

ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง  
ในคดีบริหารงานบุคคล

นางสาวพัชรี อยู่ประเสริฐ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Problems on the Delay of Administrative Court Procedure in  
Personnel Management Lawsuits**

**Miss Patcharee Yuprasert**

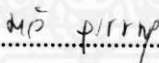


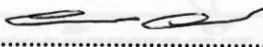
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University  
2018


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง  
ในคดีบริหารงานบุคคล  
ชื่อและนามสกุล นางสาวพัชรี อยู่ประเสริฐ  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐ)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)

  
.....  
(รองศาสตราจารย์ วรุฒิ เทพทอง)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองใน  
คดีบริหารงานบุคคล

**ผู้ศึกษา** นางสาวพัชรี อยู่ประเสริฐ **รหัสนักศึกษา** 2554001434 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2561

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดี หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยและของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่เป็นระบบศาลคู่ คือประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่นำมาใช้กับการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคล และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดีบริหารงานบุคคล

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาแบบการวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากตำราทางวิชาการ หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อสิ่งพิมพ์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต

ผลการศึกษาพบว่า แผนกคดีบริหารงานบุคคลไม่มีการคัดกรองคดีที่ส่งมายังแผนกอย่างจริงจังและไม่มีการคัดกรองที่ชัดเจน การจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีบริหารงานบุคคลไม่มีความหลากหลาย และไม่มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้เลขาแผนกคดีบริหารงานบุคคลทำหน้าที่คัดกรองคดีและจำแนกลักษณะคดีตามความเร่งด่วน ควรมีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองให้ตุลาการนายเด็ควมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดี พิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก รวมทั้งจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง เฉพาะคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท

**คำสำคัญ** คดีบริหารงานบุคคล คดีศาลปกครอง

**Independent Study title:** Problems on the Delay of Administrative Court Procedure in Personnel Management Lawsuits

**Author:** Miss Patcharee Yuprasert ; **ID:** 2554001434 ; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Malee Surachet, Associate Professor; **Academic year:** 2018

### **Abstract**

The objectives of this independent study are to study the concepts and theories relating to the procedure, the principle of law on administrative court procedure and the principle relating to the public sector personnel management; to study the rule relating to the administrative court procedure of Thailand and of the countries in European region that are the dual court system consisting of France and Germany; to study and analyze the problems relating to the rule of administrative court procedure of the Administrative Court being applied for the court procedure in personnel management lawsuits; and to suggest the appropriate guideline to such problems and the appropriate guideline for the problem of Thai Administrative Court's delay on the administrative court procedure in the personnel management lawsuits.

This independent study is a qualitative research as the main study in type of the documentary research. The study is conducted from the relevant positive laws, ordinances, rules and regulations, including information acquired from the academic textbooks, books, articles, researches, thesis, printing media, and the relevant information which can be searched from internet.

The finding of the studying result indicated no preliminary screening of the lawsuits delivered to the Personnel Management Lawsuit Division, unavailability of the clear person in charge, no diversity in setting up the panel of the court procedure for the personnel management lawsuits, and no limitation of the right to appeal judgments or orders. Therefore, the appropriate guideline has been proposed that the secretary of the Personnel Management Lawsuit Division shall perform the duty in screening lawsuits and classifying the nature of the lawsuits in accordance with their urgency. The rule on the administrative court procedure should be amended to grant to one judge the power for issuing the order of not accepting the charge for consideration and the order of lawsuit disposal, judging the lawsuit with fact or matters of law in the similar nature as the lawsuit which has been judged by the Supreme Administrative Court, or the lawsuit with simple fact or matters of law; and limiting the right to appeal the matter of fact problem particularly in the lawsuit with capital of not more than two hundred thousand Baht.

**Keywords:** Personnel Management Lawsuits, Administrative Court

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริกานต์ อยู่เรือง ที่ได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ นับแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อย สมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่งและขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณสำนักงานศาลปกครองที่เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญ ในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ ขอขอบพระคุณอาจารย์ผู้สอนทุกท่านที่ประสาทความรู้ให้แก่ ผู้ศึกษา และขอขอบคุณคุณวัชรญาพร รุ่งเรือง ที่ให้ความอนุเคราะห์ช่วยอำนวยความสะดวกในทุก ๆ ด้าน ด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ กราบขอบพระคุณมารดา ครอบครัว และกัลยาณมิตรทุกท่านที่ทำให้กำลังใจ และคอยช่วยเหลือตลอดมา จนทำให้การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

พัชรี อยู่ประเสริฐ

กันยายน 2562

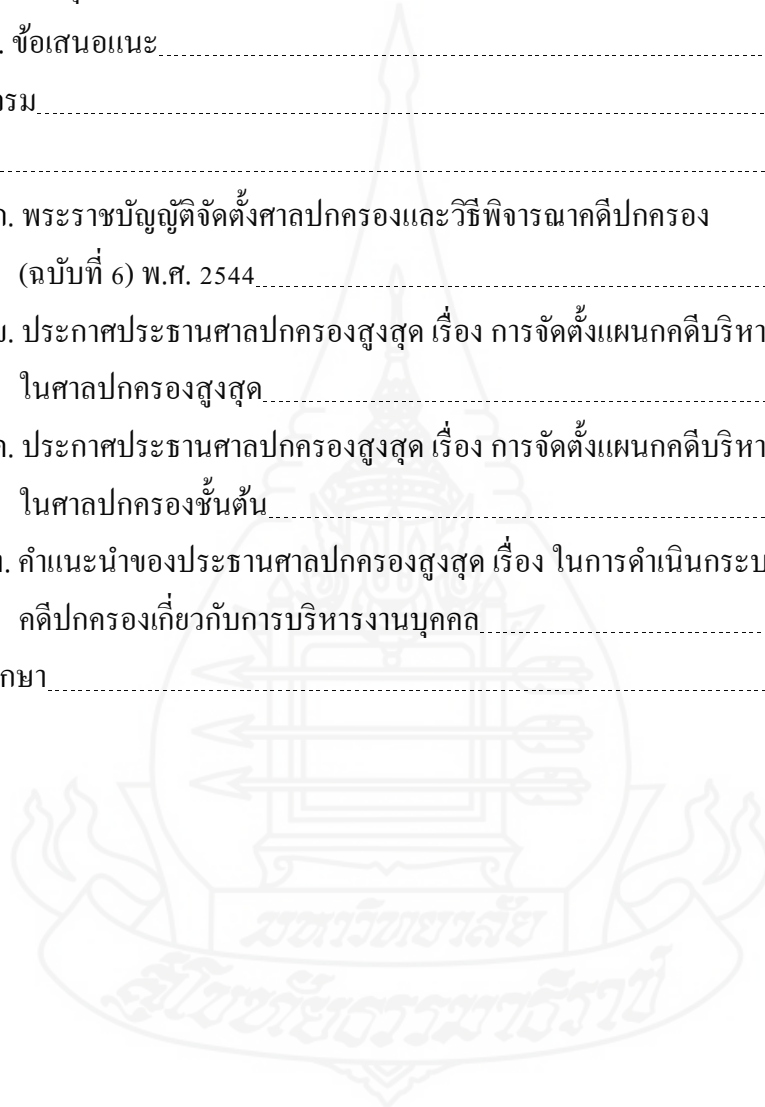


## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	5
4. ขอบเขตการศึกษา.....	6
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	7
1. หลักการพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาความ.....	8
2. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	12
3. หลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	17
บทที่ 3 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยและของต่างประเทศ.....	32
1. ระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย.....	32
2. วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	55
3. วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมัน.....	73
บทที่ 4 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในคดีบริหารงานบุคคล.....	87
1. ปัญหาไม่มีการคัดกรองคดีบริหารงานบุคคลก่อนจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะ.....	88
2. ปัญหาการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีไม่หลากหลาย.....	90
3. ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น.....	94

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	98
1. บทสรุป.....	98
2. ข้อเสนอแนะ.....	101
บรรณานุกรม.....	105
ภาคผนวก.....	109
ก. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2544.....	110
ข. ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคล ในศาลปกครองสูงสุด.....	115
ค. ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคล ในศาลปกครองชั้นต้น.....	118
ง. คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล.....	120
ประวัติผู้ศึกษา.....	125





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ใช้หลักนิติรัฐ (Legal State หรือ Etat de Droit หรือ Rechtsstat ในการปกครองประเทศ กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยกฎหมาย ถือว่า คนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน รัฐและฝ่ายปกครองใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายนั้นก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและฝ่ายปกครองไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>1</sup> การกระทำของรัฐทั้งปวงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ถ้าหากฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสียหาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น อาจเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองด้วยกัน หรือเป็นการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง โดยศาลหรือองค์กรตุลาการศาลปกครองจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการพิพากษาคดีคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง การดำเนินกิจการทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการประชาชนหรือบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานราชการ ได้แก่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ และมีความสัมพันธ์กับรัฐสองฐานะ ฐานะแรก เป็นเครื่องมือแสดงเจตนาของรัฐ โดยปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแทนรัฐ และฐานะที่สอง เป็นบุคคลธรรมดาหรือเอกชนที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับรัฐ โดยรัฐเป็นนายจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นลูกจ้าง อันเป็นความสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายมหาชน

<sup>1</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร วิญญูชน, 2553, หน้า 64

ในการดำเนินการภาครัฐ นั้น การบริหารงานบุคคลภาครัฐถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) อันมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ หลักความสามารถ (Competence) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และหลักความมั่นคงในสถานภาพ (Security)<sup>2</sup>

การบริหารงานบุคคลภาครัฐเริ่มตั้งแต่สรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การพัฒนาประสิทธิภาพ ค่าตอบแทนและสวัสดิการ และการพ้นจากงาน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคห้า ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐไว้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงต้องคุ้มครองสิทธิและให้ความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 76 วรรคสอง บัญญัติให้รัฐดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม มีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นรัฐหรือฝ่ายปกครองจึงต้องคุ้มครองสิทธิและให้ความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการใช้อำนาจบังคับบัญชาต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง และก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

โดยที่คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงในสถานภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจึงต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า การเยียวยานั้นจะไม่ทันกาล เหมือนกับว่าไม่ได้รับการเยียวยา ดังภาษิตกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม (justice delayed is justice denied) หลักการนี้ตั้งอยู่บนสิทธิในอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็ว

<sup>2</sup> สมาน รังสิโยภฤกษ์, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*, กรุงเทพมหานคร, สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2543, หน้า 8-9

และหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้รัฐจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ศาลปกครองได้ตระหนักถึงปัญหานี้ ประชานศาลปกครองสูงสุดจึงได้มีประกาศจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้น ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในศาลปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี และได้ออกคำแนะนำการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในปัจจุบันปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองและแผนกคดีบริหารงานบุคคลมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ข้อพิพาทที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีจำนวนมากที่สุดคือคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จากสถิติคดีบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่เปิดแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2557 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561<sup>3</sup> แผนกคดีบริหารงานบุคคลของศาลปกครองสูงสุด รับผิดชอบจำนวน 3,383 คดี แยกเป็น คดีฟ้องตรงจำนวน 205 คดี คดีอุทธรณ์คำพิพากษา 1,916 คดี และคดีคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน 1,262 คดี พิจารณาคดีแล้วเสร็จ 1,230 คดี คิดเป็นร้อยละ 36.36 และมีคดีค้างจำนวน 2,153 คดี คิดเป็นร้อยละ 63.64 สำหรับแผนกคดีบริหารงานบุคคลของศาลปกครองชั้นต้นรับผิดชอบคดีเข้าสู่การพิจารณาของแผนกคดีบริหารงานบุคคล จำนวน 6,692 คดี พิจารณาคดีแล้วเสร็จ 4,162 คดี คิดเป็นร้อยละ 62.19 และมีคดีค้างจำนวน 2,530 คดี คิดเป็นร้อยละ 37.81 สำหรับคดีบริหารงานบุคคลที่ยื่นฟ้องมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ลำดับที่หนึ่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน ลำดับที่สอง การสรรหาบรรจุ แต่งตั้ง ลำดับสาม การดำเนินการทางวินัย โดยที่คดีบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเกี่ยวกับสถานภาพของตำแหน่ง ความก้าวหน้าในการทำงาน ค่าตอบแทนและรายได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง รวมถึงอาจกระทบต่อบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่างๆ หากการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างล่าช้าจะส่งผลกระทบต่อสถานะและสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่บางครั้ง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกมาอาจไม่ทันต่อการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี เช่น ในคดีที่มีการฟ้องว่าการไม่เลื่อนผู้ฟ้องคดีเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือตำแหน่งบริหาร ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วน และมีความรู้ความสามารถตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่หน่วยงานทางปกครองไปแต่งตั้งบุคคลอื่น เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ

<sup>3</sup> สถิติคดีปกครองปี พ.ศ. 2561 ศูนย์ข้อมูลบริหารยุทธศาสตร์ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง หน้า 25-28

ด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว และให้หน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องไปดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีแทน หรือในคดีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เป็นการออกคำสั่งย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ถ้าในขณะที่ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีมีอายุใกล้ครบหกสิบปีที่จะต้องพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ หากศาลปกครองพิจารณาคดีล่าช้าและผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปก่อนที่การพิจารณาคดีแล้วเสร็จ ถึงแม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาว่าคำสั่งแต่งตั้งหรือคำสั่งย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหรือคำสั่งย้ายก็ตาม คำบังคับดังกล่าวก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองไม่อาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้เกษียณอายุราชการให้ดำรงตำแหน่งได้ แต่คดีที่พิจารณาแล้วเสร็จในแต่ละปีมีจำนวนน้อยกว่าคดีรับเข้า ทำให้ปริมาณคดีค้างสะสม ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่นเดียวกับคดีปกครองประเภทอื่น การที่คดีปกครองทุกประเภทและทุกลักษณะคดีใช้วิธีพิจารณาระบบเดียวกัน ทำให้คดีที่มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือคดีที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ต้องกระทำโดยองค์คณะเช่นเดียวกับคดีที่มีความสำคัญ หรือคดีที่ปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายยุ่งยากซับซ้อน ทำให้กระบวนการพิจารณาของเสียเวลาไปกับขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดการจำกัดการอุทธรณ์ ทำให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรือถูกกระทบสิทธิจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี เพียงแต่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์เท่านั้น ซึ่งส่งผลให้คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนมาก ในขณะที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีเพียง 8 คณะ และเป็นองค์คณะที่รับผิดชอบคดีบริหารงานบุคคลเพียง 1 องค์คณะ ทำให้ปริมาณคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมากเกินกว่าที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้

ดังนั้น การศึกษาสาเหตุของปัญหากระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองซึ่งนำมาใช้วินิจฉัยกับคดีปกครองทุกประเภทคดี รวมทั้งคดีบริหารงานบุคคลที่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความล่าช้า รวมทั้ง การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาวิธีการแก้ไข ตลอดจนเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหา

ก็จะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีบริหารงานบุคคล รวมถึงคดีปกครองประเภทอื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างรวดเร็วขึ้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย และของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่เป็นระบบศาลคู่ คือประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่นำมาใช้กับการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคล และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.4 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดีบริหารงานบุคคล

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ใช้ในปัจจุบันเมื่อนำมาใช้ในการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคลพบว่ายังมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า เนื่องจากบางคดีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาเพื่อให้ทันกับเงื่อนไขระยะเวลา เพราะถ้าหากพิจารณาคดีล่าช้าก็ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ถึงแม้จะมีการตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้นทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และมีการออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแต่ก็ยังไม่สามารถการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการพิจารณาคดีปกครองที่ล่าช้าได้ สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### 5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการทางวิชาการ หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อสิ่งพิมพ์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
- 6.2 ทำให้ทราบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยและของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่เป็นระบบศาลคู่ คือประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน
- 6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ทำให้การพิจารณาคดีบริหารงานบุคคลมีความล่าช้า
- 6.4 ได้แนวทางในการแก้ปัญหาวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างรวดเร็ว

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

วิธีพิจารณาความเป็นกระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณาความ ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรมและความรวดเร็ว หรือกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี<sup>4</sup> ความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ เป็นการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาล หรือเป็นการกำหนดว่าในระหว่างดำเนินคดีคู่ความจะอ้างพยานหรือเบิกความได้อย่างไร จะยื่นอุทธรณ์ฎีกาได้ภายในกำหนดเวลาเท่าไร เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างศาลและคู่ความ ซึ่งการมองวิธีพิจารณาความเช่นนี้เป็นการมองกฎหมายวิธีพิจารณาความด้านเดียวคือการกำหนดวิธีการที่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือคู่ความจะมีความสัมพันธ์กับศาลหรือองค์กรชี้ขาดและเป็นการกำหนดให้อำนาจแก่ศาลหรือผู้พิพากษาในการสั่งหรือทำคำวินิจฉัย นอกจากนี้แล้วกฎหมายวิธีพิจารณาความยังมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นหลักกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อวางแผนและควบคุมกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย ซึ่งสมัยแรกนั้นยังไม่มีแยกกระบวนการพิจารณาออกเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาอย่างชัดเจน จุดเริ่มต้นอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน ต่อมา มีการแบ่งแยกกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกัน เนื่องจากมีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

กฎหมายแพ่ง ประกอบด้วยกฎหมายแพ่งสารบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ สิทธิหน้าที่ของบุคคล และกฎหมายแพ่งวิธีสบัญญัติ หรือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้สิทธิต่าง ๆ ทางแพ่งของผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้เป็นรูปธรรมได้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าว ส่วนกฎหมายอาญาสารบัญญัติ เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำความผิดเป็นความผิดและมีการกำหนดโทษ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาของความผิด ส่วนกฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติ หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้ตัว

<sup>4</sup> วรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส”, *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 30, (มีนาคม 2543), ฉบับที่ 1, หน้า 81

ผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาสารบัญญัติมาลงโทษ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง นั้น มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากคู่กรณีในคดีปกครองนั้น ไม่ได้อยู่ในสถานภาพเดียวกัน คดีปกครองส่วนใหญ่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้แก่ฝ่ายปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งมักจะเป็นเอกชน วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างดังกล่าว เพื่อให้คู่กรณีมีฐานะและสถานภาพใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้ก็จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญประกอบด้วย

จากลักษณะพิเศษของคดีปกครองจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแตกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถตัดสินคดีโดยผสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐด้วย<sup>5</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวน<sup>6</sup> และเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับคดีบริหารงานบุคคล ในบทนี้จึงจะศึกษาเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาความ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยมีรายละเอียด ดังนี้

## 1. หลักการพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาความ

ในกฎหมายวิธีพิจารณาความมีหลักการที่สำคัญหลายหลักการ แต่หลักการที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน มีดังนี้

### 1.1 หลักการค้นหาความจริงแห่งคดี

ในการพิจารณาคดีนั้น ไม่ว่าจะ เป็นคดีประเภทใด ข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งได้นั้น จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้น ๆ มีข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัย ซึ่งการที่ศาลจะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยนั้นอาจได้มาจากหลายวิธี เช่น ข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ จากพยานประเภทต่าง ๆ หรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล สำหรับอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับ

<sup>5</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย, ในเอกสารประกอบการบรรยายพนักงานคดีปกครอง (อค์สำเนา), สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 1 – 2

<sup>6</sup> ข้อ 5 วรรคหนึ่ง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543



ประเภทคดี ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น ในคดีอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์หรือประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ต่างก็ใช้ระบบกล่าวหาทั้งสิ้น<sup>7</sup> จะมีความแตกต่างเฉพาะหลักการค้นหาความจริง กล่าวคือ ในระบบคอมมอนลอว์จะใช้วิธีการค้นหาความจริงแบบต่อสู้กัน (adversary system) ส่วนในระบบซีวิลลอว์จะใช้วิธีการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน (Non-adversary system)

ในระบบคอมมอนลอว์ การพิจารณาคดีจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการวินิจฉัยและขั้นตอนทำคำพิพากษา ขั้นตอนการทำคำวินิจฉัยนั้นคณะลูกขุนจะนั่งฟังการเสนอพยานของคู่ความโดยตลอดแล้ววินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ ส่วนการทำคำวินิจฉัยจะกระทำโดยศาลซึ่งศาลจะวางตัวเป็นกลาง มีหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานเพื่อป้องกันการเอาเปรียบในการต่อสู้คดี ส่วนในระบบซีวิลลอว์ ลักษณะของการค้นหาความจริงไม่มีลักษณะของการต่อสู้กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย หากแต่ศาล อัยการ หรือทนายความ ต่างก็มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง ดังนั้น การที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกของรัฐจึงไม่อาจเป็นคู่ความกับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นประชาชนได้ องค์กรต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงโดยไม่ผูกติดกับคำร้องของผู้ขอหรือบุคคลใด ศาลสามารถค้นหาความจริงได้ด้วยตัวเอง โดยการซักถามพยานและผู้เชี่ยวชาญ และไม่ถูกจำกัดในเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐาน กล่าวคือ ไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบ หรือระบบถามค้าน ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา”

หลักการค้นหาความจริงนี้เป็นการโต้เถียงกันของคู่กรณี ซึ่งคู่ความต้องมีโอกาสที่จะชี้แจงอย่างเต็มที่และมีอิสระ โดยเป็นไปตามหลักโต้แย้งหรือคัดค้านต่อสู้ การโต้เถียงกันของคู่กรณีจะอยู่ในความควบคุมดูแลของศาล การโต้เถียงกันนี้ไม่เพียงแต่เป็นการรองรับสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความเท่านั้น แต่ยังช่วยทำให้สามารถค้นหาความจริงตามกระบวนการยุติธรรม เพื่อที่จะนำไปสู่คำพิพากษาของศาลที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ข้อพิพาทจึงมีลักษณะที่ฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน เอกชนจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ในการค้นหาความจริง โอกาสที่เอกชนจะแสวงหาพยานหลักฐานมาต่อสู้กับรัฐจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้น การที่จะนำระบบกล่าวหามาใช้ในการแสวงหาความจริงในคดีปกครองจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายเอกชนจะต้องเสียเปรียบ วิธีพิจารณาความระบบใดส่วนจึงเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมและเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่

<sup>7</sup> ปรีชาดิ วิเชียรบุตร, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 16

คู่ความฝ่ายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคได้มากที่สุด โดยหลักการของวิธีพิจารณาความในระบบไต่สวนศาลจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในกระบวนการพิจารณา มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริง และสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยไม่ยึดติดเฉพาะคำคู่ความ อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการนำลักษณะบางประการในกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหามาใช้ เช่น การพิจารณาพิพากษาของศาลจะต้องเป็นไปตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง เว้นแต่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือคำพิพากษาผูกพันคู่ความ การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น

## 1.2 หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่ายเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งแต่เดิมเป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลและใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้ไม่เพียงพอ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือปฏิบัติมาเป็นเวลานานและถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักการนี้ได้มีการยอมรับในประเทศฝรั่งเศส ในรูปของหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย โดยมีการนำหลักการฟังความสองฝ่ายมาใช้ในรูปของการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง และหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย<sup>8</sup>

ในการพิจารณาคดีปกครอง หลักการฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) หมายความว่า ศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงตลอดจนพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงอีกฝ่ายหนึ่ง และให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน โดยศาลจะต้องให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทราบคำฟ้องและพยานหลักฐานประกอบคำฟ้อง ตลอดจนมีโอกาสให้การแก้ข้อกล่าวหาและเสนอพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การของตน และที่สำคัญคือ เฉพาะแต่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสทราบและมีโอกาสโต้แย้งแล้วเท่านั้น ที่ศาลจะนำมาใช้เป็นฐานในการพิพากษาคดี ศาลไม่อาจนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้มีโอกาสรับทราบและมีโอกาสโต้แย้งมาประกอบในการพิพากษาคดีได้ ดังนั้น หากศาลแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนอกเหนือจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอ ซึ่งศาลสามารถทำได้ตามระบบไต่สวนนั้น ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้ทราบว่าศาลได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใดมา ถ้าไม่เห็นด้วยก็สามารถโต้แย้งได้ หากข้อเท็จจริงที่ศาลได้มาและคู่กรณีไม่มีโอกาสได้รับทราบมาก่อน ศาลจะนำมาใช้ประกอบการพิพากษาไม่ได้

<sup>8</sup> H.W.R. Wade, Administrative law, 5<sup>th</sup> edition, (Oxford : Clarendon Press,1983), p. 424.

<sup>9</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง” ,กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2544, หน้า 177

### 1.3 หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟัง การพิจารณาคดีของศาลได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในขั้นตอนการนั่งพิจารณาคดีจะต้องให้ ผู้มีส่วนร่วมในคดีสามารถให้การหรือแถลงข้อความต่าง ๆ ต่อศาลได้ด้วยวาจา หลักการดำเนิน กระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผยจึงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา เพราะหากไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาแล้วสาธารณชนก็ไม่อาจเข้าฟังการพิจารณา พิพากษาของศาลได้<sup>10</sup> ดังนั้น ในการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย บุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียหรือ ไม่เกี่ยวข้องในคดีสามารถเข้าฟังการพิจารณาหรืออยู่ร่วมในการพิจารณาของศาลได้ เพื่อเป็นการ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยทั่วประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งใน ประเทศที่เป็นนิติรัฐ แต่อาจมีข้อจำกัดในกรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

### 1.4 หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

กระบวนการยุติธรรมที่ดีนั้นจะต้องให้คู่ความได้รับความยุติธรรมด้วยความ รวดเร็วตามสมควร ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม หลักการ พิจารณาคดีโดยรวดเร็วเป็นหลักประกันความยุติธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้การ ดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นเสร็จสิ้น โดยปราศจากความล่าช้าที่ไม่มีเหตุผล (Unreasonable Delay) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึง ที่สุดว่าผู้นั้นได้กระทำความผิด การพิจารณาคดีที่ใช้ระยะเวลาานจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของจำเลย นอกจากนั้น การพิจารณาคดีที่ล่าช้ายังอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและ ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสถาบันศาล ทั้งนี้ นานาประเทศต่างรับรองหลักการพิจารณาคดีโดย รวดเร็วและเป็นธรรมว่าเป็นสิทธิที่จำเลยพึงได้รับ เห็นได้จากหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน ข้อ 14/3 (ก) ที่ถือว่าทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักประกันขั้นต่ำในการ ดำเนินคดีอาญา รวมทั้ง รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับหลักการที่จะให้ความ คุ้มครองและความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา โดยในบัญญัติ เพิ่มเติม ฉบับที่ 6 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีอาญา จำเลยมีสิทธิที่ จะได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว โดยเปิดเผย และโดยลูกขุนที่มีความเที่ยงธรรม”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศักยภาพของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับ ศาลรัฐธรรมนูญไทย” ,กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ธันวาคม 2545, หน้า 17

<sup>11</sup> ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, *กฎหมายเองไกลอเมริกันเบื้องต้น*, กรุงเทพมหานคร, บริษัทประชาชน จำกัด, 2528, หน้า 11

ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญานั้นมีหลักเกณฑ์ที่ร่วมกัน คือ ขั้นตอนการดำเนินคดีที่มีรูปแบบทางการ มีการดำเนินคดีด้วยวาจาและโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

ถึงแม้ว่าวิธีพิจารณาความของคดีประเภทต่าง ๆ จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาความต้องมี คือ หลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย และหลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว หลักการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นหลักการที่แม้จะไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็ต้องถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลจะต้องนำมาใช้ในการดำเนินกระบวนการด้วย

## 2. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง ความจำเป็นในการวางกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับตุลาการในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และสำหรับคู่กรณีในการต่อสู้คดีในศาล เกิดจากความประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจของตุลาการ และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณี กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะพิเศษบางประการ ดังนี้

### 2.1 วิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป มีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ<sup>12</sup> คือ ประการแรก การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล ประการที่สอง คู่ความทั้งหมดในคดีรวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริง และประการที่สาม ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น

กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนมีวิวัฒนาการเกิดขึ้นหลังกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแบบกล่าวหา โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายในระบบ Civil law มองเห็นถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจของศาลเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณา และการที่ศาลต้องริเริ่มใช้อำนาจดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา และการที่กฎหมายจำกัดขอบเขตอำนาจของศาลมากเกินไปหรือการที่ศาลไม่พยายามใช้อำนาจที่มีอยู่จะมีผลทำให้คู่ความไม่กระตือรือร้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือคู่ความที่ไม่สุจริตพยายามที่จะหาทาง

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลในคดีปกครองเยอรมัน”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ 2, เล่ม 2, หน้า 159

ประวิงคดี มีผลทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ศาลมีบทบาทในการซักถาม สนับสนุน หรือแนะนำคู่ความ ทนายความและพยานมากขึ้น จะทำให้การพิจารณาคดีเพื่อค้นหาความจริงทำได้ง่ายขึ้นและเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อขัดข้องหรือความผิดพลาดอันเกิดจากความไม่เอาใจใส่หรือขาดความรู้ความสามารถของคู่ความ สารสำคัญของกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน มีดังนี้

1) *หลักการไต่สวนโดยศาล (Judicial Investigation)* หลักการนี้ใช้มากในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีแนวคิดที่ว่าศาลสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีด้วยตนเอง ศาลมีอำนาจค้นหาสาระสำคัญ (material) หรือความจริง (absolute) ได้ในคดี ดังนั้นศาลจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาให้แน่ใจถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความนำเสนอและต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย civil law เช่น ประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลไม่ได้มีบทบาทเพียงรับฟังคำให้การของพยานเพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็น โดยครบถ้วนหรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะ การซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว นอกจากนั้น ศาลยังสามารถหาข้อมูลต่าง ๆ จากฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องได้ โดยให้ฝ่ายปกครองชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี และส่งเอกสารต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด รวมทั้ง มีอำนาจเรียกให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบ<sup>13</sup>

2) *ศาลมีหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการพิจารณา (principle of officiality)* เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคู่ความในระบบไต่สวนแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างจากระบบกล่าวหา กล่าวคือ ในระบบกล่าวหา คู่ความเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การกำหนดทิศทางคดี การกำหนดพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิสูจน์ความจริง ในขณะที่ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ แต่ในระบบไต่สวนศาลจะมีบทบาทเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด ซึ่งโดยหลักระบบไต่สวนจะพบมากในคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยศาลต้องเป็นผู้นำมาซึ่งความจริงสำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น<sup>14</sup> การที่คดีประเภทใดจะใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบไต่สวนหรือกล่าวหาอันนั้นจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของคดีประเภทนั้นเป็นสำคัญ

<sup>13</sup> L. NEVILLE BROWN and JOHN S. BELL, *French Administrative Law*, 5<sup>th</sup> edition, Clarendon Press, Oxford, 1998, pp. 96-97

<sup>14</sup> John BELL, Sophie BOYRON, and Simon WHITTAKER, "Principles of French Law", Oxford University Press, 1998, p. 80

โดยหลักหากคดีประเภทใดกฎหมายประสงค์ที่จะช่วยเหลือคู่กรณีในการดำเนินคดี เนื่องจากอีกฝ่ายหนึ่ง มีฐานะที่เหนือกว่า กฎหมายก็มีแนวโน้มที่จะให้อำนาจศาลในการแสวงหาความจริงโดยใช้ระบบ ไล่สวน ซึ่งให้อำนาจศาลเป็นอย่างมาก ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการ พิจารณา การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีให้แก่คู่กรณีปฏิบัติตาม การสั่งปิดการแสวงหา ข้อเท็จจริงหรือยุติการพิจารณาคดีโดยที่คู่กรณีไม่ได้ร้องขอแต่ศาลเห็นสมควร หน้าที่ในการควบคุม กระบวนการพิจารณา (official duty) ของศาล ไม่ใช่เพียงการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังรวมถึงการกำหนด ขอบเขตของสาระสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีด้วย จึงเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาคดีในระบบ ไล่สวน เป็นวิธีพิจารณาที่ควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการ หน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่มีใช้คนกลาง ที่ทำหน้าที่ซึ่งคู่ระหว่างข้อหาและข้อต่อสู้ของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่เป็นผู้ควบคุมกระบวนการวิธี พิจารณา ซึ่งเริ่มจากคำขอของผู้ฟ้องคดีที่เสนอต่อศาล ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมการกระทำทางปกครองอย่างเป็นภาวะวิสัยโดยตรวจสอบกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลัก ความเป็นธรรม หลังจากนั้นจึงจะพิจารณาและพิพากษาคดีว่าสมควรเพิกถอนหรือยอมรับว่า การกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย อันจะมีผลบังคับตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา

## 2.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองใช้เอกสารเป็นหลัก<sup>15</sup>

วิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้เอกสารเป็นหลักนั้นเป็นลักษณะเฉพาะของการ พิจารณาคดีปกครองและเป็นหลักที่ยังคงยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ในการพิจารณาคดีปกครองคู่กรณีจะต้องเสนอคำฟ้องและคำขอ หรือคำให้การ รวมทั้ง เหตุผลสนับสนุนคำขอหรือ คำให้การดังกล่าวเป็นหนังสือต่อศาล และศาลมีหน้าที่ส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ตรวจสอบ ถึงแม้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีลักษณะที่ใช้เอกสารเป็นหลัก แต่ยังมีโอกาส ให้คู่กรณีดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปแบบอื่น เช่น กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีสามารถเสนอ คำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อศาลในการนั่งพิจารณาคดีเพื่อสนับสนุนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ยื่น ต่อศาลไว้และผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเสนอคำแถลงด้วยวาจาหรือข้อสังเกตหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการ เสนอคำแถลงด้วยวาจาต่อศาลแล้ว แต่คำแถลงการณ์จะต้องไม่มีการเสนอคำขอใหม่ หรือเสนอ ข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างใหม่ นอกเหนือไปจากที่ได้มีการกล่าวอ้างมาแล้วในสำนวนคดี หากมีการ กล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือเสนอข้ออ้างใหม่ขึ้นมา ศาลก็จะไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและจะ ไม่นำข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษา เว้นแต่จะ ได้มีการเสนอคำขอ

<sup>15</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2545), หน้า 107

หรือข้ออ้างดังกล่าวในคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีนั้น และต้องกระทำก่อนที่ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ในคดีนั้น

ลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรของวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเห็นได้อย่างชัดเจนในชั้นการนั่งพิจารณาในสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส เพราะทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมักจะไม่ได้มาศาลใด ๆ ในวันนั่งพิจารณาคดี และส่วนใหญ่คู่กรณีจะไม่ไปศาลในวันนั่งพิจารณาคดี หรือถ้ามาศาลก็จะปฏิบัติตนเป็นเพียงประชาชนผู้เข้าฟังการพิจารณาคดีเท่านั้น สำหรับทนายความมักจะมาในการนั่งพิจารณาคดี และเมื่อถึงเวลาเริ่มนั่งพิจารณา หลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้อ่านสรุปข้อเท็จจริงแล้วหัวหน้าคณะก็จะเชิญทนายความให้เสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา โดยจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมานั้นทนายความจะกล่าวด้วยคำ ขอสืบค้นข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในเอกสารในสำนวนคดีที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริง

### 2.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะที่เป็นความลับ<sup>16</sup>

วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะที่เป็นความลับนั้น เป็นลักษณะทางจารีตประเพณีสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีและวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ที่ฝ่ายปกครองมุ่งปฏิบัติมากกว่าประโยชน์ของเอกชน ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมที่คู่กรณีต่อสู้กันอย่างเสมอภาคและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนโดยเฉพาะ แต่ในปัจจุบันมีความพยายามที่จะปรับวิธีพิจารณาทั้งสองระบบนี้ให้มีความใกล้เคียงกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการทางความคิด โดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินและแนวโน้มที่มีการรับรองสิทธิของประชาชนมากขึ้น ดังนั้น ลักษณะที่เป็นความลับของวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงลดความเคร่งครัดลง แต่ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ลักษณะที่เป็นความลับนี้ยังคงมีอยู่ แต่หลักนี้มีข้อสังเกตที่ต้องนำมาประกอบพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ลักษณะที่เป็นความลับนี้ไม่ใช้กับคู่กรณีหรือคู่ความในคดี แต่จะใช้เฉพาะกับบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวกับคดี บุคคลภายนอกหรือสาธารณชนไม่สามารถเข้ามารับรู้สิ่งที่อยู่ในสำนวนคดีและไม่ได้รับอนุญาตให้ตรวจสำนวนคดีหรือเอกสารที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในสำนวนคดี แต่สำหรับคู่กรณีแล้วสามารถเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดีได้เสมอ เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงอยู่ภายใต้หลักการฟังความทุกฝ่าย หรือหลักการเคารพการต่อสู้คดีของทุกฝ่าย (contradictoire) กล่าวคือ คู่กรณีมีสิทธิได้รับเอกสารหลักฐานทั้งหลายที่เสนอต่อศาลและคู่กรณี

<sup>16</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 110-111

ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิในการตรวจดูเอกสารสำคัญเหล่านั้น ในทางกลับกันกฎหมายห้ามไม่ให้ศาลเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้กับบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวข้องในสำนวนคดี

ประการที่สอง ลักษณะที่เป็นความลับนี้หมายถึงความลับที่เกี่ยวกับเนื้อหาในสำนวนคดี มิใช่หมายถึงความลับที่ว่ามีความคิดอะไรเกิดขึ้น และเมื่อมีการพิพากษาคดีแล้ว ศาลมีหน้าที่แจ้งคำพิพากษาให้คู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อประโยชน์ในการรับรู้เหตุผลของแนวคำพิพากษาดังกล่าว

#### 2.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย<sup>17</sup>

ลักษณะที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นลักษณะที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ในประเทศประชาธิปไตย ซึ่งความยุติธรรมดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะที่ผู้เสียหายเป็นผู้ใช้บริการและรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ การดำเนินการให้บริการทางยุติธรรมใช้งบประมาณของรัฐซึ่งเป็นไปเช่นเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายบ้าง ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีแพ้คดี การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น กระบวนการวิธีพิจารณาคดีส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ โดยเฉพาะในคดีที่ฟ้องต่อศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ หรือการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องด้วยตนเองโดยไม่มีทนายความ จึงไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม กฎหมายบังคับให้ต้องมีทนายความ และในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจต้องมีพยานผู้เชี่ยวชาญ ค่าใช้จ่ายของพยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นภาระของผู้ฟ้องคดี

#### 2.5 การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งที่นำมาฟ้อง<sup>18</sup>

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นลักษณะพิเศษที่ยอมรับโดยจารีตประเพณี และได้กลายเป็นหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง เป็นการคำนึงถึงความจำเป็นและความสำคัญของการกระทำทางปกครอง แม้จะมีการฟ้องคดีที่ไม่มีผลกระทบต่อกรดำเนินการตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หลักนี้ถือเป็นผลโดยตรงมาจากหลักที่ว่าคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับได้เองทันที อันเป็นเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองที่เหนือกว่าเอกชน

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีบางประเภทต่อศาลปกครองก็มีข้อยกเว้นเพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนจากความเสียหายจากการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง จึงได้มีการกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง ในการยื่นคำขอ

<sup>17</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เฝ้าสุขถาวร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 115

<sup>18</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เฝ้าสุขถาวร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 118-119



บุคลากรบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ถ้าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิทธิและหน้าที่ ศาลมีอำนาจสั่งให้มีการทูลเกล้าฯตามคำสั่งที่ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขดังนี้ คือ ถ้าหากปล่อยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับใช้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากที่จะแก้ไขได้ ถ้าศาลมีคำสั่งในภายหลังให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและหากปรากฏให้เห็นว่ามีข้อเท็จจริงอันเป็นข้ออ้างในคดีหนักแน่นพอ แต่ศาลก็อาจปฏิเสธคำขอให้มีการทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครอง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 3. หลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นกระบวนการสำคัญของการบริหารงาน ส่วนราชการหรือหน่วยงานใดถึงแม้จะมีการวางแผนงาน มีเงิน และวัสดุอุปกรณ์มาก และดีเพียงใด หากขาดคนดีที่มีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานแล้วการบริหารงานของหน่วยงานนั้นก็ไม่ว่าจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการจัดการ นับแต่การสรรหาผู้มีความสามารถเพื่อมาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือน การพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น การบำรุงขวัญกำลังใจ และให้ความมั่นคงในการทำงาน การรักษาคนดีมีความรู้ความสามารถให้ทำงานในองค์กรไปนาน ๆ โดยไม่คิดโอน ย้าย หรือเปลี่ยนอาชีพก่อนเวลาอันสมควร ตลอดจนการกำจัดคนเลว ไม่มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพเหมาะสมให้ออกจากงานด้วย<sup>19</sup>

#### 3.1 วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การบริหารงานบุคคลเป็นไปเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน (Put the right man in the right job)<sup>20</sup> พร้อมกันนี้บุคลากรก็มีหลักประกันความมั่นคงในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะได้รับการปฏิบัติโดยเสมอภาคและเป็นธรรมพร้อมที่จะให้บริการสาธารณะ อันเป็นเครื่องมือที่แสดงเจตนาแทนรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงาน ภาคราชการ และรัฐ บรรลุเป้าประสงค์ในการบริหารจัดการประเทศในด้านต่าง ๆ แต่เดิมระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronate System) ไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่แน่นอน หรือที่เรียกว่า ระบบพรรคพวก

<sup>19</sup> อาลัย อิงคะวณิช, บทความด้านการบริหารงานบุคคล (เรื่องเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล) 15 กุมภาพันธ์ 2520

<sup>20</sup> บุญเลิศ ไพรินทร์, *การบริหารงานบุคคล*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2530, หน้า 3

หลังจากมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) การดำเนินการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการออกจากราชการเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมาย และกฎระเบียบกำหนดไว้บนพื้นฐานของความรู้ความสามารถ (Competence) คุณความดี (Merit) ความเป็นธรรม (Fairness) โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ออกกฎ หรือระเบียบ และกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ <sup>21</sup>

### 3.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล จะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 4 ฝ่าย ได้แก่

**3.2.1 ข้าราชการ** ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารราชการ ราชการจะก้าวหน้าเพียงใด หรือจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือสัมฤทธิ์ผลก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความตั้งใจและเอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการ ข้าราชการจะมีขวัญและกำลังใจที่ดีต้องได้รับการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ จากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานอย่างเสมอหน้า (Equal Treatment) และเป็นธรรมโดยถูกต้องตามหลักการ

**3.2.2 ผู้บังคับบัญชา** ทำหน้าที่ในการวางแผน การจัดระบบงาน การอำนวยการ หรือบัญชางาน การประสานและควบคุมงาน และการจัดการเกี่ยวกับตัวข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาตามหลักการบริหารงานในระบบคุณธรรม (Merit System)

**3.2.3 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล** ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐาน รวมทั้งคอยควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจงเพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน

**3.2.4 บุคลากร** เป็นผู้ที่มิบทบาทมากในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษา ผู้ติดต่อประสานงาน ผู้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ และให้บริการ ด้านการเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องตามระเบียบ แนวทาง และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

### 3.3 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศไทย เริ่มก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีชื่อว่า คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของทุกกระทรวง รวมทั้ง

<sup>21</sup> ประวิณ ฒ นคร, *บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือนและ ก.พ.*, กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชน จำกัด, 2547, หน้า 9

ข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงการทหาร ยกเว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อสร้างควมมีระเบียบแบบแผนในการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ต่อมาหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เข้ารูปตามระบบการปกครองใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า ก.พ.<sup>22</sup> เป็นองค์กึ่งกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบันได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ แยกต่างหากออกมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ภาคราชการของไทยในปัจจุบันมีองค์กึ่งกลางบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
2. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553
3. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) (เดิม)) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
4. คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) (คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) (เดิม)) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
5. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. 2547
6. คณะกรรมการข้าราชการทหาร (กขท.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521
7. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554
8. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) (คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (เดิม)) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554
9. คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

<sup>22</sup> สุภาพ สุจริตพงศ์, การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมาย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 92-93

10. คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

11. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

12. คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

13. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

14. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

15. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

นอกจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาคราชการ รวม 15 องค์กร ดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันยังมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น

#### 3.4 ประเภทของคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนแต่ละประเภทจะถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้น เป็นสำคัญ เช่น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 เป็นต้น ดังนั้นในการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจไว้ แต่เนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างส่วนใหญ่จะบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือแม้จะไม่ได้บัญญัติในลักษณะดังกล่าว แต่ก็บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะศึกษาเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 3.4.1 คำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง

การบรรจุ หมายถึง การรับบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นการทำให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการตามกฎหมาย

การแต่งตั้ง หมายถึง การแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการแล้ว ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น ๆ

ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการได้นั้น ในเบื้องต้นจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปสำหรับตำแหน่งและประเภทของข้าราชการที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ เช่น มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หรือ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น นอกจากนี้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งด้วย เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เว้นแต่ มีเหตุผลและความจำเป็น ก.พ. อาจอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นก็ได้ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

#### 1) ประเภทของคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการ

ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมมาปฏิบัติงานในองค์กร คำสั่งบรรจุเข้ารับราชการมี 8 กรณี ดังนี้<sup>23</sup>

(1) บรรจุผู้สอบแข่งขันได้ เป็นวิธีการที่ใช้ในการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการมากที่สุดและเป็นวิธีหลัก วิธีนี้เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันเป็นไปตามหลักความเสมอภาค(มาตรา 53 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

(2) บรรจุผู้ได้รับคัดเลือก เป็นการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขัน แต่จะใช้วิธีคัดเลือกโดยการพิจารณาความรู้ความสามารถความประพฤติ และคุณสมบัติของบุคคลเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งโดยวิธีการประเมินบุคคล หรือวิธีอื่นใด

<sup>23</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและวินัยข้าราชการ”, สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 26

ก็ได้ ตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะกำหนดไว้ เช่น มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(3) บรรจบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานสูงเข้ารับราชการในตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ หรือทรงคุณวุฒิหรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่ราชการ กฎหมายให้อำนาจองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และอนุมัติการบรรจุแต่งตั้งได้ เช่น มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

(4) บรรจผู้โอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญและไม่ใช่ข้าราชการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

(5) บรรจผู้กลับจากไปรับราชการทหารกลับเข้ารับราชการ ตามมาตรา 63 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

(6) บรรจผู้กลับจากไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีกลับเข้ารับราชการ ตามมาตรา 63 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

(7) บรรจข้าราชการพลเรือนผู้ออกจากราชการไปที่มีใช้เป็นการออกในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วกลับเข้ารับราชการ ตามมาตรา 63 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

(8) บรรจพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญและไม่ใช่ข้าราชการการเมือง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

## 2) ประเภทคำสั่งแต่งตั้ง

คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นการสั่งให้ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งและมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง คำสั่งแต่งตั้งมี 8 กรณี ดังนี้

(1) แต่งตั้งผู้ได้รับการบรรจุใน 8 กรณีข้างต้น

(2) แต่งตั้งโยกย้าย เป็นการย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมเดียวกัน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทกำหนด เช่น มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หรือมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น โดยปกติจะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิม แต่บางกรณีก็อาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมได้ หากเป็นไปได้โดยความสมัครใจและได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ

(3) แต่งตั้งผู้ได้รับการเลื่อนระดับสูงขึ้น โดยจะต้องเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขัน หรือผู้สอบคัดเลือก หรือจากผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งในการเลื่อนแต่ละตำแหน่ง จะใช้วิธีการใดให้เป็นไปตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทกำหนด

(4) แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโอนสังกัด

(5) แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงกับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(6) แต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(7) แต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การปฏิบัติราชการแทนเป็นการการมอบอำนาจ เกิดขึ้นได้ตามกฎหมาย ถ้ากฎหมายไม่กำหนดให้มอบอำนาจได้ก็ไม่สามารถมอบให้ใครได้ การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบอำนาจให้เฉพาะส่วนในกรณีนั้นๆ ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนแต่ไหนก็มีอำนาจกระทำได้เท่านั้น

(8) แต่งตั้งให้รักษาราชการแทนตามมาตรา 41 ถึงมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การรักษาราชการแทน คือ การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กฎหมายก็กำหนดให้มีผู้รักษาราชการแทน เพื่อให้การดำเนินงานของทางราชการดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การรักษาราชการแทนเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมาย

### 3.4.2 คำสั่งเกี่ยวกับบำเหน็จความชอบ

#### 1) ระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ค่าตอบแทนของข้าราชการ ในระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถจำแนกค่าตอบแทนออกเป็น 4 ประเภท<sup>24</sup> ดังนี้

<sup>24</sup>สำนักงาน ก.พ. , “ระบบค่าตอบแทน”, ค้นคืน 3 กันยายน 2562 จาก

(1) เงินเดือนพื้นฐาน (Base Salary) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกคนตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง เพื่อสะท้อนถึงขนาดของงาน (Job Size) ผลงาน (Performance) และสมรรถนะ (Competency) โดยแบ่งออกเป็น 4 บัญชี ตามประเภทตำแหน่ง ได้แก่ ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป

(2) ค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ (Allowance) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายตามลักษณะงาน ตำแหน่งงาน สภาพการทำงาน หรือลักษณะเฉพาะต่าง ๆ ค่าตอบแทนลักษณะนี้สามารถเป็นกลไกในการสร้างแรงจูงใจและปรับค่าตอบแทน ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน เงินค่าตอบแทนพิเศษรายเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคใต้ เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว นอกจากนี้ ในบางส่วนราชการมีการกำหนดค่าตอบแทนในลักษณะอื่น ๆ ได้ เช่น เงินรางวัล ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสำหรับการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นต้น

(3) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล (Benefit/Fringe Benefit) สวัสดิการคือ ค่าตอบแทนที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการในฐานะที่เป็นสมาชิกส่วนหนึ่งขององค์กร เพื่อช่วยให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งออกเป็นสวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ บำเหน็จความชอบ และบำเหน็จ บำนาญ ในส่วนของสวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย การลาประเภทต่าง ๆ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์

ส่วนประโยชน์เกื้อกูล คือ ค่าตอบแทนที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้าน เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ รถประจำตำแหน่ง และโทรศัพท์มือถือ

(4) เงินรางวัลประจำปี (Bonus) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับข้าราชการในลักษณะเงินรางวัลประจำปีของหน่วยงาน โดยมีการจัดสรรให้กับข้าราชการในองค์กรเพื่อเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ และเป็นการเชื่อมโยงค่าตอบแทนกับผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการ โดยส่วนราชการจะมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และมีการประเมินผลเป็นประจำทุกปีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

## 2) ประเภทของคำสั่งเกี่ยวบำเหน็จความชอบ

คำสั่งเกี่ยวบำเหน็จความชอบมี 2 กรณี ดังนี้

(1) คำสั่งเลื่อนเงินเดือน ในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางบริหารงานของข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดไว้ สำหรับ



ข้าราชการพลเรือนสามัญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 และให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการมาประกอบการพิจารณา ตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การเลื่อนเงินเดือนโดยปกติให้เลื่อนปีละสองครั้ง ครั้งที่หนึ่ง เป็นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีแรก โดยให้เลื่อนในวันที่ 1 เมษายน ของปีที่ได้เลื่อน ครั้งที่สอง เป็นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีหลัง โดยให้เลื่อนในวันที่ 1 ตุลาคมของปีถัดไป

(2) คำสั่งให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง หรือได้รับเงินเพิ่ม สำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ ตำแหน่งในบางท้องที่ ตำแหน่งในบางสายงาน หรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

### 3.4.3 คำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นข้าราชการ

ข้าราชการอาจพ้นสภาพความเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีคำสั่งให้ออกจากราชการมีกรณีดังต่อไปนี้

1) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากมีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ตามมาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม โดยไม่ได้รับการยกเว้น หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3) คำสั่งให้ออกจากราชการเพราะเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยสม่ำเสมอตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

4) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากทางราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ ในกรณีนี้ให้ได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

6) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

7) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

8) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

9) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามมาตรา 110 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

10) คำสั่งให้ออกไปรับราชการทหาร ตามมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

#### 3.4.4 คำสั่งลงโทษทางวินัย

ข้าราชการต้องรักษาวินัย สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติและไม่กระทำการอันเป็นข้อห้ามตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่ มีเหตุอันควรงดโทษ โทษทางวินัย ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ในการลงโทษต้องทำเป็นคำสั่ง และผู้สั่งลงโทษต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ

สำหรับโทษที่จะกำหนดขึ้นอยู่กับการกระทำว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไร้ร้ายแรงหรือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง หากเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไร้ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด หากเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาตกาก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ลักษณะแห่งความผิดไม่ร้ายแรง ได้แก่ ฐานความผิดดังต่อไปนี้ (1) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม (2) อาศัยหรือยินยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น (3) ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ (4) ไม่อุตสาหะและไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ (5) ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาทเลินเล่อ (6) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายระเบียบของทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล (7) เปิดเผยความลับของทางราชการ (8) ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา (9) รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (10) ไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ (11) ละทิ้งหน้าที่ราชการ (12) ไม่สุภาพเรียบร้อย (13) ไม่รักษาความสามัคคี (14) ไม่ช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ (15) ไม่ต้อนรับให้ความสะดวก ไม่ให้ความเป็นธรรม ไม่ให้การสงเคราะห์ ดูหมิ่นเหยียดหยามกดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ (16) กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน และ (17) ประพฤติชั่วไม่ร้ายแรงประพฤตินั้นไม่สำรวม

ลักษณะแห่งความผิดวินัยร้ายแรง ได้แก่ ฐานความผิดดังต่อไปนี้ (1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (2) ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (3) รายงานเท็จเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (4) ละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง และ (5) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

#### 3.4.5 คำสั่งการบริหารงานบุคคลอื่น

คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีคำสั่งอื่นๆ เช่น คำสั่งให้ทุนหรือไม่ให้ทุนการศึกษา คำสั่งให้ลงเวลามาปฏิบัติราชการและลงเวลากลับ คำสั่งมอบหมายงาน คำสั่งให้ไปช่วยราชการ เป็นต้น

### 3.5 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

3.5.1 การอุทธรณ์<sup>25</sup> หมายถึง การที่ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนด ได้ร้องขอรับความเป็นธรรมจากองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย โดยขอให้อัยการเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน

<sup>25</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, “อุทธรณ์”, ก้นก้น 2 กันยายน 2562 จาก <https://mspc.ocsc.go.th>

ในส่วนของการพิจารณาพลเรือนสามัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ โดยกำหนดว่าผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

#### 1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ดังนั้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์มี 2 ประเภท คือ

(1) ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ได้กระทำผิดวินัย และถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งเป็นโทษทางวินัยตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

(2) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)

#### 2) ระยะเวลาอุทธรณ์

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์มี 2 กรณี ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(2) ทายาทของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตาย

### 3.5.2 การร้องทุกข์<sup>26</sup>

#### 1) เหตุแห่งการร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายภายในฝ่ายปกครองประการหนึ่ง โดยในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตน ซึ่งก่อให้เกิดความคับข้องใจแล้ว เหตุแห่งการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใด โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

(3) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องอันเป็นเหตุให้เสียหายหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

(4) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหรือขัดกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ตามหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย

2) ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ เรื่องร้องทุกข์แต่ละเรื่องใครจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ให้พิจารณาจากเหตุแห่งการร้องทุกข์ว่าเกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับใด โดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

ก. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

<sup>26</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, “ร้องทุกข์”, ค้นคืน 2 กันยายน 2562 จาก

ข. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ค. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) กรณี ก.พ.ค. เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด นายกรัฐมนตรี

หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจได้ ภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือควรทราบคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค.

### 3.6 คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557 ข้อ 2 ได้ให้นิยาม คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>27</sup> อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่น ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด



---

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

### บทที่ 3

## วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยและของต่างประเทศ

การจัดตั้งศาลปกครองไทยได้รับอิทธิพลจากปรัชญาและแนวคิดของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน และอาจถือได้ว่าทั้งสองประเทศดังกล่าวเป็นประเทศต้นแบบที่สำคัญในการพัฒนากฎหมายปกครองและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ดังนั้น การศึกษาและทำความเข้าใจระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย การศึกษาและทำความเข้าใจระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ในบทนี้ผู้เขียนจึงทำการศึกษาวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 1. ระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

#### 1.1 โครงสร้างศาลปกครองไทย

ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล<sup>28</sup> ได้แก่

1) ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมี 2 ประเภท ได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค ในปัจจุบันมีศาลปกครองในภูมิภาค จำนวน 14 แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี ศาลปกครองนครสวรรค์ ศาลปกครองสุพรรณบุรี ศาลปกครองภูเก็ต และศาลปกครองยะลา

#### 2) ศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดอาจแบ่งเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่อเรียกชื่ออย่างอื่นและจะให้มีอำนาจในคดีประเภทใดหรือคดีในท้องที่ใดซึ่งอยู่

<sup>28</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง



ในเขตอำนาจของแต่ละศาลแยกต่างหากโดยเฉพาะก็ได้ โดยให้ออกเป็นประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)<sup>29</sup>

ในปัจจุบันมีประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดจัดตั้งแผนกขึ้นทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ แผนกคดีสิ่งแวดล้อม แผนกคดีบริหารงานบุคคล แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่น และแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน

## 1.2 เขตอำนาจศาลปกครอง

### 1.2.1 เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>30</sup> ยกเว้น คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นมีเขตอำนาจดังนี้ ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจกว้างขวางกว่าศาลปกครองชั้นต้นอื่น โดยมีมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองภูมิภาค แต่ยังมีท้องที่บางจังหวัดมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภูมิภาคใด กรณีนี้ศาลปกครองกลางมีอำนาจรับพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคให้พิจารณาพิพากษาคดีในท้องที่นั้น ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นได้ แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางก็อาจจะทำได้ถ้าศาลปกครองกลางเห็นสมควรใช้ดุลพินิจรับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

ส่วนคดีปกครองที่มีได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย แต่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีได้ที่ศาลปกครองกลาง นอกจากนั้นศาลปกครองกลางยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากศาลปกครองชั้นต้นอื่นตามหลักเกณฑ์การโอนคดีปกครอง ส่วนศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ตามที่กำหนดตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในระหว่างที่ยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้

<sup>29</sup> มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2554

<sup>30</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 1.2.2 เขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้<sup>31</sup>

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งในขณะนี้ยังไม่ได้มีการประกาศเกี่ยวกับ

(2) คดีพิพาทความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เช่น มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

(4) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงแห่งเดียว มีที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร จึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจศาล

### 1.3 องค์คณะพิจารณาพิพากษา<sup>32</sup>

ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

### 1.4 วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น

#### 1.4.1 การยื่นคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องคดีได้ 3 วิธี ดังนี้

1) ยื่นคำฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้น

2) ยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

<sup>31</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>32</sup> มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) ยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อดิจิทัลอื่น ให้ถือว่าวันที่ข้อมูลเข้าสู่ระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์เสร็จสมบูรณ์ เป็นวันที่ส่งคำฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>33</sup>

#### 1.4.2 ลักษณะของคำฟ้อง

ตามกฎหมาย คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด<sup>34</sup> ได้แก่

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- 2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- 3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- 4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- 5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

การฟ้องคดีที่มีผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีหลายคน ซึ่งแต่ละคนประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวกันได้ โดยลงชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคนท้ายคำฟ้อง ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีทุกคนจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้โดยระบุชื่อผู้แทนนั้นไว้ในคำฟ้อง โดยไม่ต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะแยกต่างหาก

#### 1.4.3 การตรวจรับคำฟ้อง

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำฟ้องแล้วจะตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นว่า คำฟ้องนั้นมีรายการถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วน เช่น ไม่ได้ระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี หรือไม่ได้แนบบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่ไม่ได้มายื่นฟ้องด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออาจจัดแจ้งเป็นข้อสังเกตเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่คำฟ้องนั้นเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือ

<sup>33</sup> ข้อ 16 และข้อ 17 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทาง อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562

<sup>34</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บกพร่องในลักษณะที่ไม่อาจแก้ไขได้ เจ้าหน้าที่จะบันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป<sup>35</sup>

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้วเจ้าหน้าที่จะประทับรับฟ้อง ออกหมายเลขคดีคำ ออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี จัดทำสำนวนคดี และลงข้อมูลในสารบบ จากนั้นจะเสนอสำนวนคดีต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุด กรณีคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อมีคำสั่งจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาและพิพากษา และกำหนดผู้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในคดีดังกล่าว

เมื่อตุลาการหัวหน้าคณะได้รับสำนวนคดีจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีแล้ว จะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และมอบสำนวนคดีให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับคำฟ้องแล้วจะทำการตรวจคำฟ้องว่า คำฟ้องนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเป็นคดีในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว ต้องพิจารณาต่อไปว่าเข้าหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ ศาลต้องสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวหากเป็นกรณีที่แก้ไขได้ หรืออาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความต่อไป

#### 1.4.4 เงื่อนไขการฟ้องคดี

ในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว คำฟ้องนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีมีรายละเอียด ดังนี้

1) *ผู้มีสิทธิฟ้องคดี* ผู้ที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แพทย์ที่ถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเนื่องจากประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เจ้าของอาคารข้างเคียงฟ้องให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับ

<sup>35</sup> ข้อ 35 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ความเดือดร้อนเสียหาย เป็นต้น ในการฟ้องคดีปกครองกฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้กว้างขวางกว่าในคดีแพ่ง เนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นจะฟ้องได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น<sup>36</sup>

นอกจากเป็นผู้เสียหายแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายด้วย หากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ เช่น เป็นผู้เยาว์ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ต้องได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้แทน โดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ ผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ หากศาลเห็นสมควร<sup>37</sup>

นอกจากนั้น กฎหมายยังให้สิทธิผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>38</sup>

## 2) ลักษณะของคำขอ

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่า ต้องการให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอย่างไร และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้<sup>39</sup> ซึ่งได้แก่

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่น ให้เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

<sup>36</sup> มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>37</sup> ข้อ 26 และข้อ 27 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>38</sup> มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>39</sup> มาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกละเมิด ให้ชำระค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดิน หรือให้ชำระค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดตามสัญญาภายในเวลาที่ศาลกำหนด เป็นต้น

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ฟ้องศาลให้แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย และขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชาน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าทำหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น

### 3) การดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ข้าราชการถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หากผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

ในกรณีคำสั่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2547 จะไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ข้าราชการดังกล่าวก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เว้นแต่ เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เจ้าของอาคารข้างเคียงทราบเรื่องหลังจากมีการออกใบอนุญาตแล้วและเห็นว่าใบอนุญาตนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ตนเองเสียหาย ก็มีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ออกใบอนุญาตซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ก่อน หรือกรณีที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปของผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องเพิกถอนได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

#### 4) ระยะเวลาการฟ้องคดี

(1) การฟ้องคดีทั่วไป<sup>40</sup> จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุนโยบายและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้นระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นจะขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น<sup>41</sup>

(2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี และการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>42</sup> เช่น ฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หรือการฟ้องให้ชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาจ้าง ต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองได้ลงนามรับทราบบันทึกความเห็นของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เสนอให้ปรับผู้รับจ้างเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า เป็นต้น

(3) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคล<sup>43</sup> เช่น การฟ้องเพิกถอน โฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญา การฟ้องคดีประเภทนี้จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตาม (1) และ (2) หากศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดย

<sup>40</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>41</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>42</sup> มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>43</sup> มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้<sup>44</sup> คำสั่งศาลให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเป็นที่สุด<sup>45</sup> ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

#### 5) ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาส่งเงินได้

อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หากคู่กรณีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรก็สามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้

6) เงื่อนไขอื่น ๆ การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน<sup>46</sup> ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ<sup>47</sup> และฟ้องซ้ำ<sup>48</sup>

#### 1.4.5 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในการแสวงหาข้อเท็จจริงแยกพิจารณาได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

<sup>44</sup> มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>45</sup> ข้อ 30 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>46</sup> ข้อ 36 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>47</sup> ข้อ 96 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>48</sup> ข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543



1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และ คำให้การเพิ่มเติม ในชั้นตอนนี้ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปให้ผู้ถูกฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาลหรือภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การ โดยชัดเจนแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหา ที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง พร้อมด้วยเหตุผล โดยจัดทำสำเนาคำให้การพร้อมสำเนายานหลักฐานส่งมาด้วย หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็จะแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดส่งคำให้การมาใหม่ก็ได้<sup>49</sup> ในการยื่นคำให้การนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องแย้งมาด้วยก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ ในกรณีที่ฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับ คำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำคำให้การพร้อมทั้งยานหลักฐานยื่นต่อศาล ภายในระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิพากษาไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม<sup>50</sup> ในกรณีนี้ศาลอาจจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัย ต่อไป ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล<sup>51</sup>

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การมาแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้ง สำเนายานหลักฐาน ไปให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ หรือ ยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดี ต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล พร้อมทั้งสำเนาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้<sup>52</sup> ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยมีประเด็น

<sup>49</sup> ข้อ 45 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>50</sup> ข้อ 46 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>51</sup> มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>52</sup> ข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

หรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การที่ศาลกำหนด ศาลจะสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา<sup>53</sup>

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การมายังศาลแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การนั้น ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี<sup>54</sup>

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาทำคำให้การเพิ่มเติม หรือเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการไต่สวนพยานหรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการตอบโต้เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณียังไม่เพียงพอ หรือยังไม่เป็นที่ยุติ หรือยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นใด ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐาน ให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร แม้จะเป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีก็ตาม<sup>55</sup>

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอองค์คณะพิจารณาคำวินิจฉัยต่อไป

#### 1.4.6 การสรุปสำนวน

ในการสรุปสำนวนนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนขึ้นเพื่อเสนอให้องค์คณะพิจารณา บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนจะประกอบด้วย<sup>56</sup>

1) สรุปข้อเท็จจริง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำการสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้อง คำฟ้องเพิ่มเติม คำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การ

<sup>53</sup> ข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>54</sup> ข้อ 49 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>55</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>56</sup> ข้อ 60 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เพิ่มเติม และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่าที่จะทำให้คู่กรณีเข้าใจได้ บันทึกในส่วนสรุปข้อเท็จจริงนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดส่งให้แก่คู่กรณีได้รับทราบล่วงหน้าก่อนถึงวันกำหนดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไม่น้อยกว่า 7 วัน<sup>57</sup>

2) ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี

3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนในประเด็นที่ต้องวินิจฉัย เป็นการนำข้อเท็จจริงมาพิเคราะห์และปรับเข้ากับข้อกฎหมายในแต่ละประเด็น พร้อมทั้งให้ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนว่าองค์คณะควรวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างไร

#### 1.4.7 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน<sup>58</sup> และตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมทั้งสำนวนคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้มีสั่งการเป็นอย่างอื่นให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์

#### 1.4.8 การจัดทำคำแถลงการณ์

คำแถลงการณ์ต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน หรือเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นการแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ แต่จะต้องมีการหารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะก่อน ทั้งนี้ คำแถลงการณ์จะมีสาระสำคัญคล้ายกับบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยมีสรุปข้อเท็จจริง ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน<sup>59</sup>

<sup>57</sup> มาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>58</sup> ข้อ 62 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>59</sup> ข้อ 83 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

#### 1.4.9 การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์

ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่ ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาลก็ได้<sup>60</sup>

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้นต่อองค์คณะ ต่อจากนั้นหากคู่กรณีประสงค์จะแถลงด้วยวาจา ประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วต่อองค์คณะก่อนหรืออย่างช้าที่สุดในวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้ คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในประเด็นอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ แต่ถ้าคู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและประสงค์จะแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ได้ยื่นไว้ก่อนได้ โดยศาลจะพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้อกับคำแถลง และจำเป็นแก่คดีเท่านั้น ในการนั่งพิจารณาคดีศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยานเช่นเดียวกับในชั้นไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งกระทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว หากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงการณ์และหลักฐานที่นำมาสืบประกอบไม่ทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ไว้แล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ ประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วว่าคดีนี้ศาลควรมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอย่างไร เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นก็ได้<sup>61</sup>

<sup>60</sup> ข้อ 84 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>61</sup> ข้อ 89 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

#### 1.4.10 การพิจารณาคดีโดยเร่งด่วน<sup>62</sup>

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นเรื่องที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาพิพากษาโดยเร่งด่วน เพราะมีกฎหมายกำหนดเวลาในการพิจารณาพิพากษาไว้เป็นการเฉพาะหรือเพราะเหตุอื่นใด ซึ่งหากจะดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน และการนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดีตามขั้นตอนปกติอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรืออาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ให้เสนอองค์คณะโดยด่วนเพื่อทำหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งโดยไม่ชักช้าให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน

หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะแสวงหาข้อเท็จจริงโดยแจ้งให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ เพื่อทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีการอื่นใดให้เสร็จสิ้นในวันเดียวหรือต่อเนื่องกันไป และให้แจ้งตุลาการผู้แถลงคดีทราบเพื่อเข้าในการไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใด และให้ถือว่าวันที่เสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบอีก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจาให้เสร็จสิ้นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ให้องค์คณะกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยจะต้องไม่เกินเจ็ดวันหลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และให้แจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกพร้อมสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นตามที่เห็นสมควร

<sup>62</sup> ข้อ 49/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

#### 1.4.11 การพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี

ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดี<sup>63</sup> อำนาจในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเป็นอำนาจขององค์คณะ คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีจะต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่ง

เมื่อศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้วให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าหากไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ศาลลงการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง<sup>64</sup>

คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายบัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด<sup>65</sup> แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและเป็นคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตาม

<sup>63</sup> มาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>64</sup> มาตรา 69 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>65</sup> มาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559

คำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด<sup>66</sup> ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร

#### 1.4.12 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

หากคู่กรณี ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดี คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว คดีนั้นถึงที่สุด<sup>67</sup>

คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุรายการดังต่อไปนี้<sup>68</sup>

- (1) ชื่อผู้อุทธรณ์และผู้ถูกอุทธรณ์
- (2) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
- (3) คำขอของผู้อุทธรณ์
- (4) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้ออื่นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์ก็ได้<sup>69</sup>

#### 1.4.13 การขอให้พิจารณาคดีใหม่<sup>70</sup>

เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งซึ่งขาดคดีนั้นแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นมีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

<sup>66</sup> ข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560

<sup>67</sup> มาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>68</sup> ข้อ 101 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>69</sup> ข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>70</sup> มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

อย่างไรก็ตามคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่จะยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่นั้นต้องยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด และการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่จะทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

#### 1.4.14 การบังคับคดี

การบังคับคดีเป็นวิธีดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในกรณีที่ผู้แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ชนะคดีหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับสิทธิอันเกิดจากคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

##### 1) ลักษณะของการบังคับคดี

ลักษณะของการบังคับคดีมี 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การบังคับคดีโดยไม่ต้องออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ได้แก่ คดีที่ศาลมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) เฉพาะที่ให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และ (4) ซึ่งเป็นคดีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้ศาลมีคำสั่งไปยังสำนักงานเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบังคับคดีดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลดังกล่าว<sup>71</sup> ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาล

<sup>71</sup> ข้อ 125 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562



ปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ เมื่อได้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาก็มีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น หรือในกรณีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องถือว่า มีผลบังคับตามคำพิพากษาได้ในตัวโดยที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีก<sup>72</sup>

(2) เป็นการบังคับคดีโดยออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แก่ คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีให้ใช้เงิน คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งคืน หรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเว้นกระทำการ คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินที่ครอบครอง คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ไม้ยืนต้น ที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินที่ครอบครอง และคดีที่มีคำสั่งตามมาตรา 72 (5)

## 2) การแจ้งคำสั่ง

คดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งต้องมีการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเมื่อทราบคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยชอบแล้ว ศาลจะออกหมายแจ้งคำสั่งไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้ระบุในหมายแจ้งคำสั่งด้วยว่า ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องควรถ้วนอาชญากรรมทรัพย์สิน หรืออาศัยสิทธิเรียกร้อง หรือถูกจับกุมและกักขัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่สมควร หรืออาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้

<sup>72</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 9 พฤศจิกายน 2561, (บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด), หน้า 223

### 3) การขอบังคับคดี

ในคดีที่การบังคับคดีต้องออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล และศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีคือศาลที่ได้พิจารณาชี้ขาดคดีในชั้นต้น หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>73</sup>

## 1.5 วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

### 1.5.1 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมี 2 ฐานะ ดังนี้

1) เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย มีอำนาจพิจารณาคดีดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีการประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และ (3) คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

วิธีพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ให้ฟ้องโดยยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>74</sup>

2) เป็นศาลสูง พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ได้ ได้แก่ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด<sup>75</sup> คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่ง

<sup>73</sup> ข้อ 129 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2562

<sup>74</sup> ข้อ 98 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>75</sup> ข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจ คำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา ตามข้อ 100 วรรคสอง และคำสั่งระหว่างพิจารณาที่อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง<sup>76</sup> คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือบังคับตามคำพิพากษา<sup>77</sup>

### 1.5.2 การยื่นคำอุทธรณ์

การยื่นคำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

### 1.5.3 ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์

ถ้าทนายในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วและทนายในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทนายที่ต่ำกว่า

### 1.5.4 การตรวจคำอุทธรณ์

#### 1) การตรวจคำอุทธรณ์เบื้องต้นโดยศาลปกครองชั้นต้น

จะทำการตรวจอุทธรณ์ใน 2 ระดับ ดังนี้

(1) ตรวจคำอุทธรณ์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อได้รับคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นจะออกไปรับให้ และจะตรวจคำอุทธรณ์เบื้องต้นดังต่อไปนี้

ก. หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่ออุทธรณ์อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ข. หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

ค. หากเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องหรือเป็นอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบ หรือผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขคำ

<sup>76</sup> ข้อ 73 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>77</sup> ข้อ 76 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อุทธรณ์หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ของศาลบันทึกไว้แล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) *ตรวจคำอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวน*

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์นั้นให้องค์คณะดำเนินการต่อไป ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้เสนอองค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์ แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป<sup>78</sup>

ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว<sup>79</sup>

2) *การตรวจคำอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด*

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดลงทะเบียนในสารบบความ แล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อจ่ายสำนวนแก่องค์คณะ ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวมีข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งยกอุทธรณ์นั้น<sup>80</sup> หรือถ้า

<sup>78</sup> ข้อ 106 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>79</sup> ข้อ 104 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>80</sup> ข้อ 108 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>81</sup>

### 1.5.5 การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอุทธรณ์

การแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีดังนี้

1) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

2) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำแก้อุทธรณ์จะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีในอุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

3) จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการทำคำแก้อุทธรณ์แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดเรื่องการจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้โดยอนุโลม<sup>82</sup>

### 1.5.6 การนั่งพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้ว โดยหลักแล้วองค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก แต่ถ้าหากองค์คณะเห็นว่าคดีนั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาคดีจะไม่ทำให้เสียความยุติธรรม องค์คณะอาจไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีก็ได้ แต่ศาลต้องแจ้งการไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณา พร้อมกันนี้ต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนไปให้คู่กรณีทราบด้วย ทั้งนี้ คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงเป็นหนังสือต่อองค์คณะภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าหากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะขอให้มีการนั่งพิจารณา ให้ยื่นคำขอ

<sup>81</sup> ข้อ 108 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>82</sup> ข้อ 116, แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีต่อไป<sup>83</sup> ในกรณีที่องค์คณะไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาในคดีใด ให้ตุลาการผู้แถลงคดีมาชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือมาแถลงการณ์ด้วยวาจาในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนั้น

### 1.5.7 การทำคำพิพากษาและคำสั่งอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้<sup>84</sup>

1) หากคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ให้พิพากษายกอุทธรณ์โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

2) หากคำพิพากษาของศาลปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

3) หากคำพิพากษาของศาลปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

4) หากคำพิพากษาของศาลปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วนและผิดบางส่วน ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

จากวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองจะทำการตรวจคำฟ้องเบื้องต้น ประทับรับฟ้องและออกหมายเลขคดีแยกตามประเภทคดี จากนั้นจะเสนอสำนวนคดีต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด กรณีที่เป็นคดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีเป็นคดีบริหารงานบุคคลก็จะเสนอสำนวนต่อหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล เลขาแผนกจะทำการลงระบบและเสนอสำนวนคดีเพื่อให้หัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลมีคำสั่งจ่ายสำนวนคดี

<sup>83</sup> ข้อ 110/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

<sup>84</sup> ข้อ 111 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ให้องค์คณะพิจารณาและกำหนดผู้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าว ในการจ่ายสำนวนดังกล่าว ไม่มีการคัดกรองสำนวนคดีตามความเร่งด่วนและลักษณะของคดี ทำให้คดีทุกลักษณะคดีจะจ่ายไปยังองค์คณะ เมื่อตุลาการหัวหน้าได้รับสำนวนคดีแล้วจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อได้รับคำฟ้องแล้วจะทำการตรวจคำฟ้อง จึงจะทราบว่าคุณคดีดังกล่าวมีความเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาคดีโดยเร็วหรือไม่ นอกจากนั้น ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองทุกลักษณะคดีไม่ว่าจะเป็นคดีที่ศาลเห็นโดยชัดแจ้งว่าไม่อยู่อำนาจของศาลปกครอง หรือไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ หรือคดีที่ไม่มีข้อไม่ยุ่งยาก จะต้องกระทำโดยองค์คณะทุกคดี ซึ่งทำให้คดีที่ควรพิจารณาโดยองค์คณะมีความล่าช้า เนื่องจากมีคดีที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก และเมื่อคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่มีบทบัญญัติการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ โดยเฉพาะปัญหาข้อเท็จจริง ทำให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้กว้างขวาง จึงทำให้คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก

## 2. วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ระบบโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ มีระบบศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

### 2.1 โครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศส<sup>85</sup>

โครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสมีสามชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง นอกจากนี้ ยังมีศาลชำนาญพิเศษสำหรับคดีปกครองบางประเภทที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

<sup>85</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 57-63

### 2.1.1 ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้น จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1953 เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง ทำให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองมากขึ้น ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นกลาง ศาลปกครองชั้นต้น มีจำนวน 35 แห่ง เป็นศาลปกครองชั้นต้นในภาคพื้นทวีป (métropole) จำนวน 27 แห่ง ส่วนที่เหลือ เป็นศาลปกครองชั้นต้นในเขตโพ้นทะเล (DOM-TOM) องค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วย ตุลาการจำนวนสามคน ศาลปกครองชั้นต้นแห่งหนึ่ง ๆ อาจมีองค์คณะเดียว หรือหลายองค์คณะก็ได้ ขึ้นอยู่กับปริมาณคดีที่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีหลายองค์คณะ จะมีการแบ่งประเภทคดีเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

### 2.1.2 ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดตั้งขึ้นหลังสุดในระบบโครงสร้างของศาลปกครอง ฝรั่งเศส เพื่อช่วยลดภาระของสภาแห่งรัฐ ในระยะเริ่มแรกมีศาลอุทธรณ์จำนวนห้าแห่ง ต่อมา มีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์เพิ่มขึ้นอีกสามแห่ง

ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องพิจารณา และทำโดยองค์คณะ ซึ่งองค์คณะปกติ ประกอบด้วย ตุลาการจำนวนห้าคน ตุลาการหัวหน้าคณะ เป็นประธาน ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการจำนวนสามคน แต่งตั้งจากตุลาการองค์คณะสองคน และตุลาการนอกองค์คณะหนึ่งคน สำหรับองค์คณะพิเศษหรือองค์ประชุมใหญ่ (formation plénière) ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นประธาน ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการอื่น อีกจำนวนห้าคน ประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะต่าง ๆ และตุลาการอื่นที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ ตุลาการหัวหน้าคณะคนใดคนหนึ่งไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งตุลาการในองค์คณะที่มี ตำแหน่งเทียบเท่าประธานศาลปกครองชั้นต้นทำหน้าที่แทน

### 2.1.3 สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

สภาแห่งรัฐ แบ่งออกเป็นสององค์กรตามอำนาจหน้าที่ คือ (1) องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และ (2) องค์กรศาลปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีนั้น ประกอบด้วย องค์คณะจำนวน 10 องค์คณะ แบ่งองค์คณะ ตามประเภทคดี แต่ละองค์คณะประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งรัฐระดับ Conseiller d'Etat ประมาณ เก้าคน หากเป็นคดีที่มีความสำคัญจะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (assemblée) ประกอบด้วย รองประธานสภาแห่งรัฐ หัวหน้าองค์คณะทุกองค์คณะ และสมาชิกขององค์คณะที่เป็นเจ้าของเรื่อง องค์ประชุมจะมีประมาณสิบสองคนถึงสิบเจ็ดคน หากเป็นการพิจารณาเรื่องมาตรการชั่วคราวก่อนการ พิพากษาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานแผนกคดี (Président de la section contentieux) เป็นผู้ วินิจฉัย



### 2.1.4 ศาลปกครองที่มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสศาลปกครองที่มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ มีหลากหลายและมีลักษณะค่อนข้างเฉพาะ แต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ในคดีเฉพาะที่กำหนด โดยกฎหมายก่อตั้ง คำวินิจฉัยของศาลปกครองเหล่านี้ขึ้นต่อสภาแห่งรัฐในสองลักษณะคือในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และในฐานะศาลปกครองชั้นสูงสุด

### 2.2 เขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส<sup>86</sup>

ศาลปกครองฝรั่งเศส โดยเฉพาะสภาแห่งรัฐวางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองโดยพิจารณาจากลักษณะทางรูปแบบของคดี กล่าวคือ พิจารณาอำนาจของศาลปกครองเหนือคดี ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) และคดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine jurisdiction)

คดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir – REP) หากตรวจสอบพบว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ถูกโต้แย้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยเพิกถอน โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนด ซึ่งคดีส่วนใหญ่ก็เป็นคดีประเภทนี้และเป็นคดีหลักของศาลปกครอง

คดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux général de pleine jurisdiction) เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวาง มุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิในการจะได้รับค่าทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่กระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหาย ในคดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกโต้แย้ง บางกรณีอำนาจศาลปกครองอาจขยายไปถึงการวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งแทนที่ฝ่ายปกครอง ลักษณะเฉพาะของการเพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มคือ ผลของคดีจะไม่มีลักษณะทั่วไปเหมือนกรณีการสั่งเพิกถอนในคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ แต่มีผลเฉพาะคู่ความเท่านั้น

### 2.3 เจ็อนใจในการฟ้องคดีปกครอง<sup>87</sup>

#### 2.3.1 การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน

ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียสามารถขอการฟ้องคดีต่อศาลไว้ก่อน โดยการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองไม่ว่าการร้องขอให้ทบทวน (recours gracieux)

<sup>86</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-87

<sup>87</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-115

หรือการร้องเรียนตามลำดับชั้นบังคับบัญชา (recours gracieux) วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการพิจารณาเพิ่มขึ้นจากการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง และมีโอกาสในการพิจารณาทบทวน การร้องขอให้ทบทวน เป็นกรณีร้องขอต่อองค์กรฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนการร้องเรียนตามสายการบังคับบัญชา เป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล การอุทธรณ์จะมีประโยชน์ต่อเมื่อผู้กำกับดูแลมีอำนาจยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำที่ถูกต้องแย้งนั้น

การร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้โดยทั่วไปเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ ถือว่าเป็นสิทธิและไม่ถือว่าเป็นเงื่อนไขของการรับคดีไว้พิจารณา ซึ่งแตกต่างจากเรื่องความสามารถหรือความมีส่วนได้เสีย การร้องเรียนนี้ไม่มีเงื่อนไขเรื่องระยะเวลา แต่เพื่อให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ และในกรณีที่ฝ่ายปกครองอาจยกเลิกคำสั่งทางปกครอง การร้องเรียนและอุทธรณ์นี้ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ กรณีที่เป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เช่น คำสั่งลงโทษ จะต้องดำเนินการภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น หรือนับแต่วันประกาศในกรณีที่เป็นกฎ

แต่ในบางเรื่อง กฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน เช่น คดีเกี่ยวกับสัญญา คดีเกี่ยวกับภาษีอากร คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือคดีเกี่ยวกับการลงโทษโดยสมพัตร์กีฬาท้องถิ่น เป็นต้น ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์บังคับ นั้น จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด และคำสั่งขององค์กรที่พิจารณาคดีอุทธรณ์มีผลแทนที่คำสั่งเดิมที่ถูกต้องแย้ง ทั้งนี้ องค์กรผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องหรือคำอุทธรณ์ให้เสร็จภายในระยะเวลาสี่เดือน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

### 2.3.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้มีการเคารพความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลใดก็สามารถฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ แต่โดยที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักเรื่องสิทธิการฟ้องคดีทั่วไปไว้ ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจึงจะถือว่ามีสิทธิฟ้องคดี แต่ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย

การที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาผลกระทบหรือความมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีแล้วยังต้องพิจารณาในด้านความสามารถ (La capacité) ของผู้ฟ้องคดีด้วย กล่าวคือ ผู้เยาว์และบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแต่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถต้องมีผู้แทนที่ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.3.3 ระยะเวลาหรืออายุความ

โดยทั่วไปการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องฟ้องภายในสองเดือนนับแต่วันประกาศนิตินิยมทางปกครองที่ถูกต้องแล้วนั้น ถ้าหากนิตินิยมทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นกฎ ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันประกาศ หากเป็นคำสั่งทางปกครองระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่วันแจ้งให้ทราบคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองจะต้องระบุสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ด้วย

ภาระในการพิสูจน์ว่าได้มีการประกาศนิตินิยมทางปกครองตกเป็นภาระแก่ฝ่ายปกครอง ในกรณีที่การแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่ผู้มีส่วนได้เสียมีข้อบกพร่อง เป็นหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียนั้นที่ต้องขอให้มีการแจ้งที่สมบูรณ์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี มิฉะนั้น คำฟ้องจะไม่ได้รับการพิจารณา แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดีปฏิเสธการแจ้งคำสั่งทางปกครองระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับ สำหรับการฟ้องคดีบางประเภท เช่น กรณี โยธาสาธารณณะ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิตินิยมทางปกครองโดยการส่งเรื่องของศาลยุติธรรม หรือการฟ้องคดีเพื่อให้พิสูจน์ความไม่มีอยู่ของนิตินิยมทางปกครอง ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้

สำหรับคำสั่งโดยปริยาย (decision expresse) ในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอน ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับวันถัดจากวันที่ถือว่าคำสั่งโดยปริยาย คือสี่เดือนหลังจากการยื่นคำร้อง แต่ถ้าในระหว่างระยะเวลาการฟ้องคดีมีคำสั่งอย่างชัดแจ้งออกมา ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับใหม่ แม้ว่าจะมีการแจ้งคำสั่งภายหลังจากพ้นกำหนดที่ถือว่าคำสั่งโดยปริยายก็ตาม

### 2.3.4 ลักษณะของคำสั่งที่นำมาฟ้องคดีขอให้เพิกถอน

นิตินิยมทางปกครองที่จะถูกนำมาฟ้องขอให้เพิกถอนได้ต้องเป็นนิตินิยมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับ (une decision administrative unilatérale exécutoire) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนิติสัมพันธ์ ถ้าหากมีการฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญา หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นการตีความ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการ ระเบียบภายในของสภาท้องถิ่น การกระทำที่มีลักษณะเป็นการยื่นยื่นคำสั่งเดิม มาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อจัดระเบียบภายในองค์กร ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เว้นแต่เป็นกรณีการให้สิทธิประโยชน์ การกำหนดหน้าที่ การกำหนดกฎเกณฑ์ หรือละเมิดสิทธิหรือเอกสิทธิ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 2.3.5 ลักษณะของคำขอ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจศาลปกครองมีอำนาจจำกัด กล่าวคือ ศาลไม่อาจกระทำการเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือให้ศาลออกคำสั่งแทนฝ่ายปกครอง ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลสามารถ

ออกคำสั่งให้บุคคลกระทำการได้ เช่น การให้บุคคลออกจากที่สาธารณะ หรือสั่งให้ทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในคดีเกี่ยวกับการใช้ทางสาธารณะ

## 2.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

### 2.4.1 บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี<sup>88</sup>

1) *คู่ความในคดี* โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดี ได้แก่ เอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ สำหรับฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ฟ้องคดีได้นั้นต้องเป็นกรณียกเว้น ซึ่งมี 2 กรณี คือ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และการฟ้องคดีโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้ถูกฟ้องคดี โดยหลักแล้วได้แก่หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน ในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนรวม ในคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องระบุผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน หากแต่ระบุให้เป็นที่เข้าใจโดยปริยายก็ได้ ศาลจะมีหน้าที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่ถ้าหากเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุหน่วยงานทางปกครองที่ตนประสงค์จะฟ้องไว้อย่างชัดเจน ศาลไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหรือแก้ไขผู้ถูกฟ้องคดีแทนผู้ฟ้องคดี

2) *ผู้ร้องสอด* ได้แก่ บุคคลอื่นซึ่งเข้ามาในฐานะเป็นคู่ความในภายหลัง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) *ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีโดยสมัครใจ* บุคคลอื่นที่มีไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ภายใต้เงื่อนไขว่า ในกรณีที่เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนอาจถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้นั้นประสงค์จะเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หากประสงค์จะเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับต่อไปได้ ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีจะต้องยื่นคำร้องในเวลาใด ๆ ก็ได้ แต่ต้องก่อนปิดการพิจารณาคดี โดยหลักแล้วผู้ที่ยื่นคำร้องเข้ามาในคดีจะต้องเป็นคู่ความร่วมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและถือว่าคำร้องที่ยื่นเข้ามานั้นเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องเดิม ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีจะต้องถือตามคำขอของคู่ความเดิมและไม่สามารถยกเหตุผลอื่นที่มีใช้เหตุผลที่

<sup>88</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 118-123

คู่ความเดิมอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้โดยชอบได้ เว้นแต่จะเป็นเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดอาจยกเหตุผลหรือข้ออ้างอื่น ๆ ที่แตกต่างไปจากเหตุผลข้ออ้างของคู่ความเดิมได้ หากเหตุผลข้ออ้างนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในประเด็นข้อกฎหมายเดียวกันกับเรื่องที่คู่ความได้ยกขึ้น ทั้งนี้ มาตรา R 632 – 1 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง กำหนดว่าการยื่นคำขอจะต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต้องล่าช้าออกไป

(2) ศาลเรียกให้เข้ามาในคดี เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกถูกบังคับตามคำสั่งของศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี เนื่องจากคู่ความเดิมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

ก. ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นเข้ามาในคดี เพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบคำพิพากษาเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีเดิม เพราะเกรงว่าผู้ถูกฟ้องคดีเดิมอาจไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้

ข. ผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบหรือบางส่วนในเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล ให้เข้ามาในคดีเพื่อรับผิดชอบแทนตน

ค. ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ในกรณีนี้สภาแห่งรัฐได้วางเงื่อนไขสำหรับการใช้สิทธิของคู่ความไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก ผู้ที่จะถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ต้องเป็นผู้ที่สิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อคู่ความในคดีอาจก่อให้เกิดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองขึ้นได้ และประการที่สอง หากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดีผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลของคำพิพากษาผูกพันบุคคลภายนอกที่เรียกเข้ามาดังกล่าวด้วย กรณีนี้มีได้แต่เฉพาะคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเท่านั้น

ผู้ที่เข้ามามีส่วนในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่ความ บุคคลภายนอกอาจถูกศาลเรียกเข้ามาในคดีได้ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นไปตามอำนาจทั่วไปในการไต่สวนคดีของศาล แต่ศาลไม่มีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เรียกเข้ามาในคดีนี้ ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาในคดีในกรณีนี้จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา

#### 2.4.2 การยื่นคำฟ้อง<sup>89</sup>

ลักษณะของคำฟ้อง การฟ้องคดีนั้น มาตรา R 411 – 1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า การฟ้องคดีให้กระทำโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาล และในคำ

<sup>89</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 128-136

ฟ้องนั้นต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริง (des faits) ข้ออ้าง (moyens) และคำขอ (conclusions) ของผู้ฟ้องคดีด้วย ในการฟ้องคดีนั้นโดยหลักแล้วต้องกระทำโดยบุคคลคนเดียว แต่ในบางกรณีที่บุคคลหลายคนอยู่ภายใต้สถานะทางกฎหมายเดียวกัน หรือเรียกร่องคำเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์เดียวกันและภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน บุคคลดังกล่าวก็อาจร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน คำฟ้องจะต้องระบุให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดด้วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างเพียงพอและชัดเจน ในกรณีที่มีการระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลไม่เพียงพอ ผู้ฟ้องคดีสามารถเพิ่มเติมคำฟ้องได้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี สำหรับคำขอท้ายคำฟ้องเป็นการกำหนดอำนาจศาลและประเภทของคดี ดังนั้น จึงต้องระบุอย่างชัดเจน นอกจากนั้นคำฟ้องต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามรัฐกำหนดเลขที่ 2003 – 1235 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 2003

### 2.4.3 การพิจารณา

หลักในการพิจารณาคดีต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนการพิพากษา (le principe de l'obligation d'instruire avant de juger) ศาสตราจารย์เรอเน่ ซาปุส ได้อธิบายไว้ว่า<sup>90</sup> ในคดีปกครองก่อนที่จะมีการพิพากษาคดีจะต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะให้คดีดังกล่าวอยู่ในสภาพพร้อมและศาลได้ทราบข้อเท็จจริงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหลักดังกล่าวมีข้อยกเว้น โดยมาตรา R 611 – 8 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าเมื่อพิจารณาจากคำฟ้องผลของคดีเป็นที่แน่นอนแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะอาจมีคำสั่งให้ไม่ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่โดยที่ข้อยกเว้นนี้มีลักษณะที่ขัดกับลักษณะพิเศษของการพิจารณาคดีปกครองในเรื่องการรับฟังคำคู่ความ สถานะของรัฐ จึงได้วางกรอบจำกัดการใช้ข้อยกเว้นนี้ไว้ตามคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐในคดี Synd. Des avocats de France ลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1996 ว่า ต้องไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเท่ากับว่าจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่จะมีคำพิพากษาไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือยกคำฟ้องเท่านั้น ผลของการที่อธิบดีหรือหัวหน้าคณะมีคำสั่งให้ยกเว้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ทำให้องค์คณะสามารถมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้โดยไม่ต้องมีการส่งคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและใช้สิทธิโต้แย้งสำนวนจะถูกส่งไปยังตุลาการผู้แถลงคดีและกำหนดวันพิพากษาคดีต่อไป อย่างไรก็ตามหลังจากฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาอาจมีคำสั่งให้มีการแสวงหา

<sup>90</sup> René CHAPUS, droit du contentieux administratif, 10<sup>e</sup> edition, Montchretien p.763

ข้อเท็จจริงสำหรับคดีนั้นตามขั้นตอนปกติก็ได้ และถึงแม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งระหว่างการพิจารณาซึ่งต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ แต่คำพิพากษาที่เกิดจากคำสั่งยกเว้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้อาจถูกโต้แย้งต่อศาลอุทธรณ์และถูกเพิกถอนเพราะเหตุว่าคำสั่งยกเว้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นไม่ชอบก็ได้ ลักษณะสำคัญของการพิจารณาคดีปกครองเป็นการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ศาสตราจารย์เรอเน่ ชาปัส กล่าวว่าเป็นหลักที่ประกันความยุติธรรมที่ดี (une garantie de bonne justice)<sup>91</sup>

การพิจารณาของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน โดยระบบนี้ศาลมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการพิจารณา นอกเหนือจากองค์คณะซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาแล้ว ตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณา ได้แก่ ตุลาการเจ้าของสำนวน และอธิบดีศาลหรือตุลาการหัวหน้าคณะ ในกรณีที่ศาลนั้นมีการแบ่งเป็นหลายคณะ

ตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง โดยมาตรา R 611 – 9 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า เมื่อจำศาลได้ลงทะเบียนรับคำฟ้องแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งตุลาการในศาลนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งอธิบดีหรือหัวหน้าคณะอาจแต่งตั้งตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงไปจนกว่าคดีนั้นจะมีคำพิพากษา การถอนสำนวนออกจากความรับผิดชอบของตุลาการเจ้าของสำนวนจะกระทำได้เฉพาะเกิดจากการร้องขอของตุลาการเจ้าของสำนวนนั่นเองและได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือโดยคำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น และมาตรา R 611 – 10 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาให้คู่ความแต่ละฝ่ายจัดทำและส่งบันทึกตามระยะเวลาที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจในการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง ในกรณีที่คำฟ้องนั้นสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือในกรณีที่คำฟ้องไม่ชัดเจน ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจตีความคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องเช่นไร หรือสั่งให้คู่ความจัดส่งพยานหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ ที่จะเป็ประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษา นอกจากนั้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนยังมีอำนาจพิจารณาว่าสมควรให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามาในคดีเพิ่มเติมไม่ว่าในฐานะคู่ความร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ จัดทำบันทึกสรุปสำนวน กำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา และร่างคำพิพากษา

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการสั่งการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาแล้ว อธิบดี หรือหัวหน้าคณะยังมีอำนาจเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 221 – 1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายปกครอง กล่าวคือ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

<sup>91</sup> René CHAPUS, อ้างแล้ว, p.765

รองอธิบดีศาลปกครองปารีส และตุลาการหัวหน้าคณะใน ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจออกคำสั่ง เช่น (1) อนุญาตให้ถอนฟ้อง (2) สั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้พิจารณา (3) วินิจฉัยว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาพิพากษา (4) สั่งไม่รับคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เพราะไม่ได้ยื่น โดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือคำฟ้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้เพราะเหตุอื่นและเป็นกรณีที่ไมอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ในระหว่างการพิจารณา (5) วินิจฉัยคำฟ้องที่เหลือประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลเพียงประเด็นเดียว (6) วินิจฉัยคำฟ้องที่ในเรื่องเดียวกันนั้นได้เคยมีคำพิพากษาของศาลปกครองไปแล้ว เป็นต้น

#### 2.4.4 การให้คู่ความแต่ละฝ่ายเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน<sup>22</sup>

การพิจารณาจะเริ่มต้นจากการส่งคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำคำให้การและยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อศาลได้รับแล้วศาลจะส่งบันทึกคำให้การนี้ไปยังผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีจัดทำบันทึกคำให้การ ศาลมีหน้าที่ต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะกรณีที่บันทึกดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและข้ออ้างใหม่เท่านั้น

มาตรการที่ศาลนำมาใช้ในการทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเป็นไปด้วยความราบรื่นและไม่ประวิงเวลาให้คดีล่าช้า คือ การเดือน (la mise en demeure) มาตรการเดือนจะนำมาใช้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) คำฟ้องมีข้อบกพร่องที่สามารถแก้ไขซึ่งมาตรา R 612 – 1 กำหนดว่าศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขแล้ว และมาตรา R 612 – 2 กำหนดว่า การแจ้งให้แก้ไขในกรณีคำฟ้องไม่แนบสำเนาตามจำนวนที่กำหนด หรือไม่แนบคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือไม่ฟ้อง โดยทนายความ กรณีที่ต้องฟ้องโดยทนายความ นั้น อาจกระทำในรูปของการเดือน และถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดในคำเดือน ซึ่งอย่างน้อยจะต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือน ให้ถือว่าคำฟ้องนั้นมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ (2) เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำคำฟ้องให้สมบูรณ์ หรือไม่ส่งคืนเอกสารในคดีที่ศาลอนุญาตให้นำไปไว้กับทนายความได้ หรือ (3) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่จัดทำคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมีการเดือนแล้วแต่ไม่มีการปฏิบัติตาม ในกรณีของผู้ฟ้องคดีจะถือว่าทั้งฟ้องส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

<sup>22</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 144-146



#### 2.4.5 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล<sup>93</sup>

หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่ความยังไม่เพียงพอหรือไม่แน่ใจว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องก็สามารถใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ดังนี้

- 1) การเรียกให้คู่ความอธิบายหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม
- 2) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารของทางราชการ มาตรา R 626 – 1 แห่งประมวลกฎหมายปกครอง กำหนดให้องค์คณะหรือหัวหน้าคณะมอบหมายให้ตุลาการในองค์คณะคนใดคนหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติคือตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อตรวจสอบการมีอยู่และเนื้อหาที่แท้จริงของของคำสั่งทางปกครอง
- 3) การตรวจสอบสถานที่ (la visit des lieux) มาตรา R 622 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้องค์คณะหรือหัวหน้าคณะมีคำสั่งให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนในองค์คณะไปตรวจสอบสถานที่ตามที่กำหนด ในระหว่างการตรวจสอบสถานที่นั้นศาลมีอำนาจรับฟังข้อมูลจากบุคคลใดหรือให้บุคคลใดดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การสอบสวนได้ ทั้งนี้ ศาลต้องแจ้งการไปตรวจสอบสถานที่ให้คู่ความทราบวันและเวลาล่วงหน้า พร้อมทั้งจัดให้มีการบันทึกการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐาน ในทางปฏิบัติจะใช้วิธีนี้ในคดีเกี่ยวกับการผังเมือง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการเวนคืน
- 4) การไต่สวน กำหนดไว้ในมาตรา R 623 – 1 ถึง มาตรา R 623 – 8 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งอาจเกิดจากองค์คณะเห็นสมควรหรือคู่ความร้องขอ องค์คณะจะทำการไต่สวนในเรื่องที่เห็นว่าจะประโยชน์แก่การพิจารณาคดีและในการออกคำสั่งไต่สวนต้องระบุข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวน พร้อมทั้งระบุด้วยว่าจะทำการไต่สวนต่อหน้าองค์คณะพิพากษาหรือองค์คณะสอบสวน หรือจะแต่งตั้งตุลาการคนใดคนหนึ่งไปไต่สวนนอกสถานที่ รวมทั้ง ระบุวัน เวลาของการไต่สวน และแจ้งให้คู่ความทราบด้วย ในการไต่สวนนอกจากจะเปิดโอกาสให้คู่ความนำพยานของตนมาให้ปากคำต่อศาลแล้ว ยังให้อำนาจศาลในการที่จะเรียกหรือฟังพยานบุคคลอื่นที่ศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การค้นหาคำความจริงของศาลได้ด้วย
- 5) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในทางเทคนิค วิธีการหาข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ แต่ถือเป็นอำนาจทั่วไปของศาล
- 6) การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงบางประเด็นก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา โดยจะใช้ทั้งกับคดีประเภทขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ

<sup>93</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 146-150

ด้วยกฎหมาย และในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญอาจเกิดจากคำขอของกลุ่มความหรือศาลเห็นสมควร และเป็นดุลพินิจของศาล

#### 2.4.6 การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา<sup>94</sup>

การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ซึ่งกระทำได้ 2 แบบ คือ (1) การออกคำสั่งเสร็จสิ้นการพิจารณา โดยมาตรา R 613 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้อำนาจแก่หัวหน้าองค์กรคณะในการออกคำสั่งเพื่อกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา โดยจะต้องแจ้งคำสั่งให้คู่ความทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน มิฉะนั้นจะใช้ยื่นคู่ความนั้นไม่ได้ (2) การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาโดยผลของกฎหมาย มาตรา R 613 – 2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า หากศาลไม่มีคำสั่งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ให้ถือว่าวันเสร็จสิ้นการพิจารณาได้แก่ วันที่สามก่อนหน้าวันนัดพิจารณาครั้งแรก หรือในวันนัดพิจารณาครั้งแรก สำหรับกรณีที่เป็นการพิจารณาเร่งด่วน

#### 2.4.7 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

มาตรา L 511 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดหลักการไว้ว่าเป็นอำนาจของผู้พิพากษานายเดี่ยวที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการที่จะใช้อำนาจของผู้พิพากษานายเดี่ยวในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือหัวหน้าคณะ หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือหัวหน้าคณะแต่งตั้ง โดยตุลาการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจนี้ต้องมีเวลารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวมาไม่น้อยกว่า 2 ปี และอย่างน้อยต้องดำรงตำแหน่งในระดับที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller) เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แบ่งออกได้เป็น 4 กรณี คือ (1) การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน (2) มาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง (3) มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อน และ (4) มาตรการพิเศษอื่น ๆ เช่น มาตรการในคดีสัญญาและการพัสดุ มาตรการในเรื่องเกี่ยวกับภาษี หรือมาตรการในเรื่องเกี่ยวกับโทรคมนาคม เป็นต้น

#### 2.4.8 การจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดทำบันทึกสรุปสำนวนให้เสร็จสิ้นก่อนวันนัดพิจารณา บันทึกสรุปสำนวนประกอบด้วย การรายงานการสอบข้อเท็จจริง ประเด็นข้อโต้แย้งของกลุ่มความ บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปประเด็นแห่งคดี และผลแห่งคดีตามความเห็นของตุลาการ

<sup>94</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 154-155

เจ้าของสำนวน รวมทั้งจะต้องจัดทำร่างคำพิพากษาเสนอในรายงานด้วย และเมื่อคดีพร้อมที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งสำนวนให้แก่ตุลาการผู้แถลงคดี

#### 2.4.9 การกำหนดวันนัดพิจารณา<sup>95</sup>

มาตรา R 711 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ต้องมีการแจ้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทราบและต้องแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน สำหรับกรณีปกติ หรือไม่น้อยกว่า 2 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากศาลไม่แจ้งกำหนดวันนัดพิจารณาให้คู่ความทราบหรือแจ้งโดยให้ระยะเวลาไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้จะมีผลทำให้คำพิพากษาในคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ คู่ความจะทราบวันนัดพิจารณาและมาใช้สิทธิของตนในวันดังกล่าว สำหรับขั้นตอนการพิจารณา มีดังนี้ (1) การแถลงรายงานบันทึกสรุปสำนวน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน หรือหากเป็นกรณีที่ศาลอาจพิพากษาโดยตุลาการนายเดียว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการผู้ทออธิบดีมอบหมายแถลงรายงานบันทึกสรุปสำนวน (2) การแถลงการณ์ด้วยวาจาของคู่ความหรือทนายความ ในกรณีที่คู่ความใช้สิทธิแถลงการณ์ด้วยวาจา จะแถลงได้เฉพาะในรอบของบันทึกคำแถลงการณ์เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้ยื่นไว้แล้วเท่านั้น (3) ในกรณีจำเป็น องค์กรจะมีอำนาจเรียกตัวแทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ศาลยังสามารถรับฟังคำอธิบายของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่คู่ความขอให้มาร่วมในวันนัดพิจารณาได้ (4) การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการผู้แถลงคดีสามารถเสนอความเห็นในคดีของตนอย่างอิสระและเปิดเผยต่อสาธารณะก่อนการพิพากษาทุกคดี ไม่ว่าจะเป็นการพิพากษาโดยองค์กรปกติหรือโดยตุลาการนายเดียว จะต้องมีการฟังคำแถลงของตุลาการผู้แถลงคดีก่อนคดีที่พิพากษาโดยไม่มีกรฟังคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีถือเป็น โฆษะ เว้นแต่ ในกรณีการมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา รวมทั้ง ในกรณีพิเศษ เช่น การพิพากษาคดีเกี่ยวกับการขับไล่บุคคลต่างด้าวออกนอกประเทศ

#### 2.4.10 การทำคำพิพากษา<sup>96</sup> แบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1) องค์กรพิพากษา มาตรา L 3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า คำพิพากษาของศาลกระทำโดยองค์กร เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น องค์กรปกติ ประกอบด้วย ตุลาการ 3 คน องค์กรพิเศษ ประกอบด้วย องค์กรเจ้าของเรื่อง รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ส่วนที่ประชุมใหญ่ จะประกอบด้วยตุลาการทุกคนในศาลปกครองชั้นต้น สำหรับศาลปกครองชั้นต้นปารีส องค์กรประเภทต่าง ๆ จะแตกต่างจาก

<sup>95</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 186

<sup>96</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 206-217

ศาลปกครองชั้นต้นอื่น ข้อยกเว้น ที่คำพิพากษาไม่ต้องกระทำโดยองค์กรนั้น มาตรา R 221 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะ มีอำนาจออกคำสั่งในกรณีดังต่อไปนี้ (1) อนุญาตให้ถอนฟ้อง (2) สั่งไม่รับคำฟ้องกรณีที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (3) มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาตามคำฟ้อง (4) สั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือกฎที่ถูกโต้แย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณา และไม่อาจแก้ไขในระหว่างพิจารณาได้ (5) พิจารณาพิพากษา คำฟ้องที่มีปัญหาจะต้องพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการให้คู่ความที่แพ้คดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และ (6) พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้น ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว

2) การประชุมเพื่อพิจารณาพิพากษา การพิจารณาพิพากษาของศาลต้องเป็นความลับ นี้ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่หลักการดังกล่าวไม่เป็นการห้ามให้บุคคลอื่นนอกจากองค์คณะอยู่ร่วมในการประชุม และในทางปฏิบัติตุลาการผู้แถลงคดีอาจเข้าร่วมในการประชุมเพื่อชี้แจงองค์คณะได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงให้ความเห็นในการพิพากษา การพิจารณาพิพากษาจะกระทำหลังจากการนั่งพิจารณาคดี และอาจเป็นวันเดียวกันกับวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้ ในการพิพากษาคดีจะต้องมีตุลาการร่วมประชุมครบองค์คณะ และการลงมติพิพากษา ทั้งนี้ ตุลาการในองค์คณะทุกคนจะต้องออกความเห็น จะงดออกเสียงไม่ได้

3) การคัดค้านตุลาการและการขอถอนตัว คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอคัดค้านตุลาการได้ หากมีเหตุผลที่หนักแน่นว่ามีความน่าสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางของตุลาการนั้น เมื่อตุลาการผู้ถูกคัดค้านได้รับแจ้งการคัดค้านแล้วจะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิจารณาคัดค้านเสร็จสิ้น หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนให้แต่งตั้งตุลาการอื่นในศาลนั้นปฏิบัติหน้าที่แทนเท่าที่จำเป็น นอกจากนั้น ตุลาการอาจขอถอนตัวจากการพิจารณาได้ หากเห็นว่าตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้าน ในกรณีที่ตุลาการไม่ถอนตัว ศาลปกครองที่ตุลาการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ อาจขอให้ตุลาการที่มีเหตุดังกล่าวถอนตัว

4) รูปแบบและเนื้อหาของคำพิพากษา มาตรา L 2 แห่งประมวลกฎหมายปกครองฝรั่งเศส กำหนดรูปแบบของคำพิพากษาโดยในส่วนตัวให้ระบุถ้อยคำว่า ในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส และระบุชื่อศาล สำหรับเนื้อหาต้องระบุว่า ได้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ระบุชื่อคู่ความ สรุปสาระสำคัญของข้ออ้างและคำขอท้ายฟ้อง คำให้การ ระบุเอกสารอ้างอิง บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลใช้ในการพิจารณาพิพากษา องค์ประกอบที่สำคัญคือ เหตุผล (la motivation) นอกจากนี้ ต้องระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี รวมทั้งคู่ความหรือตัวแทนหรือบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมในวันนั่งพิจารณา ระบุวันที่นั่งพิจารณาคดีและวันอ่าน

คำพิพากษาคด้วย คำพิพากษาต้องระบุชื่อตุลาการที่มีคำพิพากษา และต้นฉบับคำพิพากษาต้องลงนาม โดยตุลาการหัวหน้าคณะ ตุลาการเจ้าของสำนวน และเจ้าหน้าที่ศาลประจำบัลลังก์ หากตุลาการ หัวหน้าคณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ตุลาการที่เป็นองค์คณะที่อาวุโสที่สุดลงนามอีกคนหนึ่ง สำหรับคำพิพากษาโดยตุลาการนายเดียวให้ลงนามโดยตุลาการนั้น และเจ้าหน้าที่ศาลประจำบัลลังก์

5) การอ่านและแจ้งคำพิพากษา ให้มีการอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยต่อ สาธารณะชน ในทางปฏิบัติกรอ่านคำพิพากษาจะกระทำหลังจากวันนั่งพิจารณาคดีหรือจะอ่านในวันนั่ง พิจารณาคดีก็ได้ การอ่านคำพิพากษาก่อให้เกิดผลที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) เมื่อมีการอ่านคำพิพากษาแล้ว ศาลหมดหน้าที่ที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีนั้นอีกต่อไป เว้นแต่เป็นการขอให้พิจารณาใหม่ หรือแก้ไขคำพิพากษาเล็กน้อย (2) คำพิพากษาที่อ่านแล้วมีผลบังคับ (3) คำพิพากษานั้นอาจถูกโต้แย้ง ต่อไปได้ตามกระบวนการอุทธรณ์หรือฎีกา ทั้งนี้ให้หัวหน้าสำนักงานศาลทำการแจ้งคำพิพากษาให้ คู่ความทุกฝ่ายทราบพร้อมกันทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ การแจ้งคำพิพากษาเป็นการเริ่มนับระยะเวลา อุทธรณ์ และมีผลให้สามารถ ใช้มาตรการบังคับ เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา

## 2.5 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์<sup>97</sup>

การอุทธรณ์ เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่า เพื่อแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือยกเลิกคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การอุทธรณ์หรือการฎีกาในศาลปกครองจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งจะแตกต่างจากการอุทธรณ์ในศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา

### 2.5.1 เขตอำนาจศาล

มาตรา L 811 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา อุทธรณ์ ในแง่เขตอำนาจเหนือคดีนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเขตอำนาจเหนือคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ และตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 552 – 1 และมาตรา L 552 – 2 ซึ่งได้แก่การขอให้กำหนด มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีเกี่ยวกับภาษีอากร สำหรับเขตอำนาจเหนือพื้นที่ มาตรา R 322 – 1 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะรับอุทธรณ์ได้ต้องมีเขตอำนาจเหนือศาลปกครองชั้นต้นที่ทำ คำพิพากษาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยค่าเสียหายแก่ชาวฝรั่งเศส โป้นทะเล โดยพิจารณาจากที่ตั้งของ ศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ

<sup>97</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 237-246

### 2.5.2 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

มาตรา R 811 – 1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้ คู่ความทุกฝ่ายในคดีในคดีหรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ มีคดีบางประเภทที่ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด ได้แก่ คดีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว เช่น คดีการประกาศงานก่อสร้างที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตก่อสร้าง คดีเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศสที่ไม่เกี่ยวกับการบรรจุ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากงาน คดีเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การขอข้อมูลจากทางราชการ และการรับราชการทหาร คดีการเก็บค่าบริการวิทยุโทรทัศน์ คดีภาษีสหภาพแรงงานและภาษีท้องถิ่นอื่น ๆ นอกจากภาษีในการประกอบวิชาชีพ คดีความรับผิดชอบของรัฐที่ปฏิเสธการร้องขอให้ดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล คดีเรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่เกิน 8,000 ยูโร คดีโต้แย้งคำวินิจฉัยการขอคืนภาษี คดีอาการที่อาจก่อให้เกิดอันตราย

2.5.3 การขอลุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยที่ การอุทธรณ์ไม่เป็นการขอลุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น ถ้าฝ่ายที่ถูกพิพากษาให้ต้องปฏิบัติตาม คำขอท้ายของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์ ก็ต้องมีคำร้องขอให้มีการขอลุเลาการปฏิบัติตาม คำพิพากษาเสียก่อน

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการสั่งขอลุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้ขอลุเลาการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก่อน หากเห็นว่าคำร้องของผู้อุทธรณ์มีเหตุผลหนักแน่นที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์
- 2) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่สั่งให้ชดใช้เงิน โดยบุคคลอื่น ที่มีจิตใจทักในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้ขอลุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา หากเห็นว่าคำร้องของผู้อุทธรณ์มีเหตุอันสมควร และการปฏิบัติตาม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจทำให้ผู้อุทธรณ์สูญเสียเงินไปอย่างถาวร ถ้าได้มีการ พิพากษาตามคำขอท้ายอุทธรณ์
- 3) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ในกรณีอื่น ๆ หากการปฏิบัติตาม คำพิพากษาจะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจแก้ไขได้และปรากฏว่าคำอุทธรณ์มีเหตุผลที่หนักแน่น

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ หากผู้อุทธรณ์มีคำร้องขอ

คำร้องขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นเป็นคำร้องแยกต่างหากจากอุทธรณ์ และแม้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วก็ตาม ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจยกเลิกคำสั่งทุเลานั้นก็ได้ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งยกเลิกการทุเลา ผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐได้ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งศาล

#### 2.5.4 กระบวนการพิจารณาคดี

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หนึ่งคนเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดระยะเวลาให้คู่ความแต่ละฝ่ายในชั้นอุทธรณ์จัดทำบันทึกเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยอาจพิจารณาเรียกผู้ใดผู้หนึ่งเข้ามาในกระบวนการพิจารณา รวมทั้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา จัดทำบันทึกสรุปสำนวนและยกร่างคำพิพากษา สำหรับประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ นอกจากนี้จะมีหน้าที่ในการจ่ายสำนวนและมีคำสั่งอื่น ๆ ในระหว่างการพิจารณาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา R 221 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ดังนี้ (1) การมีคำสั่งว่าผู้อุทธรณ์ทั้งอุทธรณ์ (2) การมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจไว้พิจารณา (3) การมีคำสั่งยกฟ้องด้วยเหตุอุทธรณ์ไม่มีมูล (4) การมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ด้วยเหตุไม่ได้ยื่น โดยทนายความไม่ยื่นคำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือเหตุอื่น ๆ ที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ในกระบวนการพิจารณา (5) การพิจารณามีคำสั่งเฉพาะประเด็นการชดเชยค่าฤชาธรรมเนียม หรือประเด็นค่าธรรมเนียมศาล (6) การพิจารณาคดีสืบเนื่องที่มีข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไปแล้ว นอกจากนี้ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และประธานองค์คณะในการทำคำพิพากษายังมีอำนาจหน้าที่ในการยกคำร้องขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาและคำสั่งคัดค้านคำสั่งตามที่กล่าวใน (1) ถึง (6)

#### 2.6 วิธีพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐ<sup>98</sup>

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาการโต้แย้งคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วของศาลปกครองต่าง ๆ รวมถึงคดีที่กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง

<sup>98</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 247-266

ขั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แผนกคดีปกครองในสภาแห่งรัฐจะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของสภาแห่งรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 10 องค์กรคณะ

### 2.6.1 ประเภทคดีในสภาแห่งรัฐ

คดีในสภาแห่งรัฐแยกออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) เขตอำนาจเหนือคดีในฐานะศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย (en premier et dernier resort) มาตรา L 311 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้บัญญัติหลักการให้ศาลปกครองชั้นต้นมีเขตอำนาจเหนือคดีปกครองทั้งปวง เว้นแต่คดีปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ประเภทคดีที่กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นต้น ได้แก่ (1) คดีคัดค้านการเปลี่ยนนามสกุล (2) คดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป สมาชิกองค์การบริหารส่วนมณฑล สมาชิกสภาจังหวัด Nouvelle-Calédonie สมาชิกสภาของ Polynésie française สมาชิกสภาของ Wallis-et-Futuna การเลือกตั้งคณะกรรมการชาวฝรั่งเศสในต่างประเทศ (3) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม เป็นคดีคัดค้านคำสั่งลงโทษของคณะกรรมการต่าง ๆ และ (4) คดีคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เขตอำนาจเหนือคดีในฐานะศาลอุทธรณ์ โดยหลักแล้ว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีเขตอำนาจเหนือการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่มีข้อยกเว้นคดีที่ประมวลกฎหมายศาลปกครองบัญญัติให้การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในบางกรณีอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการที่มีความยุติธรรมที่ดี และคดีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาเกี่ยวกับภาษี การอุทธรณ์คำพิพากษาชั้นต้นของศาลปกครองพิเศษให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ นอกจากนี้ มาตรา R 321 – 1 บัญญัติให้สภาแห่งรัฐทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับคดี 2 ประเภท คือ (1) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องที่ได้รับโอนมาจากศาลยุติธรรม (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และมาตรา R 321 – 2 บัญญัติให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการยึดทรัพย์ด้วย

3) เขตอำนาจเหนือคดีในฐานะศาลสูงสุด สภาแห่งรัฐมีเขตอำนาจเหนือการฎีกาคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามปกติของสภาแห่งรัฐและเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

### 2.6.2 การนั่งพิจารณาและพิพากษาคดี

เมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว สภาแห่งรัฐจะกำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดี ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเป็นเวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสี่วัน



สำหรับกรณีเร่งด่วน ประธานแผนกคดีปกครองอาจมีคำสั่งให้ลดระยะเวลาดังกล่าวเหลือเพียงสองวันก่อนกำหนดการนั่งพิจารณาคดีก็ได้

ในการทำคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐอาจเป็นการทำคำพิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่แผนกคดีปกครอง แผนกคดีปกครอง องค์คณะร่วมในสภาแห่งรัฐ หรือองค์คณะในสภาแห่งรัฐ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดนั้นจะเป็นไปใน 2 แนวทาง คือ (1) ยกฎีกา (le rejet du recours) (2) การเพิกถอนคำพิพากษา (l'annulation du jugement) ซึ่งอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนและส่งไปให้ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิจารณาใหม่ หรืออาจจะพิจารณาคำพิพากษาคดีนั้นเองก็ได้ สภาแห่งรัฐจะเป็นผู้พิจารณาคำพิพากษาคดีเองใน 2 กรณี ดังนี้ (1) กฎหมายกำหนดให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาคำพิพากษาคดีที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง (2) เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ซึ่งการที่สภาแห่งรัฐจะพิจารณาคำพิพากษาคดีนั้นหรือไม่เป็นดุลพินิจของสภาแห่งรัฐ โดยจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละคดี และไม่ต้องคำนึงถึงคำร้องขอของกลุ่มความ

### 3. วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมัน

#### 3.1 โครงสร้างของศาลปกครองเยอรมัน<sup>99</sup>

ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แบ่งออกเป็น 3 ชั้น ดังนี้

**3.1.1 ศาลปกครองชั้นต้น** จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะ องค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน ผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน องค์คณะจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาในคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยากและไม่ซับซ้อนสำคัญ

**3.1.2 ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์** เป็นศาลที่พิจารณาคำพิพากษาเกี่ยวกับคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนโต้แย้งคำพิพากษาและมติต่าง ๆ ของศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนั้น ในกรณีเฉพาะบางเรื่อง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจเป็นศาลปกครองชั้นต้น โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องวิธีพิจารณาที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความซับซ้อน เช่น คำฟ้องโต้แย้งโครงการใหญ่ ๆ ของการจัดให้มีพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ หรือเกี่ยวกับการจราจร หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองของมลรัฐ เป็นต้น องค์คณะวินิจฉัยหรือพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน แต่ส่วนมากจะกำหนดไว้

<sup>99</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 357-360

เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นคือ ผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน หรือบางมตรัฐกำหนดให้มี ผู้พิพากษาอาชีพ 5 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน

**3.1.3 ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (BVerwG)** โดยหลักแล้วจะวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เกี่ยวกับการใช้กฎหมายของสหพันธ์ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดจึงเป็นศาลที่วินิจฉัยข้อกฎหมายอย่างเดียวสำหรับปัญหากฎหมายของมตรัฐจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองระดับมตรัฐในฐานะเป็นศาลชั้นสุดท้าย นอกจากนั้น ในบางกรณี ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทั้งในชั้นต้นและชั้นสุดท้าย เช่น ข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์และมตรัฐ และระหว่างมตรัฐด้วยกัน คำฟ้องในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยสมาคม หรือกฎหมายควบคุมการประกันภัย และในวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการขยายถนนหนทางในเขตเยอรมันตะวันออกเดิม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ สำหรับเรื่องวินัยและการทำหน้าที่ทางทหาร ศาลปกครองแห่งสหพันธ์วินิจฉัยในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ ศาลทำหน้าที่ทบทวนชั้นสุดท้าย (Revisionsgericht) เป้าหมายของการทบทวนโดยศาลสูงสุดนั้น นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนแล้ว ยังเป็นการรักษาความมั่นคงอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมาย (Rechtseinheit) และเป็นการพัฒนาหรือสร้างกฎหมายต่อไปด้วย ศาลปกครองแห่งสหพันธ์วินิจฉัยโดยองค์คณะ ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาอาชีพ 5 คน นอกจากนั้นและกฎหมายกำหนดให้คู่ความจะต้องมีทนายความ (Anwaltszwang) เป็นตัวแทนในคดี สำหรับมติหรือคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งไม่ต้องมีการนั่งพิจารณา เช่น มติเกี่ยวกับการร้องเรียนไม่อนุญาตให้ฟ้องคดี มติเกี่ยวกับการปฏิเสธฎีกาที่ไม่รับไว้พิจารณา กระทำโดยผู้พิพากษา 3 คน

การประชุมองค์คณะใหญ่ (großer Senat) มีขึ้นเมื่อมีปัญหาความเห็นข้อกฎหมายที่มีความสำคัญแตกต่างกัน และองค์คณะหนึ่งต้องการมีความเห็นเปลี่ยนแปลงไปจากการวินิจฉัยขององค์คณะหนึ่งหรือการวินิจฉัยของการประชุมองค์คณะใหญ่ การประชุมองค์คณะใหญ่ เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์และการพัฒนาหลักกฎหมาย องค์คณะใหญ่ ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้พิพากษาในองค์คณะศาลปกครองสูงสุด องค์คณะละ 1 คน

### 3.2 ประเภทของคำฟ้อง<sup>100</sup>

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีคำฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อก่อตั้งสิทธิของตนเอง (Anfechtungsklage) เป็นการฟ้องเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายที่

<sup>100</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 404

เป็นอยู่ คำฟ้องที่ขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ และมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้มีคำฟ้องขอให้ยื่นยันหรือแสดง ความมีอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ รวมถึงขอให้พิจารณาหรือพิสูจน์โมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองด้วย นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วยังมีคำฟ้องอีกสองรูปแบบ ได้แก่ คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง (Allgemeine Leistungsklage) และการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งต้องทำเป็นคำร้องขอ (Antrage) แทนที่จะเป็นคำฟ้อง (Klage) นอกจากนี้คำฟ้องหลักห้าประเภทดังกล่าวแล้วยังมีคำฟ้องย่อย เช่น คำฟ้องที่ว่า เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ คำฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมดำเนินการ หรือเพิกเฉยไม่ยอมออกคำสั่งทางปกครองตามที่ร้องขอ (Untätigkeitsklage) ซึ่งคำฟ้องทั้งสอง ประเภทนี้เป็นรูปแบบของคำฟ้องที่ขอให้ออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ แก่ผู้รับ หรือคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองงดเว้นการกระทำบางอย่าง

### 3.3 เงื่อนไขการเสนอคำฟ้อง<sup>101</sup>

โดยที่คำฟ้องหลักทั้งห้าประเภทมีขึ้นเพื่อความประสงค์ที่แตกต่างกัน เงื่อนไข การเสนอคำฟ้องและอายุความการฟ้องคดีจึงแตกต่างกัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

**3.3.1 คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Anfechtungsklage)** มีลักษณะสำคัญคือ มุ่งหมายโดยตรงต่อสิทธิ เช่น ก่อตั้งสิทธิ เปลี่ยนแปลงสิทธิ ยกเลิกหรือระงับสิทธิในนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำฟ้องมี เหตุผลรับฟังได้ว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะเพิกถอนคำสั่งซึ่งกระทบ สิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย คำฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลหรือกระทบ สิทธิของผู้ฟ้องคดี ก่อนเสนอคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมัน กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ในกรณีที่มิได้มีการวินิจฉัย อุทธรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควรก็สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ แต่ต้องไม่ก่อนระยะเวลาสาม เดือนภายหลังจากยื่นอุทธรณ์ได้แย้ง<sup>102</sup> ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถนำคดีมาฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง<sup>103</sup> ดังนี้ (1) ในกรณีที่มิกฎหมาย กำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (2) เมื่อคำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่าย

<sup>101</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 405-445

<sup>102</sup> มาตรา 75 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

<sup>103</sup> มาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

ปกครองระดับสูงของสหพันธ์หรือมลรัฐ (3) เมื่อผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก บุคคลที่สามไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่อีกเพราะจะเป็นการซ้ำซ้อน

ผู้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องเป็นผู้ซึ่งสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง<sup>104</sup> และจะต้องเสนอคำฟ้องภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง สำหรับกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ต้องเสนอคำฟ้องภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง และผลของการเสนอคำฟ้องมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง<sup>105</sup> กล่าวคือ การยื่นคำฟ้องโต้แย้งสิทธิทำให้คำสั่งทางปกครองไม่มีผลบังคับเป็นการชั่วคราว และเจ้าหน้าที่ยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระยะเวลาดังกล่าวได้ แต่มีข้อยกเว้น ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการตามคำสั่งทางปกครองได้โดยทันที เช่น การชำระเงินค่าภาษี มาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น

**3.3.2 คำฟ้องขอให้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)** ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจเรียกการฟ้องคดีประเภทนี้ว่า การฟ้องโต้แย้งการปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่ละเลยหรือเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครองจะเรียกคำฟ้องลักษณะนี้ว่า Untätigkeitsklage หากได้มีการยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไม่อนุญาตก่อนยื่นคำฟ้องผู้รับคำสั่งจะต้องอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่รับคำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว ส่วนคำฟ้องที่ฟ้องว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยหรือเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง นั้น ไม่ต้องอุทธรณ์คัดค้านภายในฝ่ายปกครองก่อน เนื่องจากยังไม่มีคำสั่งทางปกครองออกมาแต่อย่างใด ในการยื่นคำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ (Verpflichtungsklage) จะต้องยื่นคำฟ้องภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>106</sup> กรณีที่ยังไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ออกคำสั่ง (Untätigkeitsklage) สามารถยื่นคำฟ้องได้ภายหลังระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่ไต่ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือมีคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ<sup>107</sup>

<sup>104</sup> มาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

<sup>105</sup> มาตรา 80 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

<sup>106</sup> มาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

<sup>107</sup> มาตรา 75 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

**3.3.3 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage)** เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง คำฟ้องประเภทนี้มักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้เป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนการยื่นคำฟ้อง รวมทั้งไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องไว้เช่นกัน

**3.3.4 คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)** เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้หมายถึง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่น หรือต่อสิ่งอื่นที่มีผลมาจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นโดยสัญญา หรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีผลมาจากกฎหมายโดยตรงระหว่างบุคคล หรือระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

**3.3.5 คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle)** ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (vWGO) ครั้งที่ 6 ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายลำดับรองดังกล่าว

### 3.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น<sup>108</sup>

การยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อศาลปกครองหรือให้เจ้าหน้าที่ศาลบันทึกคำฟ้อง เนื้อหาของคำฟ้องต้องมีสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ต้องมีกล่าวอ้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำฟ้อง พร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยการพิจารณาคดีของศาล โดยหลักแล้วในคดีที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน ศาลจะไม่ออกนั่งพิจารณาคดีก็ได้ แต่คู่ความอาจร้องขอให้ศาลออกนั่งพิจารณาก็ได้

โดยทั่วไปแล้วองค์คณะของผู้พิพากษาในศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วยหัวหน้าองค์คณะและผู้พิพากษาชิพอย่างน้อย 2 คน หัวหน้าคณะมีหน้าที่หลักในการจัดการเกี่ยวกับการทำงานขององค์คณะ ซึ่งจะเริ่มจากการแบ่งภาระหน้าที่ภายในองค์คณะ แต่งตั้งผู้พิพากษาอาชีพให้เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน เมื่อมีการส่งคำฟ้องเข้ามายังองค์คณะ หัวหน้าคณะจะเป็นผู้ตรวจคำฟ้องและให้ส่งคำฟ้องนั้น ไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ขั้นตอนการเตรียมคดีต่อไปให้ผู้พิพากษาเจ้าของ

<sup>108</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 405-426

สำนวนคำเนิรการกำหนดเงื่อนเวลาต่าง ๆ รวมทั้งมีหมายเรียกมาตามกำหนดเวลา ในกรณีทีหวัหน้าองค์คณะรับผิคชอบเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องเตรียมการในเนื้อหาแห่งคดีนั้น สำหรับการทำหน้าที่เป็นประธานในการพิจารณาด้วยวาจา นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งหลายในศาล

การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะดำเนินการในทางคดีตามทีได้รับมอบหมาย โดยด้านหนึ่งเป็นความรับผิคชอบของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเอง แต่อีกด้านหนึ่งโดยความเห็นชอบของผู้พิพากษาร่วมองค์คณะ ในการเตรียมคดีของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นลง อาจเป็นการพิพากษาคดีบนพื้นฐานของการพิจารณาด้วยวาจา หรือการประนีประนอมยอมความ ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนอาจออกคำสั่งทีจำเป็นได้ และในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนควรจะต้องให้องค์คณะได้ควบคุมตรวจสอบว่า การที้องค์คณะได้มอบหมายนั้นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนสามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้หรือไม่ ในการพิจารณาคดีด้วยวาจาถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนทีจะต้องสรุปประเด็น พิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในประเด็นแห่งคดีเรื่องนั้น ๆ ปรึกษากับองค์คณะหลังจากสิ้นสุดการพิจารณาด้วยวาจา สรุปผลของการพิจารณาและทำคำพิพากษาเสนอต่อองค์คณะ<sup>109</sup>

ขั้นตอนในการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น แยกตามสาระสำคัญได้ ดังนี้

**3.4.1 คำฟ้อง** คำฟ้องต้องยื่นต่อศาลและส่งไปให้ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้โต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีทีคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่มีอำนาจฟ้องหรือคำฟ้องปราศจากฐานในทางกฎหมายอย่างชัดแจ้ง การวินิจฉัยคดีในกรณีดังกล่าวอาจไม่ต้องรับฟังผู้ถูกฟ้องคดีก่อน ในส่วนทีเกี่ยวข้องกับคำฟ้องมีสาระสำคัญแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) **รูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้อง** คำฟ้องต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือให้เจ้าหน้าที่ศาลบันทึกไว้ก็ได้ ในการยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทนก็ได้ การฟ้องคดีด้วยวาจาไม่อาจกระทำได้ แต่การฟ้องแย้งหรือการขอแก้ไขฟ้องอาจกระทำด้วยวาจาได้ คำฟ้องจะต้องมีเนื้อหาในส่วนทีเป็นสาระสำคัญ ได้แก่ ชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ประเด็นแห่งคดี ลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี ทีอยู่ที่สามารถติดต่อได้ ในกรณีทีคำฟ้องมีความบกพร่องทางเนื้อหาให้หัวหน้าองค์คณะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาทีกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามทีศาลแจ้ง ในกรณีทีการขอให้แก้ไขเป็นสาระสำคัญ ให้ศาลไม่รับฟ้องคดีนั้น

<sup>109</sup> มาตรา 104 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

2) การเปลี่ยนแปลงฟ้อง (*die Klageänderung*) ผู้ฟ้องคดีสามารถเปลี่ยนแปลงฟ้องได้ โดยการกล่าวอ้างสิทธิอื่นแทนสิทธิที่ได้กล่าวอ้างไว้ในฟ้องแล้ว การเปลี่ยนแปลงฟ้องอาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนจากการฟ้องคดีเพื่อพิสูจน์สิทธิ (*Feststellungsklage*) เป็นการฟ้องเพื่อขอให้กระทำการ หรือเปลี่ยนคำฟ้องจากคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นคำฟ้องเพื่อขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่การเปลี่ยนจากการฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์สิทธิเป็นการฟ้องเพื่อขอให้กระทำการไม่ถือว่าเป็นการแก้ฟ้อง เนื่องจากความจำเป็นของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงฟ้องอาจทำได้เมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมหรือศาลเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงฟ้องได้ อาจจะทำได้ในกรณีพิพาทด้วยวาจา หรือกรณีที่ไม่มีการพิพาทด้วยวาจา ให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร และคำวินิจฉัยของศาลว่า การเปลี่ยนแปลงฟ้องกระทำได้นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่อาจโต้แย้งได้ โดยศาลทำเป็นคำพิพากษาระหว่างพิจารณา (*Zwischenurteil*) แต่หากศาลไม่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงฟ้อง กรณีนี้สามารถโต้แย้งได้<sup>110</sup>

3) การถอนฟ้อง (*die Klagezurücknahme*) เป็นการแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ประสงค์จะฟ้องคดีที่ได้ฟ้องไว้อีกต่อไป การถอนฟ้องทำให้คดีเสร็จสิ้นไป การถอนฟ้องกระทำได้ครบเท่าที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาล หรือคู่ความเห็นว่าข้อพิพาทในประเด็นหลักแห่งคดียังไม่เสร็จสิ้นลง จนกว่าจะมีการยื่นคำแถลงในการพิพาทคดีด้วยวาจา การถอนฟ้องสามารถกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ภายหลังจากการยื่นคำแถลงแล้ว การถอนฟ้องต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีที่ตัวแทนของผลประโยชน์มหาชนได้เข้ามาในการพิพาทด้วยวาจา ในกรณีนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากตัวแทนของผลประโยชน์มหาชนด้วย

4) การประนีประนอมยอมความ (*der Vergleich*) ในคดีปกครองโดยหลักแล้วไม่สามารถประนีประนอมยอมความได้ แต่อาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่คู่ความในคดีมีอำนาจเหนือประเด็นแห่งคดี ข้อจำกัดของการประนีประนอมขึ้นอยู่กับลักษณะของคำฟ้อง หากเป็นคดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ สามารถกระทำได้ ส่วนคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือคดีฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง การประนีประนอมยอมความอาจกระทำได้ที่เจ้าหน้าที่สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วเท่านั้น หรือเจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามที่มีการร้องขอนั้นได้ โดยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย การประนีประนอมยอมความในศาลสามารถกระทำได้

<sup>110</sup> มาตรา 124 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

เฉพาะต่อหน้าศาลที่พิจารณาคดีนั้นหรือต่อหน้าผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมาย หรือต่อหน้าผู้พิพากษาที่ได้ยื่นคำขอให้ประนีประนอมยอมความ การประนีประนอมยอมความในศาลทำให้คดีเสร็จสิ้นไป

5) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องโต้แย้ง หรือการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ร้องขอ หรือการทำให้คดีเสร็จโดยวิธีอื่น ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล กรณีนี้ฟ้องของผู้ฟ้องคดียอมเป็นฟ้องที่ศาลจะไม่รับไว้พิจารณา หากผู้ฟ้องคดีไม่ถอนฟ้อง ศาลจะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถ้าหากเป็นกรณีที่ภายหลังจากการฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแถลงต่อศาลว่าข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีนั้นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว กรณีนี้ศาลจะไม่ตรวจสอบว่าคำแถลงดังกล่าวสอดคล้องต้องกันหรือไม่ แต่ให้ศาลกำหนดค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น<sup>111</sup>

3.4.2 การนั่งพิจารณาคดี การพิจารณาคดีของศาลโดยหลักแล้วเป็นการพิจารณาคดีด้วยวาจา การกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีให้หัวหน้าอัยการเป็นผู้กำหนด และจะต้องมีหมายนัดแจ้งให้คู่ความในคดี รวมทั้งบุคคลที่ศาลหมายเรียกเข้ามาในคดี อัยการ หรือตัวแทนของผลประโยชน์มหาชนที่เกี่ยวข้องในคดีนั้น ๆ ทราบ หมายนัดให้มาศาลนั้นต้องมีกำหนดเวลาอย่างน้อยสองสัปดาห์ ในกรณีของศาลปกครองสูงสุดสหพันธ์มีกำหนดอย่างน้อยสี่สัปดาห์ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนหัวหน้าอัยการอาจยื่นระยะเวลาดังกล่าวได้ โดยทั่วไปแล้วการนั่งพิจารณาคดีให้กระทำที่ศาล แต่หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันจะทำให้คดีนั้นเสร็จสิ้นไป ศาลปกครองอาจพิจารณาคดีภายนอกเขตศาลได้<sup>112</sup> หลังจากการเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีด้วยวาจา คู่ความในคดีไม่สามารถให้ข้อมูลใด ๆ แก่ศาลได้อีก หากคู่ความประสงค์จะให้ข้อมูลต่อศาลเพิ่มเติม ต้องยื่นเป็นคำร้องขอให้มีการพิจารณาคดีด้วยวาจาอีกครั้ง การพิจารณาคดีด้วยวาจาในศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์ คู่ความในคดีจะต้องมอบอำนาจให้ทนายความหรืออาจารย์ทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินคดีแทนในการพิจารณาคดีด้วยวาจาเจ้าหน้าที่ของศาลจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการ มีการบันทึกในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการพิจารณาคดีด้วยวาจาโดยเฉพาะคำแถลง

<sup>111</sup> มาตรา 161 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

<sup>112</sup> มาตรา 102 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)



ของกลุ่มความในคดีไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและให้หัวหน้าองค์กรคณะ ผู้พิพากษาที่ร่วมในการพิจารณาคดี ด้วยวาจาและเลขานุการลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกด้วย

**3.4.3 การพิสูจน์พยานหลักฐานในคดี (Beweis)** ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครอง (VwGO) ได้กำหนดกระบวนการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ดังนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีปกครองจึงมี ลักษณะเดียวกับในคดีแพ่ง ซึ่งแยกลักษณะของการพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ 3 ลักษณะ คือ

1) การพิสูจน์ที่ทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัย ถึงความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ ได้นำเสนอต่อศาล

2) การพิสูจน์เพียงทำให้ศาลเชื่อ เป็นกรณีที่ศาลเชื่อว่าข้อเท็จจริงที่เสนอต่อ ศาลนั้นมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งก็เพียงพอแล้ว กลุ่มความที่ต้องการให้ศาลเชื่อนอกจากจะใช้วิธีการ พิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้ว กลุ่มความอาจยืนยันโดยการสาบาน การพิสูจน์เพียงทำให้ศาลเชื่อนำมาใช้ใน กรณีดังต่อไปนี้ การปฏิเสธผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของศาล เนื่องจากไม่เป็นกลาง การยื่นคำร้องขอให้ ใช้สิทธิในกรณีที่มีกำหนดระยะเวลาการออกคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวอีกครั้ง เจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะ ให้ดูเอกสารหรือให้ข้อมูล คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว การขอพิจารณาคดีโดยให้รัฐช่วยเหลือค่าใช้จ่าย ต่าง ๆ และการบังคับคดี

3) การพิสูจน์อิสระ ควรจะทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัยเช่นกัน แต่แตกต่าง จากการพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยสิ้นสงสัยตรงที่การพิสูจน์อิสระมิได้ผูกพันอยู่กับกระบวนการพิสูจน์ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

ภาระการพิสูจน์ในคดีปกครองมีลักษณะเช่นเดียวกับคดีแพ่ง คือ ไม่มี หลักเกณฑ์เรื่องภาระการพิสูจน์ที่แน่นอนชัดเจน แต่จะมีการแบ่งภาระให้แก่กลุ่มความฝ่ายต่าง ๆ ในคดี ใน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีนี้ต้องมีการพิจารณาว่าศาลสามารถวินิจฉัยให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ หากเงื่อนไข ในทางกฎหมายเช่นนั้นมีอยู่ ในกรณีนี้ก็จะใช้หลักการว่าผู้ใดได้ประโยชน์จากบทบัญญัติของ กฎหมาย บุคคลนั้นมีการะในการพิสูจน์ หลักการดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับการฟ้องเพื่อให้กระทำ การและการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ หากผู้ฟ้องคดีขอให้กระทำการ โดยใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ว่า เงื่อนไขในทาง ข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีอยู่หรือไม่ กรณีดังกล่าวให้นำมาใช้ในคดีฟ้อง ขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองด้วย สำหรับคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

### 3.5 การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์<sup>113</sup>

#### 3.5.1 การอุทธรณ์คำพิพากษา

เป็นการใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยคดี ตามมาตรา 124 ถึงมาตรา 131 VwGO ได้กำหนดสาระสำคัญของการอุทธรณ์คำพิพากษาไว้ ดังนี้

1. เงื่อนไขการตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัติ เป็นการตรวจสอบเงื่อนไขเบื้องต้นก่อนที่จะไปพิจารณาเนื้อหาของอุทธรณ์ ข้อพิจารณาเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติมีดังนี้
  2. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติคือศาลอุทธรณ์
  3. เงื่อนไขเกี่ยวกับคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดี บุคคลที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลปกครองชั้นต้นมาแล้วเท่านั้น
  4. ประเภทของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ ตามมาตรา 124 VwGO บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้มีดังนี้ คำพิพากษาของศาล หรือคำพิพากษาของศาลที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นลง คำพิพากษาของศาลยังรวมถึงคำวินิจฉัยของศาลโดยไม่มีการนั่งพิจารณาตามมาตรา 84 VwGO คำพิพากษาเพียงบางส่วน ตามมาตรา 110 VwGO คำพิพากษาระหว่างคดี ตามมาตรา 109 และมาตรา 111 VwGO
  5. เงื่อนไขทางเนื้อหาของการอุทธรณ์ มาตรา 124 วรรคสอง VwGO กำหนดให้การอุทธรณ์จะทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ กรณีที่มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา คดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย คดีที่เป็นหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญทางกฎหมาย คำพิพากษาที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และเรื่องที่อุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างกัน กรณีที่มีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ และความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษาของศาล
  6. ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ต้องเป็นบุคคลผู้มีส่วนร่วมในคดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลหรือบุคคลที่ยื่นคำฟ้องและศาลได้ยกฟ้องไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี ปัญหาว่าผู้อุทธรณ์ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายหรือไม่นั้น หากศาลปกครองชั้นต้นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็กลายเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ นอกจากนั้น ผู้ร้องสอดที่สิทธิถูกระทบจากคำพิพากษาของศาลก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้
  7. เงื่อนไขอื่น ๆ

<sup>113</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 491-495

การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายใน 1 เดือนนับจากวันที่ได้รับคำพิพากษา การยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยคำร้องนั้นจะต้องระบุถึงคำพิพากษาที่ประสงค์จะอุทธรณ์และเหตุผลของการยื่นอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้รับคำร้องขออุทธรณ์แล้ว ให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยคำร้องขออุทธรณ์โดยทำเป็นคำสั่ง ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ หรือมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับอุทธรณ์ ศาลไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล การปฏิเสธที่จะรับอุทธรณ์มีผลทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นสามารถทำการบังคับคดีต่อไปได้ ถ้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ถือว่ากระบวนการยื่นคำร้องดังกล่าวเป็นกระบวนการในการอุทธรณ์ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอีก หากศาลไม่รับคำอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำสั่ง โดยจะต้องรับฟังผู้เข้าร่วมในคดีก่อน

### 3.5.2 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1) กระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทั่วไปและวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่าที่บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการอุทธรณ์มิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา 125 วรรคหนึ่ง VwGO เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็จะพิจารณาเนื้อหาแห่งคดี โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจพิพากษายกคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลชั้นต้น หากเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- (ก) ศาลที่พิจารณาคดียังมีได้วินิจฉัยในสาระแห่งคดี
- (ข) การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ
- (ค) มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ อันเป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัยคดี

การทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจอ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายจากคำพิพากษาที่ถูกอุทธรณ์ได้ หากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าการพิจารณาวินิจฉัยของศาลชั้นต้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจไม่ให้เหตุผลอื่นใดในคำพิพากษาก็ได้ หากศาลได้อาศัยเหตุผลจากคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ตามมาตรา 130 b VwGO

#### 2) ขอบเขตในการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลที่พิจารณาข้อเท็จจริงในชั้นที่สอง ขอบเขตของอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นข้อพิพาทเป็นขอบเขตเดียวกันกับที่ศาลชั้นต้นพิจารณา การแสวงหาความจริงใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจพิจารณา

ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่โดยไม่มีข้อจำกัด และมีได้ถูกผูกพันตามข้อเท็จจริงในอุทธรณ์ หรือตามพยานหลักฐานที่ได้เสนอมาในอุทธรณ์เท่านั้น

### 3) การพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ขอบเขตในการพิพากษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มาตรา 129 VwGO กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ผูกพันต่อความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามหลักกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ ข้อยกเว้นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ต้องถูกผูกพันตามคำขอ ได้แก่ กรณีการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลที่ถูกอุทธรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลต้องตรวจสอบว่ามี การละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะบังคับหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของกฎหมายวิธีสบัญญัติ ได้แก่ กรณีความบกพร่องในเรื่องความสามารถของคู่ความในคดี ความบกพร่องในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ

การพิพากษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จะกระทำได้เมื่อมีเหตุ ดังนี้ ศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ หรือมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ที่เป็นสาระสำคัญในการวินิจฉัยคดีของศาล

ผลของการพิพากษาให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีผลทำให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ โดยดำเนินคดีใหม่ที่เท่าที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ถูกพิพากษาให้ยก คู่ความในคดีสามารถยื่นคำแถลง หรือพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงใหม่ได้

คำสั่งให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มาตรา 130 a VwGO ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะทำในรูปของคำสั่งเพื่อความรวดเร็วโดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีมติโดยเอกฉันท์ และศาลเห็นว่าการพิจารณาคดีด้วยวาจาไม่มีความจำเป็น กระบวนการพิจารณาตามมาตรา 130 a VwGO ศาลจะต้องรับฟังคู่ความในคดีก่อนที่จะตัดสิน เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้แสดงความเห็นต่อศาล ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการละเมิดหลักการรับฟังคู่ความ และศาลจะต้องให้เหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

### 3.6 วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์<sup>114</sup>

การฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองได้บัญญัติไว้ในมาตรา 132 ถึงมาตรา 145 VwGO โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

**3.6.1 เงื่อนไขทั่วไปในการฎีกา** การฎีกาเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือเป็นการโต้แย้งคำสั่งของศาลตามมาตรา 47 วรรคห้า VwGO ผู้เข้าร่วมใน

<sup>114</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 506-511

คดีมีสิทธิในการฎีกาต่อศาลปกครองของสหพันธ์ได้ หากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาต หรือเป็นกรณีที่ศาลปกครองสหพันธ์ได้อนุญาตในกรณีที่มีการโต้แย้งการไม่อนุญาตให้ฎีกาโดยศาลอุทธรณ์ การฎีกาจะกระทำได้เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) คดีในเรื่องนั้นเป็นเรื่องหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย
- 2) คำพิพากษาของศาลวินิจฉัยแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ก็ดี และการฎีกานั้นเกี่ยวกับประเด็นที่แตกต่างดังกล่าว
- 3) มีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาและข้อบกพร่องดังกล่าวมีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยของศาล

การฎีกาคำพิพากษาของศาล แยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสหพันธ์ ตามมาตรา 134 VwGO ได้บัญญัติให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจฎีกาไปยังศาลปกครองสหพันธ์โดยไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน หากผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำความตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรและการฎีกานั้นได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นตามที่ปรากฏในคำพิพากษาหรือ หรือศาลได้มีคำสั่งอนุญาต เมื่อผู้เข้าร่วมในคดีได้ยื่นคำร้องขอ โดยคำร้องขอดังกล่าวจะต้องยื่นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในเวลา 1 เดือนนับจากวันที่ได้รับคำพิพากษา การที่ศาลปกครองชั้นต้นจะอนุญาตให้ฎีกาในกรณีนี้ได้ต้องเป็นคดีที่มีความสำคัญต่อหลักพื้นฐานในทางกฎหมาย หรือกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแตกต่างจากศาลอื่น ๆ

(2) การฎีกาคำพิพากษาของศาลในกรณีที่มีข้อจำกัดในการอุทธรณ์ ตามมาตรา 135 VwGO ในกรณีที่กฎหมายของสหพันธ์ได้จำกัดห้ามมิให้อุทธรณ์ ในกรณีเช่นนี้ การฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสหพันธ์จะกระทำได้ต่อเมื่อศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ฎีกาได้ หรือหากศาลปกครองชั้นต้นไม่อนุญาตและได้มีการโต้แย้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสหพันธ์และศาลปกครองสหพันธ์ได้อนุญาตให้ฎีกาได้

เหตุผลในการใช้สิทธิในการฎีกานั้นแยกได้เป็น 2 กรณี คือ เหตุผลทั่วไปในการฎีกา ตามมาตรา 137 VwGO ได้บัญญัติเหตุผลที่จะใช้สิทธิในการฎีกาโดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การฎีกาอาจกระทำได้ หากคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งนั้นละเมิดต่อกฎหมายของสหพันธ์ หรือบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (VwVfG) ของมลรัฐ (2) ถ้าการฎีกาได้อย่างเหตุผลเนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการพิจารณา

เหตุผลในการฎีกาโดยผลของกฎหมาย ตามมาตรา 137 VwGO ได้บัญญัติเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ให้ถือว่าคำพิพากษามีผลเป็นการละเมิด

กฎหมายของสหพันธ์ (1) ศาลที่ทำการวินิจฉัยในคดีนั้นมิได้นั่งพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ (2) ในการวินิจฉัยคดีนั้นมิให้ผู้พิพากษาคณใดคนหนึ่งมีข้อห้ามในการนั่งพิจารณา (3) ได้มีการปฏิเสธสิทธิในการรับฟังของผู้มีส่วนร่วมในคดี (4) ผู้เข้าร่วมในคดีมิได้เป็นตัวแทนตามบทบัญญัติของกฎหมาย เว้นแต่บุคคลนั้นจะได้รับความเห็นชอบอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายในการให้ดำเนินคดีดังกล่าวได้ (5) การพิพากษาคดีได้วินิจฉัยบนพื้นฐานของการนั่งพิจารณาคดี แต่การนั่งพิจารณาคดีมีการละเมิดบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ และ (6) คำวินิจฉัยนั้นมิได้มีการให้เหตุผล

### 3.6.2 การวินิจฉัยฎีกาของศาลปกครองสหพันธ์

ตามมาตรา 143 และมาตรา 144 VwGO ได้บัญญัติกรณีมีการยื่นคำร้องขอฎีกาให้ศาลปกครองสหพันธ์ตรวจสอบว่า การยื่นคำร้องขอฎีกานั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และฎีกานั้นมีเหตุผลในทางกฎหมายสนับสนุนหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่าฎีกาดังกล่าวขาดส่วนที่เป็นสาระสำคัญข้อใดข้อหนึ่ง ศาลอาจไม่อนุญาตให้ฎีกา หากเป็นฎีกาที่ไม่เข้าเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติ ไม่อาจจะฎีกาได้ ให้ศาลปกครองสหพันธ์มีคำสั่งไม่รับฎีกา แต่หากเป็นฎีกาที่ขาดเหตุผลในทางกฎหมายให้ปฏิเสธการให้ฎีกา หากเป็นฎีกาที่มีเหตุผลในทางกฎหมายสนับสนุนให้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีที่ขอฎีกานั้น หรือยกคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งและส่งเรื่องกลับไปให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นทำการพิจารณาและวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีใหม่



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในคดีบริหารงานบุคคล

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่การพิจารณาคดีบริหารงานบุคคลยังไม่สามารถทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จไปจากศาลได้อย่างรวดเร็ว เห็นได้ว่าการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทยยังมีปัญหาไม่มีระบบการคัดกรองคดี อีกทั้ง วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยไม่มีการแยกวิธีพิจารณาสำหรับคดีแต่ละประเภทคดี ในการพิจารณาคดีปกครองทุกประเภทคดีรวมทั้งคดีบริหารงานบุคคลจะใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และเมื่อมีการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองประธานศาลปกครองสูงสุดอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) แห่งระเบียบก.สป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งอยู่บนพื้นฐานกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นให้มีความรวดเร็วและเป็นไปในทางเดียวกัน แต่คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีผลบังคับทางกฎหมาย หากตุลาการในแผนกคดีบริหารงานบุคคลไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำแนะนำดังกล่าวก็มิได้มีผลทำให้การพิจารณาคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้วิธีพิจารณาคดีแบบเดียวกันกับคดีทุกลักษณะคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ซับซ้อน หรือคดีที่มีแนวคำวินิจฉัยแล้ว ก็ใช้วิธีพิจารณาแบบเดียวกัน ทำให้ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก หรือเห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณามากใกล้เคียงกับคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ทั้งที่คดีอาจพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จไปจากศาลได้โดยเร็ว ทำให้ระบบการพิจารณาคดีปกครองในภาพรวมเกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังพบปัญหาว่าในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่มีการจำกัดการอุทธรณ์ทำให้มีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดมีองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

8 องค์คณะ เป็นองค์คณะที่รับผิดชอบคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นหลักเพียงองค์คณะเดียว จึงทำให้มีคดีค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในประเด็นปัญหาไม่มีการคัดกรองคดีบริหารงานบุคคลก่อนจ่ายสำนวนในห้องคณะ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่มีหลากหลาย และปัญหาการไม่จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 1. ปัญหาไม่มีการคัดกรองคดีบริหารงานบุคคลก่อนจ่ายสำนวนคดีในห้องคณะ

เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะทำการตรวจคำฟ้องเบื้องต้น หากมีคำขอวิธีการชั่วคราวของการพิพากษา เจ้าหน้าที่ของศาลจะตั้งสำนวนและประทับตราบนสำนวนเพื่อให้ทราบว่าคดีนี้มีวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่จะต้องดำเนินการก่อน จากนั้นจะเสนอสำนวนคดีต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดกรณีที่เป็นคดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี ได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล หากเป็นคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จะส่งจ่ายสำนวนคดีไปยังแผนกคดีบริหารงานบุคคล เมื่อแผนกคดีบริหารงานบุคคลได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลจะจ่ายสำนวนคดีในห้องคณะในแผนกเพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไป ในปัจจุบันแผนกคดีบริหารงานบุคคลไม่มีการคัดกรองคดีที่ส่งมายังแผนกคดีบริหารงานอย่างจริงจังและมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้ไม่ทราบว่าสำนวนคดีบริหารงานบุคคลแต่ละสำนวนมีลักษณะเป็นสำนวนคดีลักษณะใด เป็นสำนวนคดีเร่งด่วน ที่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็วเป็นพิเศษ หรือเป็นสำนวนคดีสำคัญ หรือสำนวนคดีทั่วไป

ทั้งนี้ ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำว่าด้วยการจำแนกลักษณะสำนวนคดีดังต่อไปนี้

1. สำนวนคดีทั่วไป หมายความว่า สำนวนคดีที่ผู้จ่ายสำนวนคดีมิได้กำหนดไว้ว่ามีลักษณะเป็นสำนวนคดีเร่งด่วน หรือสำนวนคดีสำคัญ

2. สำนวนคดีเร่งด่วน หมายความว่า สำนวนคดีที่มีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะพิจารณาและพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็วเป็นพิเศษ จำแนกเป็น (1) ด่วนที่สุด ได้แก่ คำสั่งคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คดีที่มีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และคดีที่มีคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล (2) ด่วนมาก ได้แก่ คำสั่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้อง



ไว้พิจารณา คำสั่งอุทธรณ์หรือคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดี คดีที่เกี่ยวข้องกันกับคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาใน ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น (3) คำนวน ได้แก่ คดีที่วินิจฉัยเฉพาะปัญหา ข้อกฎหมาย คดีที่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยากและมีแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด วางบรรทัดฐานไว้แน่นอนแล้ว คดีละเมิดอำนาจศาล คดีที่มีการร้องขอให้เร่งรัดการพิจารณา พิพากษาและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นสมควร ให้เร่งรัด คดีที่คู่กรณีมีเหตุจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาโดยรวดเร็ว เช่น คู่กรณีใกล้เกษียณอายุ ราชการ คดีที่มีคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ คดีที่มีระยะเวลาเร่งรัดอยู่ โดยเนื้อหาแห่งคดี และคดีซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อุทธรณ์ไม่เป็นสาระสำคัญอันควร ได้รับการวินิจฉัย

3. ส่วนวนคดีสำคัญ หมายความว่า ส่วนวนคดีที่มีลักษณะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับ ประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมที่สำคัญ คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่สำคัญ คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้แนวคำพิพากษาเดิมของ ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด คดีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น หลายชั้นศาล คดีที่มีทุนทรัพย์สูง และคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน

การที่ไม่มีการคัดกรองและจำแนกลักษณะส่วนวนคดีบริหารงานบุคคลตั้งแต่ต้น ทำให้ เมื่อจ่ายส่วนวนคดีไปยังองค์คณะ ตุลาการหัวหน้าคณะและตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่อาจทราบได้ ในทันทีว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีลักษณะใด มีความเร่งด่วนหรือไม่ และการพิจารณาคดีจะพิจารณา ไปตามปกติเหมือนสำนวนคดีทั่วไป ซึ่งหากพิจารณาคดีล่าช้าอาจทำให้ไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ถ้าหากแผนกคดีบริหารงานบุคคลมีการคัดกรองและ จำแนกลักษณะส่วนวนคดีตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการจำแนกลักษณะคดี ตั้งแต่ต้น เมื่อจ่ายส่วนวนคดีไปยังองค์คณะจะทำให้้องค์คณะและตุลาการเจ้าของสำนวนทราบทันที ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีให้เหมาะสมกับความเร่งด่วนของคดี ถ้าหาก คัดกรองและจำแนกลักษณะคดีแล้วเห็นว่าเป็นคดีที่มีความเร่งด่วน ก็จะต้องดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีโดยเร่งด่วนตามข้อ 49/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ซึ่งจะมีความแตกต่างจาก การพิจารณาสำนวนคดีทั่วไป สำหรับการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนรับคำ ฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ให้เสนอองค์คณะ โดยด่วนเพื่อหาหรืออธิบดีศาลปกครอง หากอธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะแจ้งให้

คู่อภิและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้การไต่สวนหรือโดยวิธีการอื่นใดให้เสร็จสิ้นในวันเดียวหรือต่อเนื่องกันไป และให้แจ้งตุลาการผู้แถลงคดีทราบเพื่อเข้าร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วย ทั้งนี้ ให้ถือว่าวันที่เสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและไม่ต้องแจ้งให้คู่อภิทราบอีก และให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจาให้เสร็จสิ้นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้องค์คณะกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยจะต้องไม่เกินเจ็ดวันหลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และให้แจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกพร้อมสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่อภิทราบล่วงหน้าเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นตามที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีที่มีความเร่งด่วนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว สามารถแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ทันตามความประสงค์ของการนำคดีมาฟ้อง

## 2. ปัญหาการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีไม่หลากหลาย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของไทยนั้น จะทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยองค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน ส่วนองค์คณะศาลปกครองสูงสุดจะประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน องค์คณะแต่ละองค์คณะจะมีตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน การดำเนินคดีปกครองตุลาการหัวหน้าคณะ จะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งคัดเลือกจากตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะของตน ส่วนการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการที่ไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้แต่งตั้งแล้วแต่กรณี

นอกจากองค์คณะพิจารณาพิพากษาตามปกติแล้วในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น สามารถพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่<sup>115</sup>ได้อีกด้วย ซึ่งคดีที่สามารถพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองชั้นต้นได้นั้น ได้แก่ (1) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ (2) คดีที่มีประเด็นต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ

<sup>115</sup> ข้อ 94 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(3) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด (4) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง ทั้งนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วย ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น โดยมีอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่ ในการทำคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด<sup>116</sup> นั้น ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เมื่อพิจารณาถึงการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองไทยแล้ว เห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันคือ การกำหนดจำนวนตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาขั้นต่ำไว้ 3 คน ในส่วนที่แตกต่างกันนั้น ประมวลกฎหมายยุติธรรมทางปกครองได้กำหนดจำนวนตุลาการในองค์คณะไว้ค่อนข้างกว้างขวาง ศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถใช้ดุลพินิจเพิ่มจำนวนตุลาการในองค์คณะได้โดยพิจารณาถึงความซับซ้อนหรือความสำคัญของคดี

ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสได้กำหนดประเภทคดีที่ตุลาการนายเด็ยมีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

**ประเภทที่หนึ่ง** คดีที่ตุลาการนายเด็ยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาของคดี เพื่อให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว การพิจารณาในรูปแบบนี้มีผลทำให้คดีที่แล้วเสร็จในแต่ละปีมีปริมาณมากขึ้น คดีประเภทนี้ยังแยกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. คดีที่ตุลาการนายเด็ยดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นท้ายสุดแต่เพียงผู้เดียว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1.1 อำนาจของประธานแผนกคดีและประธานแผนกคดีย่อยในสภาแห่งรัฐ อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Paris อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ถอนฟ้อง (2) กรณีเห็นชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (3) กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป (4) กรณีที่เห็นได้ชัดว่าศาลไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้เนื่องจากศาลไม่ได้มีคำสั่งให้

<sup>116</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ออกคำสั่งดำเนินการให้คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ต้น หรือคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด (5) กรณีที่มีปัญหาที่ทำให้ไม่อาจตัดสินใจได้ ตามความในมาตรา L. 761-7 ว่าด้วยเรื่องค่าธรรมเนียมศาลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (6) กรณีที่ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่สภาแห่งรัฐได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว (7) กรณีการฟ้องคดีที่กำหนดเวลาการฟ้องคดีล่วงเลยไปแล้ว กรณีส่งคำให้การพ้นกำหนดระยะเวลา กรณีที่คำฟ้องนั้นมีการอ้างเหตุแห่งการฟ้องคดีว่ากระทบต่อความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกที่ศาลพิจารณาแล้วไม่ได้เป็นไปตามคำกล่าวอ้าง กรณีที่มีการหยิบยกข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ กรณีที่มีการหยิบยกข้ออ้างนั้นไม่สอดคล้องกับประเด็นในคดี

1.2 อำนาจของประธานแผนกคดีย่อยในสภาแห่งรัฐหรือผู้ได้รับมอบหมายตามความในมาตรา R. 122-13 คดีเกี่ยวกับการเข้ามาและอยู่พำนักของคนต่างด้าวกับทั้งสิทธิในการลี้ภัย

1.3 อำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการผู้ได้รับมอบหมาย ตามความในมาตรา R. 222-13 แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มีเงื่อนไขว่า อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการผู้ได้รับมอบหมายต้องเป็นตุลาการในระดับหรือตุลาการผู้ได้รับมอบหมาย *premier conseiller* หรือมีประสบการณ์อย่างน้อย 2 ปี มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 10 ประเภท คือ (1) คดีพิพาทตามความในมาตรา L. 421-4 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้สังกัดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังหมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ของราชการแห่งฝรั่งเศส ยกเว้นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ วินัย และการออกจากตำแหน่งหน้าที่ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเกษียณอายุ ความช่วยเหลือรายบุคคลในเรื่องที่อยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และราชการทหาร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการชำระอากร โทรมนาม (5) คดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีของสหภาพ ภาษีท้องถิ่นอื่น ๆ นอกเหนือจากภาษีตามการประกอบอาชีพ (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิเสธไม่ให้เข้าร่วมการสอบเพื่อการบังคับตามคำพิพากษา (7) คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่มีจำนวนเงินน้อยกว่าที่ระบุในมาตรา R. 222-14 และ R. 222-15 (8) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองในชั้นการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองมีคำสั่งยืนยันคำสั่งเดิม (9) คดีพิพาทเกี่ยวกับอากรที่ชำระขาดหรือ (10) คดีพิพาทเกี่ยวกับใบอนุญาตขับขี่

2. คดีที่มีปริมาณมาก ตามมาตรา R. 222-1,6 แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้แก่ (ก) คดีที่ไม่มีข้อเท็จจริงใหม่และเป็นคดีที่จะต้องนั่งพิจารณาพิพากษาในประเด็นเดียวกัน ซึ่งสภาแห่งรัฐได้เคยมีคำพิพากษาในประเด็นดังกล่าวไปแล้ว (ข) คดีที่สภาแห่งรัฐเคยให้ความเห็นไปแล้ว

**ประเภทที่สอง** กรณีการออกคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีเร่งด่วน เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ทันเวลาที่

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมัน ก็ได้ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยว ในการวินิจฉัยคดีได้เช่นกัน โดยในศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 6 (1) VwGO ว่า องค์คณะอาจมอบหมายตุลาการคนหนึ่งคนใดในองค์คณะวินิจฉัยคดีในฐานะตุลาการนายเดี่ยว หากเป็นคดีพิพาทที่ไม่มีข้อยุ่งยากเป็นพิเศษในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และเป็นคดีที่มีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่มีความสำคัญ

จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมันแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยวได้ โดยจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนด ซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก ไม่มีความซับซ้อนและไม่ใช้คดีที่มีความสำคัญ ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมิได้กำหนดให้ตุลาการคนเดียวมียอำนาจพิจารณาพิพากษา มิเพียงให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับฟ้องแย้ง<sup>117</sup> เท่านั้น

#### ข้อดีและข้อดีของการพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยว

##### ข้อดี

(1) การจัดองค์การใช้อำนาจตุลาการมีลักษณะเรียบง่าย ไม่มีรูปแบบขั้นตอนการใช้อำนาจร่วมกัน ทำให้การพิจารณาคดีง่ายและรวดเร็วกว่าการพิจารณาแบบองค์คณะ

(2) หากผู้รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาได้ชัดเจน

##### ข้อด้อย

(1) ไม่มีการควบคุม ถ่วงดุลโดยตุลาการคนอื่น เพื่อป้องกันอคติเฉพาะตัวตามหลักประกันเรื่องความเป็นกลาง

(2) ไม่มีการระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่มีความหลากหลาย อาจทำให้คุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดีไม่รอบด้าน

(3) การที่ตุลาการนายเดี่ยวเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีชัดเจน ย่อมมีผลต่อความเป็นอิสระจากความกังวลในความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้น จึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความไม่ดีเท่ากับการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์คณะ

<sup>117</sup> ข้อ 44 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการจัดรูปแบบของโครงการใช้อำนาจในรูปตุลาการ นายเดวิดแล้วเห็นว่า ศาลปกครองของไทยควรนำรูปแบบการพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดวิดมาใช้ โดยกำหนดให้หัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล รวมทั้ง หัวหน้าแผนกคดีอื่น ๆ มีอำนาจพิจารณา และมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดี ตลอดจนพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก เช่น คดีเกี่ยวกับการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

### 3. ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การที่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นอุทธรณ์โต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลสูงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่ซึ่งเกิดจากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งการอุทธรณ์จึงไม่ใช่สิทธิที่มีมาแต่เดิม และมีใช้สิทธิขึ้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมี

#### 3.1 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มีดังนี้

##### 3.1.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดกรณีห้ามอุทธรณ์ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีผลให้คดีเสร็จเด็ดขาด เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ทุกกรณี เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดข้อห้ามและจำกัดสิทธิไว้ แต่ถ้าเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่ได้มีผลให้คดีเสร็จเด็ดขาด กฎหมายได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากในการพิจารณาคดีศาลอาจมีคำสั่งหลายคำสั่ง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลายื่นคำให้การ คำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาได้จะเป็นการประวิงเวลาให้เกิดความล่าช้าระหว่างการพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายได้เปิดช่องให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาได้

พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษา แต่มีคำสั่งระหว่างพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นบางประเภท ที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ได้ทันที เช่น คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือบังคับตามคำพิพากษา

การอุทธรณ์คำพิพากษากับการอุทธรณ์คำสั่งมีข้อแตกต่างกัน โดยการอุทธรณ์คำพิพากษา ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษา และศาลปกครองชั้นต้นจะทำการตรวจอุทธรณ์ก่อนว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นนั้นๆ จะส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดทันที ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นไม่ต้องตรวจอุทธรณ์คำสั่งแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดจะทำการตรวจอุทธรณ์และพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

### 3.1.2 เงื่อนไขของการอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ดังนี้

#### 1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรือถูกกระทบสิทธิจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2/2548)

#### 2) ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

#### 3) องค์ประกอบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและในคำอุทธรณ์ต้องระบุ ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมันแล้วเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ว่าจะเป็น ศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองเยอรมันหรือศาลปกครองไทยจะมีหลักการเหมือนกัน คือ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งมีความเห็นแตกต่างจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นสูงขึ้นไปได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในด้าน โครงสร้างของศาลแล้วพบว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมันแบ่งโครงสร้างของศาลปกครองออกเป็น 3 ชั้นศาล ในขณะที่ศาลปกครองไทยแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ในการใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นสูงกว่าขึ้นไป นั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองไทยจะเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) ที่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิ ผู้อุทธรณ์ไม่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลก่อน แต่ศาลปกครองเยอรมัน เป็นการอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) ซึ่งผู้อุทธรณ์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อได้ยื่นคำร้องขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน นอกจากนั้นแล้ว ในการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองเยอรมันและศาลปกครองฝรั่งเศสจะต้องมีการตั้งตัวแทนในการดำเนินคดี ในขณะที่ศาลปกครองไทย หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ด้วยตนเอง

สำหรับผลของการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ในศาลปกครองฝรั่งเศส การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และการฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนศาลปกครองเยอรมันและศาลปกครองไทย หากมีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษามีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อพิจารณาถึงกรณีที่อาจอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองชั้นสูงกว่า พบว่า ทั้งศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมันต่างก็มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ เห็นได้จาก ศาลปกครองฝรั่งเศสมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงแห่งคดี กรณีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมันมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ โดยการอุทธรณ์สามารถทำได้เฉพาะในกรณีมีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา คดีที่มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายยุ่งยากซับซ้อนอย่างยิ่ง คดีที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย หรือเรื่องที่อุทธรณ์นั้น



เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความแตกต่างกันของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีข้อบกพร่อง และความบกพร่องดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษาของศาล ส่วนศาลปกครองไทยไม่มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เห็นแตกต่างกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณี ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

### 3.2 ข้อดีและข้อดี้อยในการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นหลักประกันการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางศาล แต่ทั้งนี้หากไม่มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ จะทำให้มีการอุทธรณ์โดยไม่คำนึงถึงสิ่งใด การจำกัดในการอุทธรณ์จึงควรมีเท่าที่จำเป็น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์มีทั้งข้อดีและข้อด้อย ดังนี้

#### 3.2.1 ข้อดี

1. คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเกิดความศักดิ์สิทธิ์ ไม่ถูกขอให้เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย เมื่อคำพิพากษาศักดิ์สิทธิ์ย่อมได้รับการเคารพและยินยอมปฏิบัติตาม
2. คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเร็ว สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ทันเวลาที่
3. ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เพื่อที่ศาลปกครองสูงสุดจะได้มีเวลาพิจารณาคดีที่มีความสำคัญจริง
4. ลดค่าใช้จ่ายทั้งของผู้อุทธรณ์และของศาล

#### 3.2.2 ข้อด้อย

หากมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง การพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะต้องเป็นเรื่องที่รับฟังมาโดยไม่มีข้อผิดพลาด ไม่เช่นนั้น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์อาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลชั้นต้น

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อด้อยของการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว เห็นว่า ศาลปกครองของไทยควรนำระบบการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีล่าช้าส่วนหนึ่ง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีบริหารงานบุคคลตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. บทสรุป

ในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม มีมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งใช้อำนาจกระทำการโดยมิชอบอันอาจเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งตั้ง หรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องคุ้มครองสิทธิและให้ความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชาต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงในสถานภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในบางกรณีหากการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้าก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แม้ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีก็อาจไม่ทันต่อการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้ ในปัจจุบันปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองและแผนกคดีบริหารงานบุคคลมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แต่คดีที่พิจารณาแล้วเสร็จในแต่ละปีมีจำนวนน้อยกว่าคดีรับเข้า ทำให้ปริมาณคดีค้างสะสม ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในคดีบริหารงานบุคคลพบว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการคดีที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากวิธีพิจารณาคดีปกครองที่นำมาใช้กับการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคล การพิจารณาคดีปกครองกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งคดีปกครองทุกประเภทและทุกลักษณะคดีจะใช้วิธีพิจารณาระบบ

เดียวกัน ทำให้คดีที่มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก เช่น คดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาแล้ว หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือคดีที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ต้องกระทำโดยองค์คณะเช่นเดียวกับคดีที่มีความสำคัญ หรือคดีที่ปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายยุ่งยากซับซ้อน ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีต้องเสียเวลาไปกับขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน รวมทั้ง องค์คณะจะต้องประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกินความจำเป็น และแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณาล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดกรณีห้ามอุทธรณ์ ทำให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี เพียงแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ทำให้ปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่จำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนน้อย และองค์คณะของศาลปกครองสูงสุดที่รับผิดชอบคดีบริหารงานบุคคลมีเพียง 1 องค์คณะ ทำให้การพิจารณาคดีบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างล่าช้า

จากการศึกษาปัญหาความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีบริหารงานบุคคล พบว่าแผนกคดีบริหารงานบุคคลไม่มีการคัดกรองคดีที่ส่งมายังแผนกอย่างจริงจัง และไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าสำนวนคดีบริหารงานบุคคลแต่ละสำนวนมีลักษณะใด เป็นสำนวนคดีเร่งด่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีเหตุจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาโดยรวดเร็ว เช่น ผู้ฟ้องคดีใกล้เกษียณอายุราชการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็วเป็นพิเศษ หรือเป็นสำนวนคดีสำคัญ หรือสำนวนคดีทั่วไป ทำให้การพิจารณาคดีที่เป็นสำนวนคดีเร่งด่วนอาจไม่ได้รับการพิจารณาทันทีและพิจารณาเร่งรัดให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว

นอกจากนี้แล้ว จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยเปรียบเทียบกับระบบวิธีพิจารณาคดีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันแล้วพบว่า ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมีปัญหาที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อให้การพิจารณาคดีล่าช้า ดังนี้

1. ปัญหาการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีไม่หลากหลาย ในการพิจารณาคดีปกครองของไทยมีปัญหาไม่มีระบบการคัดกรองคดี และใช้วิธีพิจารณาคดีแบบเดียวกันกับคดีทุกลักษณะคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ซับซ้อน หรือคดีที่มีแนวคำวินิจฉัยแล้ว ก็ใช้วิธีพิจารณาแบบเดียวกัน ทำให้ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก หรือเห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณามากใกล้เคียงกับคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน

ทั้งที่คดีอาจพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จไปจากศาลได้โดยเร็ว ทำให้ระบบการพิจารณาคดีปกครองในภาพรวมเกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดียวได้ โดยจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนด ซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก ไม่มีความซับซ้อนและไม่ใช่คดีที่มีความสำคัญ ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่มีการบัญญัติให้ตุลาการนายเดี่ยวนำอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งในเนื้อหาแห่งคดีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไป มีเพียงให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่รับฟ้องแย้ง

2. ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดกรณีห้ามอุทธรณ์ไว้ จึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี เพียงแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์เท่านั้น ซึ่งส่งผลให้คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนมาก ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดมีองค์คณะพิจารณาพิพากษา 8 องค์คณะ และเป็นองค์คณะที่รับผิดชอบคดีบริหารงานบุคคลเพียง 1 องค์คณะ ทำให้ปริมาณคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมากเกินไปศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้ ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงแห่งคดี กรณีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ โดยการอุทธรณ์สามารถทำได้เฉพาะในกรณีมีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา คดีที่มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายยุ่งยากซับซ้อนอย่างยิ่ง คดีที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย หรือเรื่องที่อุทธรณ์นั้นเกี่ยวพันกับประเด็นที่มีความแตกต่างกันของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีข้อบกพร่องและความบกพร่องดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษาของศาล ในขณะที่ศาลปกครองไทยไม่มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เห็นแตกต่าง สามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณี ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 แผนกคดีบริหารงานบุคคลทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ต้องกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่คัดกรองคดีบริหารงานบุคคลที่เข้ามาสู่แผนกอย่างชัดเจน ซึ่งผู้ที่เหมาะสมทำหน้าที่ดังกล่าว คือเลขาแผนกคดีบริหารงานบุคคล เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดกรณีเป็นการฟ้องคดีตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ได้สั่งจ่ายสำนวนคดีบริหารงานบุคคลไปยังแผนกแล้ว ให้เลขาแผนกซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งพนักงานคดีปกครองทำการคัดกรองและจำแนกลักษณะสำนวนคดีตามคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการจำแนกลักษณะสำนวนคดีปกครอง โดยพิจารณาจากคำฟ้องว่าสำนวนคดีดังกล่าวเป็นสำนวนคดีทั่วไป หรือสำนวนคดีเร่งด่วน หรือสำนวนคดีที่มีความสำคัญ หากเป็นสำนวนคดีที่มีความเร่งด่วนกำหนดให้มีการใช้ปกสำนวนสีม่วง และสำนวนคดีสำคัญ กำหนดให้มีการใช้ปกสำนวนสีฟ้า ซึ่งจะแตกต่างจากปกสำนวนคดีทั่วไป เมื่อจำแนกลักษณะสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลจะจ่ายสำนวนคดีให้ห้องคดีในแผนก เมื่อตุลาการหัวหน้าคณะเห็นปกสำนวนแล้วจะทราบในเบื้องต้นได้ทันทีว่าเป็นสำนวนคดีลักษณะใด และเมื่อแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อรับผิดชอบแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นสีปกสำนวนแล้วเห็นว่าเป็นคดีที่ความเร่งด่วนก็จะดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีให้เหมาะสมโดยจะพิจารณาคดีแบบเร่งด่วนตามข้อ 49/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ต่อไป

2.2 ศาลปกครองไทยควรนำรูปแบบการพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวมาใช้ โดยกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล ซึ่งตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดตำแหน่งและเทียบตำแหน่งตุลาการศาลปกครองที่เรียกชื่ออย่างอื่น (ฉบับที่ 2) เทียบเท่าตำแหน่งรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ถือว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ รวมทั้ง หัวหน้าแผนกคดีอื่น ๆ ใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดี ตลอดจนพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก เช่น คดีเกี่ยวกับการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขให้ตุลาการนายเดียวมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดี ตลอดจนพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก เช่น คดีเกี่ยวกับการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ ดังนี้

(1) กรณีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นอำนาจขององค์คณะตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>118</sup> เห็นควรแก้ไขให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าแผนกใช้อำนาจตุลาการนายเดียวมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยแก้ไขข้อ 37 ของระเบียบดังกล่าว และกำหนดใหม่ ดังนี้

ข้อ 37 เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าแผนกพิจารณาคัดกรองสำนวนคดี

หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน หรือเป็นคดีที่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าแผนกจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56

หากคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ หรือเป็นคดีที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าแผนกมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

<sup>118</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 37 เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(2) กรณีให้ตุลาการนายเด็ยวมีอำนาจพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก นั้น โดยหลักการพิจารณาพิพากษาคดีต้องทำเป็นองค์คณะ และมาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา หากจะให้ตุลาการนายเด็ยวมีอำนาจพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยากต้องแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มความใน ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีปกครอง มาตรา 54/1 ดังนี้

มาตรา 54/1 นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 วรรคสอง คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ให้ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีหรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นใช้อำนาจตุลาการนายเด็ยวพิจารณาพิพากษาแทนองค์คณะ

การให้นิยามหรือความหมายของ “คดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก” ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดจะทำให้มีความชัดเจน และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย

2.3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ควรมีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงสันนิษฐานว่าศาลปกครองชั้นต้นทราบข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วจึงไม่สมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องกลับมาพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงเดิมซ้ำอีก แต่ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงควรจำกัดสิทธิเฉพาะคดีที่มีทุนทรัพย์ในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยสาเหตุที่ว่าเป็นคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของคู่กรณี มิได้เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นหรือประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด และควรจำกัดทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท

ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ควรมีข้อยกเว้นสำหรับเรื่องประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในบางคดีอาจมีผลกระทบต่อ

ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลจะต้องมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ หากมีการจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์อย่างเคร่งครัดอาจทำให้ประโยชน์สาธารณะได้รับความเสียหาย หรือ ตุลาการที่ได้นั่งพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นแย้ง หรือตุลาการที่ได้นั่งพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นรับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้





บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- คิงงาม คงตระกูล. (2546). *ระบบใต้สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม “อุทธรณ์” คั่นคืน 2 กันยายน 2562 จาก <https://mspc.ocsc.go.th>
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม “ร้องทุกข์” คั่นคืน 2 กันยายน 2562 จาก <https://mspc.ocsc.go.th>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. (2528). *กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2561). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- นพดล วิเวกแก้ว. (2557). *ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (2530). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนสำนักงาน ก.พ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลในคดีปกครองเยอรมัน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. ปีที่ 2 เล่ม 2. หน้า 159
- ปาริชาติ วิเชียรบุตร. (2543). *วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ
- ประวิณ ณ นคร. (2547). *บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือนและ ก.พ..* กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2. หน้า 95 - 143
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. *กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย*. เอกสารประกอบการบรรยายพนักงานคดีปกครอง (อัดสำเนา). สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1 – 2
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อศรี วงษ์เสรี. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2. หน้า 186 - 231

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543  
และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2545). *วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญ*

*ต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วรรณชัย บุญบำรุง. (2543). *หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส*.

*วารสารนิติศาสตร์*. ปีที่ 30, ฉบับที่ 1. หน้า 81

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง*

*วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*. สำนักงานศาลปกครอง

\_\_\_\_\_. (2545). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและวินัย*

*ข้าราชการ*. สำนักงานศาลปกครอง

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร :

*สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. .*

สุภาพ สุจริตพงศ์. (2530). *การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของ*

*ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

*จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ

สำนักงาน ก.พ. “*ระบบค่าตอบแทน*”. ค้นคืน 3 กันยายน 2562 จาก <https://www.ocsc.go.th/compensation>

สำนักงานศาลปกครอง. (2543). *เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง*

*ของประเทศฝรั่งเศส*. โดย M.Philippe MARTIN. (อัดสำเนา)

สำนักงานศาลปกครอง. (2550). *ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ รวบรวมงาน*

*ผลการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 8*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง.

อาลัย อิงคะวณิช. (2520). *บทความด้านการบริหารงานบุคคล*. (เรื่องเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล).

อัดสำเนา

H.W.R. Wade. (1983). *Administrative law*. 5<sup>th</sup> edition, Oxford : Clarendon Press.

John BELL, Sophie BOYRON, and Simon WHITTAKER. (1998). “Principles of French Law”.

Oxford University Press.

L. NEVILLE BROWN and JOHN S. BELL. (1998). French Administrative Law. 5<sup>th</sup> edition.

Clarendon Press, Oxford.

René CHAPUS, droit du contentieux administratif, 10<sup>th</sup> edition, Montchretien

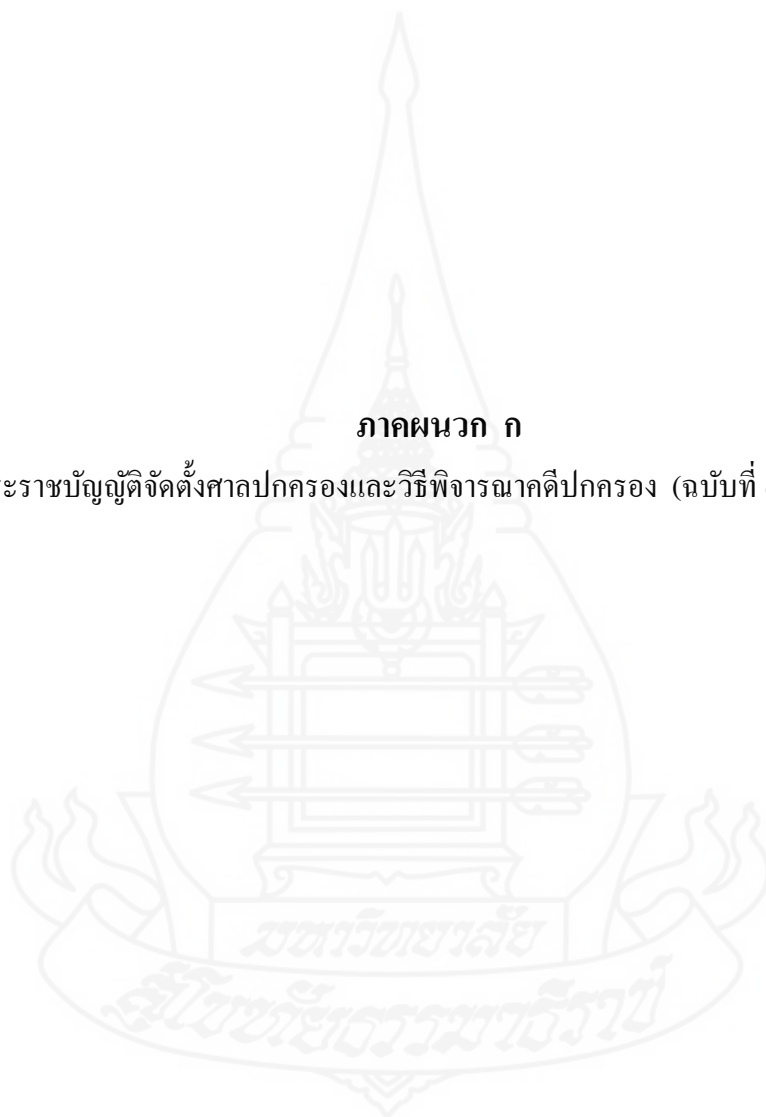


ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2544





## พระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖)

พ.ศ. ๒๕๕๔

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔

เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และจะให้มีอำนาจในคดีประเภทใดหรือคดีในท้องที่ใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลนั้น แยกต่างหากโดยเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ ให้ออกเป็นประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป.

ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดตามวรรคสอง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๗/๑ ในกรณีที่มีการจัดตั้งแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นขึ้นในศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นใด ให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกหรือตุลาการหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้นแผนกหรือหน่วยงานละหนึ่งคนเพื่อรับผิดชอบงานของแผนกหรือหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒ ในศาลปกครองสูงสุด ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

- (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุด
  - (๒) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
  - (๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
  - (๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
  - (๕) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
- ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป. กำหนด

การกำหนดตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้ ก.ศป. กำหนดว่าจะให้เทียบเท่ากับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) ไว้ในประกาศดังกล่าวด้วย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๗ ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครองดังต่อไปนี้

- (๑) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
  - (๒) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
  - (๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
  - (๔) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
  - (๕) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
- ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป. กำหนด



การกำหนดตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้ ก.ศ.ป. กำหนดว่าจะให้เทียบเท่ากับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่งไว้ในประกาศดังกล่าวด้วย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคเจ็ดของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

“ตุลาการศาลปกครองซึ่งดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เมื่อเทียบกับตำแหน่งใดตามวรรคสอง (๑) (ข) หรือ (๒) (ก) (ข) หรือ (ค) แล้ว ให้ได้รับเงินเดือน การเลื่อนชั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งประโยชน์ตอบแทนอื่นตามตำแหน่งนั้น”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

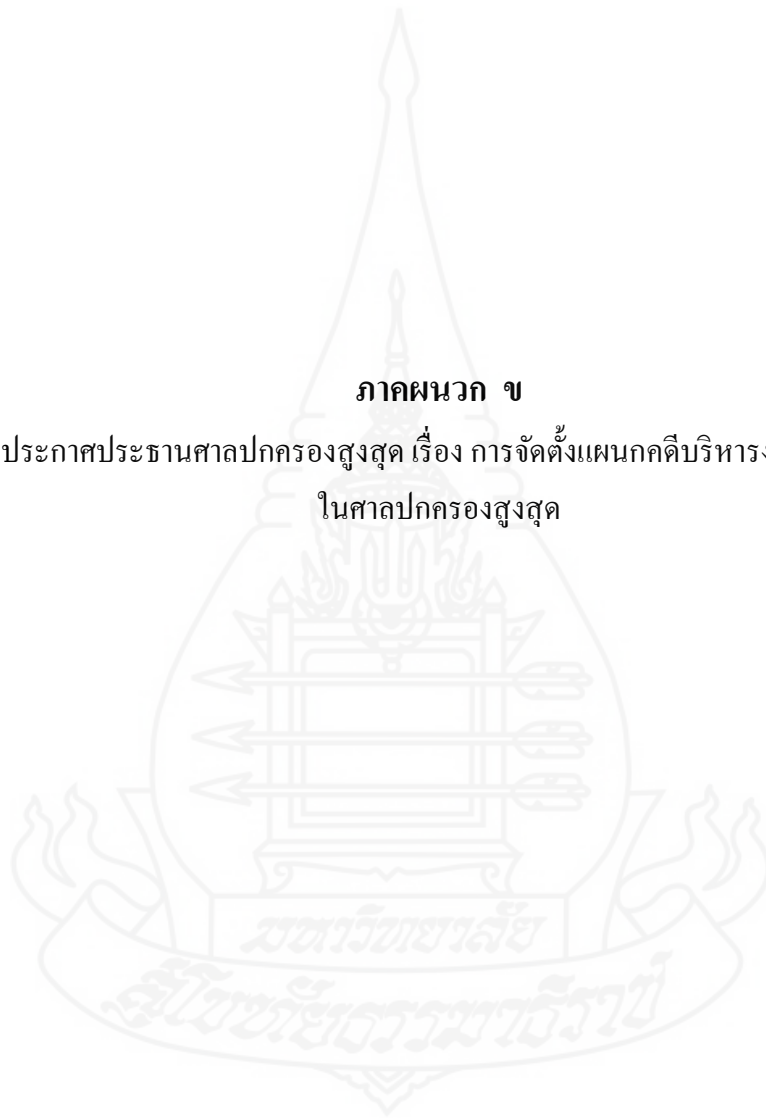


หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันปริมาณคดีปกครองประเภทที่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี หรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เช่น คดีเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ และการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งหากให้คดีปกครองประเภทดังกล่าวดำเนินการตามขั้นตอนและมีผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป อาจเป็นผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนมีความล่าช้าสมควรเพิ่มอำนาจในการจัดตั้งแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองชั้นต้น และกำหนดตำแหน่งตุลาการศาลปกครองที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว โดยเฉพาะ อีกทั้ง เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเหมาะสมกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนตุลาการศาลปกครองให้สอดคล้องกับหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



**ภาคผนวก ข**

ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคล  
ในศาลปกครองสูงสุด



## ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด

### เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ปัจจุบันคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่คู่กรณี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ออกประกาศให้จัดตั้งแผนกในศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด”

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้จัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจมอบหมายให้ตุลาการในแผนกคดีบริหารงานบุคคลพิจารณาพิพากษาคดีอื่นใดตามความเห็นสมควรด้วยก็ได้

ข้อ ๔ ให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก

ข้อ ๕ ให้แผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีที่มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยมีจำนวนองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

ข้อ ๖ แผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้เป็นไปตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ ๗ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด



**ภาคผนวก ค**

ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคล  
ในศาลปกครองชั้นต้น



**ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด**  
เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองชั้นต้น

โดยที่ปัจจุบันคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่คู่กรณี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ออกประกาศให้จัดตั้งแผนกในศาลปกครองชั้นต้นดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองชั้นต้น”

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้จัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองชั้นต้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจมอบหมายให้ตุลาการในแผนกคดีบริหารงานบุคคลพิจารณาพิพากษาคดีอื่นใดตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

ข้อ ๔ ให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก

ข้อ ๕ ให้แผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วยองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีที่มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยมีจำนวนขององค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประกาศกำหนด

ข้อ ๖ แผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองชั้นต้นจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้เป็นไปตามประกาศของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ ๗ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นในศาลนั้นรักษาการตามประกาศนี้

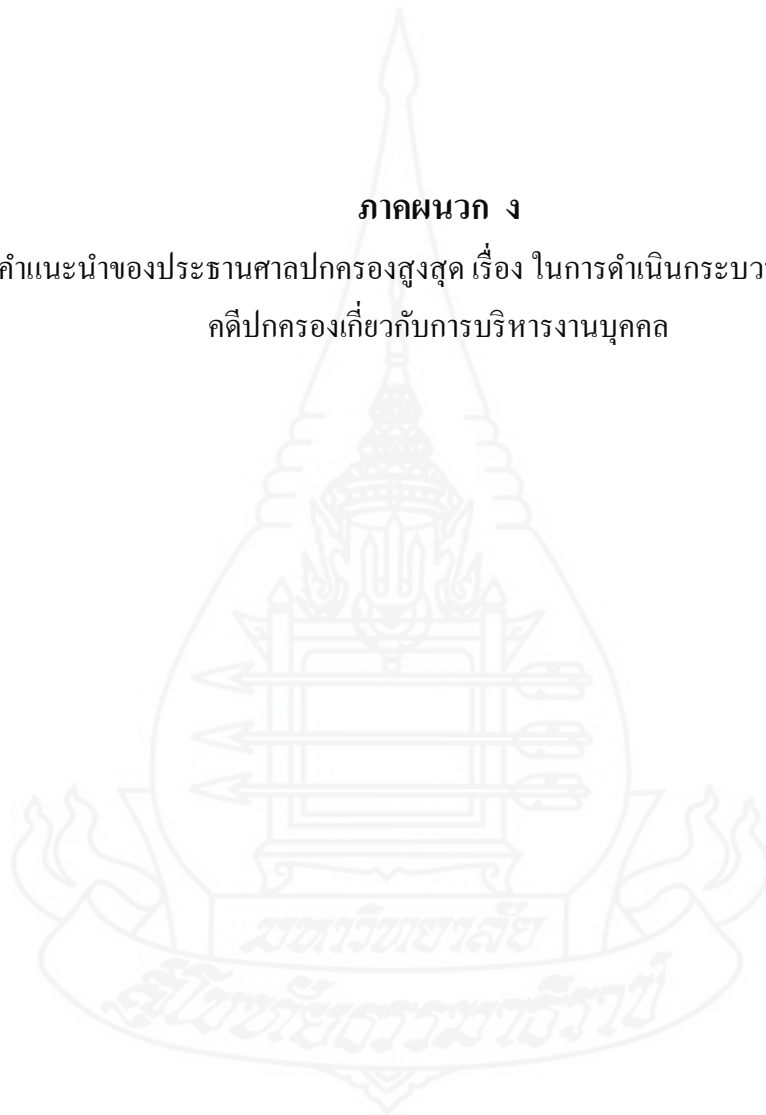
ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด

ภาคผนวก ง

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา  
คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล





คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด  
ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

โดยที่ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้นในศาลปกครอง เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในศาลปกครองเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๖ (๕) และ (๖) ของระเบียบ ก.ศ.ป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๒ ในคำแนะนำนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่น ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๓ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว หากเห็นว่าคดีนั้นเป็นคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้ส่งจ่ายสำนวนคดีไปยังแผนกคดีบริหารงานบุคคล เพื่อจ่ายสำนวนให้ห้องคดีในแผนกพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว

ข้อ ๔ ให้ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลจ่ายสำนวนคดีให้แก่ห้องคดีในแผนก และในกรณีที่คดีมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งศาลต้องพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้ศาลออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงจะได้รับจากการที่ตนชนะคดี เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายและผู้ฟ้องคดีมีอายุใกล้จะพ้นจากราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ เป็นต้น กรณีดังกล่าว ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลพึงกำหนดความเร่งด่วนของคดีไว้หน้าสำนวนคดีด้วย

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและความรวดเร็วในการพิจารณา

ข้อ ๕ ในขั้นตอนการพิจารณาตรวจคำฟ้อง การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจศาล และเงื่อนไขการฟ้องคดี ควรพิจารณาด้วยความรวดเร็ว หากมีความจำเป็น ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงตามประเด็นที่กำหนด หรือเรียกมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาก็ได้

ข้อ ๖ การกำหนดข้อหาของคดี ให้พิจารณาจากคำฟ้องและคำขอประกอบกันและกำหนดข้อหาให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามคำขอและวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลสามารถออกคำสั่งในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ครบถ้วน เช่น กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้กระทำการเพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การกำหนดข้อหาแห่งคดีควรเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น

ข้อ ๗ เมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนพึงวางแผนและกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาและพิพากษาคดี เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อประโยชน์ของความต่อเนื่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา อาจจัดทำบันทึกช่วยจำเพื่อใช้ในการบริหารจัดการคดีนั้นก็ได้

ข้อ ๘ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงควรกำหนดประเด็นข้อพิพาทให้ชัดเจนเพื่อให้คู่กรณีชี้แจงได้ตรงประเด็น สมบูรณ์ และถูกต้องตามลักษณะของข้อหา

การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนว่า กฎ คำสั่งหรือการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร

การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าอย่างไร

การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนว่า ได้รับความเสียหายอย่างไร พร้อมทั้งแนบพยานหลักฐานประกอบตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวด้วย

ตุลาการเจ้าของสำนวนพึงเรียกพยานเอกสารที่สำคัญ เช่น รายงานการประชุม รายงานการสอบสวน บันทึกถ้อยคำพยาน ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น หรือหากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการไต่สวนก็ให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว

ข้อ ๙ คำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้พิจารณาและมีคำสั่งด้วยความรวดเร็ว เมื่อมีคำสั่งแล้วควรตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่ง หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ศาลกำหนด ควรดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ฝ่าฝืนทันที

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าจะมีผลเสียต่อรูปคดีและอาจไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลพึงพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ ๑๐ การสั่งคำขอขยายระยะเวลาของคู่กรณี ควรพิจารณานุญาตให้เท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้คู่กรณีดำเนินคดีไปในทางประวิงเวลาให้ล่าช้าหรือในทางฟุ่มเฟือยเกินสมควร

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาสำนวนคดี หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนพึงจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามที่กำหนดในข้อ ๔๗ ถึงข้อ ๔๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๑๒ ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี ตุลาการผู้แถลงคดีพึงเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง ศาลควรกำหนดค่าบังคับด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมแห่งกรณี

กรณีที่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ ศาลควรวินิจฉัยด้วยว่าวัตถุประสงค์ที่ขอให้ศาลเพิกถอนนั้นมีสภาพเป็นกฎ เนื่องจากในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ จะต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในกรณีมีข้อสังเกตในคำพิพากษามาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลพึงกำหนดแนวทางหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามค่าบังคับที่กำหนดในคำพิพากษาซึ่งต้องอยู่ภายในกรอบของคำพิพากษา และพึงระมัดระวังมิให้เป็นการเพิ่มเติมเนื้อหาในค่าบังคับที่กำหนดในคำพิพากษา

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ก่อนมีคำพิพากษา เมื่อทำคำพิพากษาศาลควรกำหนดด้วยว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปหรือไม่ เพียงใด เช่น ถ้าคดีนั้นศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลควรกำหนดให้คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นมีผลใช้บังคับต่อไป เป็นต้น

ข้อ ๑๕ คดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ตุลาการเจ้าของสำนวนควรตรวจคำอุทธรณ์โดยพลัน ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ เช่น อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแต่เพียงว่าไม่ถูกต้อง โดยมีได้ปรากฏรายละเอียดของการคัดค้าน เป็นต้น หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว

ข้อ ๑๖ ตุลาการหัวหน้าคณะพึงติดตามและเร่งรัดการพิจารณาคดีของตุลาการเจ้าของสำนวนในกรณีที่มีความจำเป็นอาจให้คำแนะนำตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็ได้

ข้อ ๑๗ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล พึงติดตามและเร่งรัดการพิจารณาคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์คณะ โดยอาจให้คำแนะนำแก่องค์คณะเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยเร็ว เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีและเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ ๑๘ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแผนกคดีบริหารงานบุคคลนี้ ให้นำมาใช้ในแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดโดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

ห้สุวุฒิ วิจิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวพัชรี อยู่ประเสริฐ
วัน เดือน ปีเกิด	10 เมษายน 2510
สถานที่เกิด	จังหวัดฉะเชิงเทรา
ประวัติการศึกษา	ระดับปริญญาตรี บริหารธุรกิจบัณฑิต (การเงินการธนาคาร) มหาวิทยาลัย รามคำแหง 2531 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547 ระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัย รามคำแหง 2542
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

