

อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการ
ศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น

นายสัญญา เวียงคำ

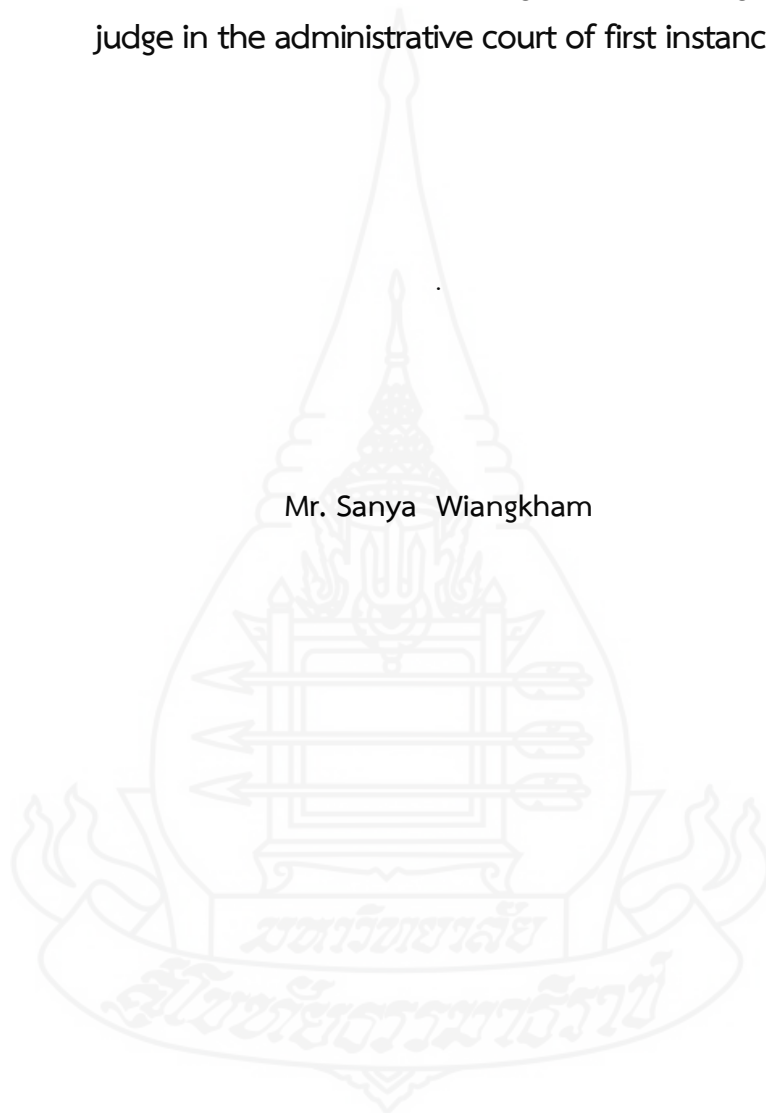


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2557

Judicial power to issue orders and make judgments of a single administrative
judge in the administrative court of first instance

Mr. Sanya Wiangkham



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2014

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น
ชื่อและนามสกุล	นายสัญญา เวียงคำ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์)

.....
(อาจารย์เจียรชัย ณ นคร)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครอง
คนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ศึกษา นายสัญญา เวียงคำ **รหัสนักศึกษา** 2554001947 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2557

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของ
ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี
หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียว
ในศาลปกครองชั้นต้น โดยวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียว
ในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมชั้นต้น
และเสนอแนะแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์
ข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษา คำวินิจฉัย
ของศาลปกครองชั้นต้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ บทความ
วารสาร สื่อสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการมีคำสั่งในกรณี
ที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน เช่น คำสั่งรับคำฟ้อง คำสั่ง
ไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล เป็นต้น และพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองยังบัญญัติให้มีอำนาจในการมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัย
ชี้ขาดคดี แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกลับกำหนดให้เรื่องที่มีใช้
การวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายเรื่องต้องกระทำโดยองค์คณะ และศาลปกครองสูงสุดเองมีคำวินิจฉัยว่า
ต้องกระทำโดยองค์คณะ เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติม เป็นต้น
และคดีบางประเภทที่มีลักษณะเดียวกันกับคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษา
คนเดียวในศาลยุติธรรมซึ่งควรให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียว
เช่น คดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย
ที่ให้อำนาจไว้ จึงควรที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น
โดยเสนอให้ในทางปฏิบัติตุลาการศาลปกครองคนเดียวควรใช้อำนาจในการมีคำสั่งกรณีที่ถูกกฎหมาย
บัญญัติกำหนดว่า “ให้ศาลสั่ง” และควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจ
แก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ เพื่อให้
การพิจารณาพิพากษาคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถแก้ไขความล่าช้าในการพิจารณาได้ส่วนหนึ่ง

คำสำคัญ ตุลาการศาลปกครองคนเดียว องค์คณะพิจารณาพิพากษา คำสั่งที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี

Independent Study title: Judicial power to issue orders and make judgments of a single administrative judge in the administrative court of first instance

Author: Mister Sanya Wiangkham; **ID:** 2554001947; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor;

Academic year: 2014

Abstract

This independent study on judicial power to issue orders and make judgments of a single administrative judge in the administrative court of first instance aims to studied concepts, theories and legal principles related to judicial power to issue orders and make judgments of a single administrative judge in the administrative court of first instance. Judicial power of a single administrative judge in France was analyzed and compared judicial power of a single administrative judge in the administrative court of first instance. Solutions to problems regarding judicial power of a single administrative judge were suggested.

This independent study is qualitative research. Data were acquired from laws related to judicial power to issue orders and make judgments of a single administrative judge in the administrative court of first instance, judgments of administrative courts, judgments of the Supreme Court, books, articles, journals, online articles and other related documents.

It was found that a single administrative judge had power to issue orders when it is clearly stipulated in in laws that the power belonged to the judge receiving the complaints, rejection of counter-claims, order of enquiries in court, etc. In addition, the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) provided that ordering power was not final judgments. However, the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court and judgments of the Supreme Administrative Court provided that judgments in many cases had be done given by a panel of administrative judges such as rejection of complaints, rejection of supplementary complaints, and so on. Some cases were similar to cases under judicial power of a single administrative judge in the administrative court of first instance such as cases involving properties or cash worth less than 300,000 Baht. There were no provisions on judgments by single administrative judges. Therefore, the laws should be amended so solve problems that occur by providing judicial power to a single administrative judge only if the law prescribed 'as the Court orders'. The law should be amended to provide judicial power to a single administrative judge in certain administrative cases for quick prosecution processes and decrease in prosecution delays.

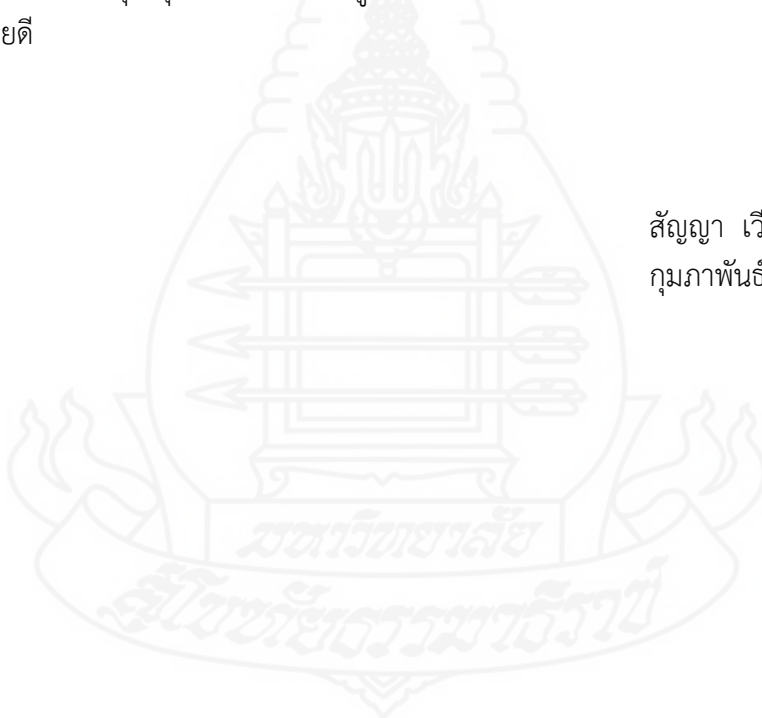
Keywords: a single administrative judges, a panel of administrative judges, order not relating to disposing of the case

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของ ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น” ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็เพราะได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก อาจารย์เจียรชัย ณ นคร ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาจารย์ ดร.รังสิกร อุปพงษ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทุกท่านที่ได้ประสาทความรู้ให้แก่ผู้ศึกษา สำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลให้ผู้ศึกษาได้ค้นคว้า รวมทั้งแหล่งข้อมูลที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเพื่อนร่วมงานในสำนักงานศาลปกครองทุกท่านที่ได้ร่วมให้ความรู้และความคิดเห็นเป็นแนวทางแก่ผู้ศึกษา และขอบคุณทุกกำลังใจที่มีแก่ผู้ศึกษาจนกระทั่งการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สัญญา เวียงคำ
กุมภาพันธ์ 2558



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	4
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	5
5. ระเบียบวิธีวิจัยใช้ในการศึกษา.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของต่างประเทศ.....	7
1. แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับศาลปกครอง.....	7
1.1 หลักนิติรัฐ.....	7
1.2 หลักการใช้อำนาจ.....	8
1.3 หลักความเชี่ยวชาญพิเศษ.....	11
1.4 หลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง.....	11
1.5 หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility).....	12
1.6 หลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ.....	13
2. วิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	19
2.1 แนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	19
2.2 ขั้นตอนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	23
2.3 ตุลาการศาลปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส... ..	27
2.3.1 ตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur).....	28
2.3.2 ตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement).....	30
2.3.3 องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดี (Formations de jugement).....	31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 วิธีพิจารณาคดีปกครองและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทย.....	34
1. วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย.....	34
1.1 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง.....	34
1.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี.....	36
1.3 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง.....	41
1.4 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา.....	47
1.5 ผลบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง.....	48
1.6 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง.....	49
1.7 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น.....	50
1.8 การรับฟังพยานหลักฐาน.....	51
1.9 การบังคับคดีปกครอง.....	52
1.10 การระงับการขัดแย้งกันแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครอง.....	53
1.11 การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่.....	53
2. อำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทย.....	53
2.1 ตุลาการเจ้าของสำนวน.....	54
2.2 ตุลาการผู้แถลงคดี.....	58
2.3 องค์กรคณะพิจารณาพิพากษา.....	59
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการมีคำสั่งและพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น.....	65
1. เปรียบเทียบกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	65
2. เปรียบเทียบกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม.....	73
3. ลักษณะคดีที่สมควรให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษา.....	80

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	83
1. บทสรุป.....	83
2. ข้อเสนอแนะ.....	86
บรรณานุกรม.....	92
ประวัติผู้ศึกษา.....	96



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีหลักสำคัญก็คือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และสิ่งที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความมั่นคงถาวรมากที่สุดคือ การที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ของประชาชนเอาไว้ แต่สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองจะมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นก็ต่อเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้โดยตรง เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ โดยมาตรา 40 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้ (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่หนึ่งพิจารณาคดีครองคดีคณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษาหรือคำสั่ง (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม” ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมถือเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

หลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในศาลไม่ว่าจะเป็นศาลใดล้วนมีเป้าหมายสำคัญ คือ การพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องเป็นธรรมนั้นถือเป็นสาระสำคัญของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือเนื้อหาสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทศนคติ ความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบของผู้พิพากษาหรือตุลาการ โดยศาลจะต้องมีเครื่องมือที่เป็นหลักประกันให้ศาลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและเป็นกลาง แต่ความถูกต้องและยุติธรรมอันเป็นสาระนั้นจะบรรลุผลสมเจตนารมณ์ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมจะเป็นไปไม่ได้หากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นล่าช้า โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต้องกระทำโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการครองคดี ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กำหนดองค์คณะในการพิจารณาของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมไว้ โดยในศาลชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั้งปวง ยกเว้นในศาลแขวงหรือศาลยุติธรรมอื่นซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹ และมีข้อยกเว้นตามมาตรา 25 แห่ง

¹ มาตรา 26 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ที่ให้อำนาจผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทได้ เช่น พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ส่วนในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลฎีกาต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ โดยบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา และศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา²

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วเห็นได้ว่าอำนาจในการออกคำสั่งและองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลยุติธรรมก็บ่งองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยในศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมนั้นได้กำหนดให้ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี และมีอำนาจเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในคดีบางประเภทได้ เช่น สามารถพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งซึ่งราคาทรัพย์สินหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท เป็นต้น ส่วนในศาลปกครองชั้นต้นนั้น แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด³ แต่ระเบียบก็ไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับว่าเรื่องใดที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและบัญญัติให้บางเรื่องที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีต้องกระทำโดยองค์คณะซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกัน และไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม อำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีเพียงแค่การได้รับมอบหมายจากองค์คณะในการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และถึงแม้จะมีระเบียบที่กำหนดให้ในบางเรื่อง เช่น กรณีที่คำฟ้องแย้งเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งได้⁴ แต่ในทางปฏิบัติคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งก็จะทำโดยองค์คณะ

การมีคำสั่งในบางกรณีและการพิจารณาพิพากษาคดีที่ต้องกระทำโดยองค์คณะจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองดำเนินไปด้วยความล่าช้าไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้การพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม โดยการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

² มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³ มาตรา 61 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 44 ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในบางคดีที่มีทุนทรัพย์น้อย เช่น ในคดีละเมิดที่เรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกินสามแสนบาท ตุลาการศาลปกครองคนเดียวก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเองได้ การพิจารณาพิพากษาต้องกระทำโดยองค์คณะไม่น้อยกว่าสามคน อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คดีล่าช้า ไม่สามารถเยียวยาให้ผู้เสียหายได้ทันท่วงที ทั้งที่ความจริงแล้วประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในคดีลักษณะดังกล่าว ก็มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกันกับคดีในศาลยุติธรรม โดยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดนั้น การพิจารณาทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็ตั้งประเด็นวินิจฉัยที่เหมือนกัน คือ มีการกระทำละเมิดหรือไม่และต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่ เพียงใด หรือในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็มีลักษณะการตั้งประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีในทำนองเดียวกันกับการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งของศาลยุติธรรม คือ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีการกระทำผิดสัญญาหรือไม่ และต้องรับผิดชอบตามสัญญาต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพียงใด จะเห็นได้ว่า การตั้งประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีในคดีพิพาทที่มีลักษณะดังกล่าวนี้เป็นอย่างเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและในศาลปกครอง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีกลับแตกต่างกัน โดยในศาลยุติธรรมผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้โดยลำพัง แต่ในศาลปกครองตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่มีอำนาจเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาเองได้ การพิจารณาพิพากษาต้องกระทำโดยองค์คณะไม่น้อยกว่าสามคนเท่านั้น การที่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงเป็นปัญหาอย่างหนึ่งซึ่งเป็นสาเหตุทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกิดความล่าช้า ซึ่งหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาในคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาทได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม คดีเหล่านั้นก็จะสามารถพิจารณาพิพากษาด้วยความรวดเร็ว สามารถเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้อย่างทันท่วงที ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากกว่ากระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า

ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมในด้านการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองถือได้ว่าเป็นปัญหาที่ผู้บริหารศาลให้ความสำคัญในการที่จะบริหารจัดการคดีให้มีความรวดเร็วและสามารถเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ซึ่งจากสถิติคดีของศาลยุติธรรมในปี 2556 นั้น ศาลฎีกามีคดีค้างพิพากษามา 29,150 คดี รับใหม่ 14,426 คดี เสร็จไป 21,909 คดี ค้างไป 21,667 คดี ศาลอุทธรณ์มีคดีค้างพิพากษามา 17,207 คดี รับใหม่ 47,902 คดี เสร็จไป 54,114 คดี ค้างไป 10,995 คดี และศาลชั้นต้นมีคดีค้างพิพากษามา 134,146 คดี รับใหม่ 1,197,248 คดี เสร็จไป 1,181,601 คดี⁵ ค้างไป 149,793 คดี ส่วนสถิติคดีของศาลปกครองในปี 2556 นั้น ศาลปกครองสูงสุดมีคดีค้างพิพากษามา 7,172 คดี รับใหม่ 3,345 คดี เสร็จไป 2,168 คดี ค้างไป 8,349 คดี และศาลปกครองชั้นต้นมีคดีค้างพิพากษามา 10,162 คดี รับใหม่ 9,675 คดี เสร็จไป 7,553 คดี ค้างไป 12,284 คดี⁶ การดำเนินคดีที่ล่าช้า นับว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงหาทางออกกันมา

⁵ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม (2557) รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2556 หน้า 25-67

⁶ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง (2557) สถิติคดีปกครอง ประจำปี 2556 หน้า 3

เนิ่นนาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัญหาความล่าช้านั้นเป็นปัญหาสากลเพราะเป็นปัญหาที่ทุกประเทศล้วนประสบ และเป็นปัญหาในทุกระบบศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง และประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากเพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในคดีบางประเภท รวมทั้งอำนาจในการมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยจะศึกษาถึงอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เป็นต้นแบบของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย รวมไปถึงการเปรียบเทียบกับอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมชั้นต้น และศึกษาถึงข้อดี ข้อเสียของการให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองบางประเภทแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจะเป็นการช่วยคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของไทยและศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมชั้นต้นกับตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของไทยและลักษณะคดีที่สมควรที่จะให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการออกคำสั่งและพิจารณาพิพากษาได้
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทได้

3. สมมติฐานของการศึกษา

วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในบางเรื่องนั้น หากตุลาการศาลปกครองคนเดียวสามารถใช้อำนาจในการมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยไม่ต้องกระทำเป็นองค์คณะหรือมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีบางประเภทได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม ก็จะทำให้การพิจารณาพิพากษาในคดีประเภทนั้นได้รับการพิจารณาพิพากษาเร็วมากขึ้น สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันที่ และแก้ไขความล่าช้าในการพิจารณาคดีได้ส่วนหนึ่ง อีกทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้จะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกลับบัญญัติให้อำนาจในการมีคำสั่งดังกล่าวต้องกระทำโดยองค์คณะในหลายๆ เรื่อง ประกอบกับยังไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยลำพัง การพิจารณาพิพากษาจึงต้องกระทำโดยองค์คณะไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่งแตกต่างจากพระธรรมนูญศาลยุติธรรมที่บัญญัติให้ในศาลชั้นต้นผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทได้

4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาอำนาจในการมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีและอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 โดยเปรียบเทียบกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และเปรียบเทียบกับอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ หนังสือคำอธิบายกฎหมาย ตำบัทกฎหมายต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งคำสั่งคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรม บทความของผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของไทยและศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2. ทำให้ทราบอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมขั้นต้นกับตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองขั้นต้น
3. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของไทยและลักษณะคดีที่สมควรที่จะให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการออกคำสั่งและพิจารณาพิพากษาได้
4. ทำให้ทราบปัญหาและแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทได้



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครองของต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปลี่ยนระบบกระบวนการยุติธรรมของไทยครั้งสำคัญ โดยได้บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครอง อันได้แก่คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนประเภทหนึ่ง และคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกประเภทหนึ่ง ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีพิพาททางปกครอง ในบทนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับศาลปกครอง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการคนเดียวของต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

1. แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับศาลปกครอง

แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองสามารถพิจารณาแยกเป็นกลุ่มได้ ดังนี้

1.1 หลักนิติรัฐ

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างยึดถือแนวคิดนิติรัฐ (L'Etat Legal หรือ legal State) และใช้แนวคิดนี้สำหรับการจัดตั้งศาลปกครอง รวมตลอดไปถึงการมีและใช้กฎหมายเป็นหลักสำหรับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยแนวคิดนิติรัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่เอกชนหรือประชาชนในรัฐ ซึ่งใช้กฎหมายเป็นหลักสำคัญ โดยทั้งรัฐและประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำใดๆ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าไปล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายมอบหมายให้เท่านั้น และรัฐจำเป็นต้องจัดให้มีระบบหรือมาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย⁷

⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2542 หน้า 66

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายความคิดของหลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐเสรี ประชาธิปไตยยอมรับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกสิทธิ เสรีภาพ ดังกล่าวไว้ 3 ประเภท คือ

1. สิทธิ เสรีภาพ ส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิ เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิในการเดินทางและเลือกถิ่น ที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2. เสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิ เสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3. สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิ เสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง⁸

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายแนวคิดที่ว่าด้วยนิติรัฐว่า มีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ หรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และคำว่านิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ มนุษย์ (Government of Law and not of men) โดยแนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่า ทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายเพียงแค่การบังคับให้รัฐ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย⁹

ดังนั้น แนวคิดนิติรัฐจึงเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการนำกฎหมายมาเป็นหลัก สำหรับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศ แนวคิดนี้สอดคล้องหรือคล้ายคลึงกับหลัก นิติธรรม (rule of law) ซึ่งเป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายโดยยึดถือ หลักกฎหมาย หรือกฎหมายเป็นใหญ่ (primacy of law) หรือสนับสนุนรัฐบาลที่ใช้กฎหมายในการ บริหารประเทศ มิใช่รัฐบาลที่ใช้มนุษย์ในการบริหารประเทศ (government of law, not of men) ทั้งนี้ รัฐบาลจะกระทำการใดๆ ได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจหรือภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหลักการนี้ห้ามมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการใดที่ กระทบกระเทือนหรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ แนวคิดนิติรัฐและหลักนิติธรรมดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ ศาลปกครองและได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหลายประเทศ¹⁰

1.2 หลักการใช้อำนาจ

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ในหนังสือข้อความคิดและหลักการ พื้นฐานในกฎหมายเอกชน กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2540 หน้า 1-7

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” คืบค้น 29 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1431>

¹⁰ วิรัช วิรัชนิการธรรม ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี หน้า 67

หลักการหรือแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในที่นี้สามารถแบ่งออกได้เป็นหลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ

1.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ศาลปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เอกชนไปได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอาจนำเรื่องเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งเดิมศาลยุติธรรมเป็นองค์กรของรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ต้องการให้ศาลปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแทนศาลยุติธรรม สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้สืบเนื่องมาจากการได้รับอิทธิพลจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สนับสนุน “แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ” (separation of power) โดยแบ่งอำนาจอธิปไตยหรือแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะการไม่ต้องการให้อำนาจทางตุลาการรวมอยู่ที่ฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวอันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจในทางมิชอบได้ กล่าวโดยย่อ แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลปกครองนอกเหนือไปจากการสนับสนุนสิทธิเสรีภาพ การปกครองโดยรัฐธรรมนูญ และการสถาปนาระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีนักปรัชญาที่กล่าวถึงแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจหลายคนที่สำคัญคือ อริสโตเติล (Aristotle : 384-322 ก่อนคริสต์ศักราช) โพลิบิอุส (Polibius : 204-122 ก่อนคริสต์ศักราช) ชองโบแตง (Jean Bodin : ค.ศ. 1530-1596) จอห์น ล็อก (John Locke : ค.ศ.1632-1704) และ มงเตสกีเยอ (Montesquieu : ค.ศ. 1689-1755)¹¹

อริสโตเติล ชาวกรีก เป็นนักปรัชญาคนแรกที่จัดแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจของรัฐ โดยเขียนไว้ในหนังสือเรื่อง การเมือง (Politics) ว่า รัฐทุกรัฐมีองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรด้านบริหาร (magistrates) องค์กรด้านนิติบัญญัติ (public assembly) และองค์กรด้านตุลาการ (the judiciary) โดยการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสามนี้ต้องเป็นไปในลักษณะที่สมดุลกัน¹²

โพลิบิอุส นักปรัชญาชาวโรมันเป็นคนแรกที่กล่าวเรื่องการยับยั้งและถ่วงดุล¹³

ชอง โบแตง ชาวฝรั่งเศสสำเร็จกฎหมายประกอบอาชีพเป็นทนายความ และต่อมาเป็นอัยการของกษัตริย์มีประสบการณ์ทางด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติได้เขียนหนังสือเรื่อง “Second Treatise of Civil Government” ว่า อำนาจพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการปกครองคือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจรองลงมา คือ อำนาจบริหาร ส่วนอำนาจที่สาม คือ อำนาจในการทำสงครามและสันติภาพและการทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ¹⁴

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 68

¹² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ การพัฒนาชุมชนตามแนวคิดนักปรัชญาตะวันตก โอเดียนสโตร 2529 หน้า 184-185 อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี้ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2542 หน้า 68

¹³ เอ็ม เจ ฮาร์มอน เขียน เสน่ห์ จามริก แปล อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 68

¹⁴ ประยูร กาญจนกุล อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 68

จอห์น ล็อก ชาวอังกฤษได้เขียนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือ “Second Treatise of Civil Government” ว่า อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดของประเทศ แบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร ตลอดจนอำนาจการดำเนินนโยบาย ภายนอกและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยอำนาจที่สำคัญที่สุดคืออำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็น อำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตเกี่ยวกับชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ในประเทศ ส่วนอำนาจบริหารมีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจอธิปไตยแต่ก็จำเป็นต้องมี¹⁵

มองเตสกีเออ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่ง แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ เพราะแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจได้รับความนิยมน้อยอย่างแพร่หลาย โดยเขียนไว้ในหนังสือเรื่อง เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (L' Esprit des Lois หรือ Spirit of Laws) มองเตสกีเออใช้เวลาศึกษาและเขียนหนังสือเรื่องนี้กว่า 20 ปี ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1748 และตีพิมพ์ถึง 22 ครั้ง ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ของหนังสือดังกล่าว มองเตสกีเออได้แบ่งการใช้อำนาจของรัฐ ที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจบริหาร อำนาจอธิปไตย และอำนาจอตุลาการ

มองเตสกีเออให้เหตุผลที่สนับสนุนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่า ประสบการณ์ได้แสดงให้เห็นเสมอว่า ถ้าอำนาจทั้ง 3 ส่วนรวมอยู่ที่คนๆ เดียวหรือกลุ่มเดียว บุคคล หรือกลุ่มที่มีอำนาจนั้นก็หลงอำนาจและใช้อำนาจอย่างไม่หยุดยั้งจนกว่าอำนาจนั้นจะถูกจำกัด ฉะนั้น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด จึงจำเป็นที่จะต้องจัดและกำหนดให้อำนาจยับยั้ง อำนาจ¹⁶

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของนักปรัชญาที่นำเสนอมานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดของ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ ได้มีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการเมืองการปกครองและการบริหาร ของหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในทวีปยุโรปหรือสหรัฐอเมริกาซึ่งในขณะนั้นยังเป็นอาณานิคม ของอังกฤษ เห็นตัวอย่างได้จากแนวคิดดังกล่าวมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส (French Revolution) ในปี ค.ศ. 1789 และฝรั่งเศสได้นำแนวคิดดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ของฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 อีกด้วย อีกทั้งแนวคิดดังกล่าวยังมีอิทธิพลต่อ การจัดตั้งระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกว่า ระบบประธานาธิบดี (Presidential system) และในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ได้นำไปบัญญัติไว้ด้วยเช่นกัน

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจยังมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลปกครองอีกด้วย โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่ต้องการให้อำนาจในการพิจารณาคดีทั้งปวง ซึ่งรวมทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และ คดีปกครองต้องรวมอยู่ที่ศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียว แต่ต้องการให้แบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจ ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลออกเป็น 2 องค์กร คือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีแพ่งและคดีอาญา และให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามระบบศาลคู่¹⁷

1.2.2 หลักการกระจายอำนาจ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 69

¹⁶ Thomas L. Pangle, 'Montesquieu's Philosophy of Liberalism,' in A Commentary on the Spirit of The Laws (1973). p. 113. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 69-70

¹⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 72-73

เป็นหลักการหรือแนวคิดที่ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นตามแนวคิดการกระจายอำนาจ โดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีมิได้รวมศูนย์อยู่ที่ศาลของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลในระดับชาติ แต่ได้กระจายอำนาจให้กับศาลของรัฐบาลในระดับอื่นด้วย ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจจากรัฐบาลในระดับสหพันธรัฐ (federal) ให้กับรัฐบาลในระดับมลรัฐ (states) ของเยอรมันนี ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือกฎหมายมูลฐาน ค.ศ. 1949 มาตรา 92 ให้ศาลของสหพันธรัฐและศาลของมลรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยศาลแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตน¹⁸

1.3 หลักความเชี่ยวชาญพิเศษ

เป็นหลักการหรือแนวคิดที่จัดตั้งศาลที่มีความชำนาญพิเศษหรือศาลที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านขึ้นเพื่อรับมือกับคดีพิเศษหรือคดีเฉพาะด้าน แนวคิดนี้สนับสนุนให้มีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์พิเศษในลักษณะของผู้เชี่ยวชาญ (specialist) ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดที่ผู้พิพากษาเป็นผู้มีความรู้ในลักษณะทั่วไป (generalist) ตัวอย่างแนวคิดนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือกฎหมายมูลฐาน ค.ศ. 1949 มาตรา 95 (1) ของเยอรมันนี ที่บัญญัติให้มีศาลจำนวน 5 ศาล โดยจัดแบ่งตามความชำนาญพิเศษอันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ศาลแรงงานและศาลสังคม ทั้งนี้แต่ละศาลต่างมีสายการบังคับบัญชา และมีศาลสูงสุดของตนเอง

แนวคิดความชำนาญพิเศษนี้ ยังถูกนำมาประยุกต์ใช้การจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมตามรูปแบบของระบบศาลคู่ ทั้งนี้ เพราะต้องการให้ศาลปกครองเป็นศาลพิเศษที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นคดีพิเศษที่ต้องใช้ตุลาการที่มีความชำนาญเฉพาะแตกต่างจากคดีทั่วไป ดังตัวอย่างในสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁹

1.4 หลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

หลักการหรือแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมนี้แบ่งออกเป็นหลายประการ คือ การควบคุมฝ่ายบริหาร แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน

1.4.1 แนวคิดควบคุมฝ่ายบริหาร

เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น 2 ฐานะ คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (government) และการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (administration) ทั้งนี้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้ง 2 ฐานะนั้น ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องเสมอ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้ง 2 ฐานะ มีดังนี้

- 1) การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลเป็นลักษณะที่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในระดับชาติถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง เป็นลักษณะที่ฝ่ายปกครองในระดับอื่นนอกจากระดับชาติใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงาน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 73

¹⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 74

ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารราชการ เป็นต้นว่า การบังคับใช้กฎหมายและการให้บริการแก่ประชาชนภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครองให้อำนาจไว้

1.4.2 แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน

เป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเป็นแนวคิดที่ฝ่ายปกครองถูกควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง แนวคิดนี้ใช้บุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงานกันแต่สังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วยกันให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครอง ทั้งนี้แบ่งเป็น 3 วิธี

- 1) การพิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง
- 2) การพิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป
- 3) การพิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการของฝ่ายปกครอง

เป็นการที่กฎหมายแต่งตั้งคณะกรรมการภายในหน่วยงานของรัฐขึ้นเพื่อร่วมกันไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียน²⁰

1.5 หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility)

หลักความรับผิดชอบของรัฐมีหลักการและแนวคิดว่า รัฐนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ และในกรณีที่จำเป็นอาจถูกเกณฑ์แรงงาน หรือทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นของรัฐ อย่างไรก็ตาม ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันในความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ มิใช่ผู้ใดจะต้องสูญเสียประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าผู้อื่น ดังนั้น ในกรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนคนใดคนหนึ่งเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐจะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นธรรมในภาวะที่อยู่ร่วมกันเป็นรัฐ²¹ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักนิติธรรมที่ว่า ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการทุกอย่างให้ชอบด้วยกฎหมาย การประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการทบทวนการกระทำทางปกครองต่างๆ ได้โดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน และหลักกฎหมายปกครองรวมทั้งยังต้องมีความเป็นกลางด้วย เนื่องจากการทบทวนการกระทำทางปกครองเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของเอกชน อันต้องดำเนินการไปอย่างระมัดระวังมิให้ความรับผิดชอบในขั้นที่สุดของฝ่ายปกครองเกิดความคลุมเครือ เพราะฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงในผลงานการปกครองต่อประชาชนโดยผ่านตัวแทนของประชาชนที่เป็นรัฐบาลและที่ประกอบเป็นรัฐสภา²² ซึ่งหากเอกชนเห็นว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเอกชน ย่อมมีสิทธิที่จะให้องค์กรของรัฐชี้ขาด และหากผลการตรวจสอบพบว่า การกระทำอันใดอันหนึ่งของ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น รัฐจะต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย และให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการในการเยียวยาทางปกครองทางหนึ่ง

²⁰ สำเนียง คงคาเพชร อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 82

²¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร จริยการพิมพ์ 2540 หน้า 28

²² เรื่องเดียวกัน หน้า 48

สำหรับแนวคิดในเรื่องความรับผิดของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการยึดถือหลักที่ว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำที่เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งความผิดประเภทนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำหลายลักษณะด้วยกัน เช่น กรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือก่อนเวลาอันสมควรหรือกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือการกระทำที่ไม่ชอบหรือโดยประมาทเลินเล่อ โดยในการพิจารณาความรับผิดของรัฐนั้น เอกชนไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้น เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง รัฐจะต้องรับผิดหากเอกชนสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุจากหน่วยงานของรัฐ หรือจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะว่า กรณีนี้เป็นการพิจารณาถึงความรับผิดของรัฐมิใช่ของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งทำให้รัฐจำต้องรับผิดต่อเอกชนในแทบทุกกรณีที่การกระทำก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เกี่ยวข้องกับงานราชการหรือบริการสาธารณะของรัฐจะมีข้อยกเว้นบ้างในกรณีที่มีขอบเขตจำกัดไว้ ด้วยเหตุนี้เองในทางปฏิบัติเอกชนจึงมักเลือกที่จะฟ้องให้รัฐรับผิดมากกว่าที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเป็นการส่วนตัว เพราะหากขณะคดีเอกชนสามารถแน่ใจได้ว่าจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากรัฐอย่างแน่นอน²³

1.6 หลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ หมายถึง การควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลหรือฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งถือเป็นองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตย (ตุลาการ) อำนาจหนึ่ง มิได้หมายความรวมถึงองค์กรอื่นที่ได้รับอำนาจพิจารณาตัดสินคดีความหรือข้อพิพาทจากอำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อเป็นประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่กระทำการใดๆ นอกเหนือไปจากอำนาจที่ได้รับมา และจะไม่ใช้ดุลพินิจไปในทางที่มีชอบ หรือจะใช้ดุลพินิจต่อทางเลือกที่สมเหตุสมผลด้วยหลักการที่ถูกต้อง อีกทั้ง เป็นการประกันว่าการกระทำในทางปกครองจะไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองทั้งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร²⁴

ในบรรดาการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองทุกระบบ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ด้วยเหตุผลที่สำคัญดังนี้ คือ²⁵

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมืองอันได้แก่ รัฐสภาและรัฐบาล และ

²³ วรวิทย์ ทวาทศิน “กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี” *คู่มือการศึกษา วิชากฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2543 หน้า 587-590

²⁴ แปลจาก Glen O. Robinson and Ernest Gelhom, *The Administrative Process* (S.T. Paul.Mir: West Publishing Co., 1974) P.33 อ้างถึงใน ถาวร เกียรติทับทิว คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2544 หน้า 319

²⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร ธรรมสาร 2538 หน้า 69-71

ของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครองจะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากความอคติลำเอียง ซึ่งต่างจากการควบคุมการกระทำทางปกครองระบบอื่นๆ ที่ไม่สามารถให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่าการควบคุมโดยศาล

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ไม่ว่าจะเป็นการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ขึ้นดำรงตำแหน่ง จึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ เนื่องจากโดยปกติในการควบคุมบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายปกครองมักจะใช้อำนาจที่กฎหมายให้แก่ตนออกคำวินิจฉัยสั่งการไปตาม “แนวปฏิบัติ” (Guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตนกำหนดไว้ให้ในหนังสือเวียน (Circulaire) เสมอ ถึงแม้ว่าแนวปฏิบัติจะไม่ใช่อำนาจอันขององค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ก็ตาม เนื่องจากในสายตาทฤษฎีแนวปฏิบัติมีฐานะเป็นเพียง “ข้อเสนอแนะ (Recommendation)” จากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจที่กฎหมายให้แก่ตนออกคำวินิจฉัยสั่งการผิดแผกแตกต่างไปจากแนวปฏิบัติก็ได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองมักจะถือและปฏิบัติตาม “แนวปฏิบัติ” อย่างเคร่งครัด แม้ว่าการปฏิบัตินั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนว่าคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นจึงมักจะวินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพราะคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ตนได้กำหนดขึ้น การควบคุมการบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสียอันขัดกับหลัก “Nemo in propria causa iudex” (A man may not be a judge in his own cause)

การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองและเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองผู้ถูกควบคุมก็ไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เอกชนได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูงมาก และในระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาภิคณะรัฐมนตรีต่างๆ แท้ที่จริงแล้วคือ ผู้นำของพรรคการเมืองนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาจะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของตนในรูปของการตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนั้นก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพราะเป็นฝ่ายข้างน้อย

2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกข์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปลดปล่อยในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่นๆ เพราะกฎหมายมักมิได้บัญญัติบังคับไว้อย่างแน่นอนว่าผู้บังคับบัญชาก็ดี ผู้กำกับดูแลก็ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดีที่ได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนจะต้องพิจารณาคำร้องเรียนและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลาและคำพิพากษาจะวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไป เช่นนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

1.6.1 ระบบศาล

สำหรับหลักการควบคุมการกระทำฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ตามระบบศาลของประเทศต่างๆ ซึ่งรูปแบบการจัดแบ่งศาลในแต่ละประเทศนั้นขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการของสภาพสังคม การเมืองการปกครอง รวมทั้งแนวคิดของระบบกฎหมายและหลักกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศนั้นๆ แต่อย่างไรก็ดี ศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นในแต่ละรูปแบบต่างก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ เพื่อที่จะคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการในปัจจุบันสามารถแบ่งได้ 2 ระบบ คือ

1) ระบบศาลเดียว

เป็นระบบศาลที่ยึดหลักนิติธรรม (The rule of law) ซึ่งมีหลักการว่า บุคคลมีความเสมอภาคตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายและศาลเดียวกัน โดยถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน จึงต้องถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมที่มีชั้นศาลฎีกาและอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม สำหรับศาลอื่น เช่น ศาลปกครอง ศาลแรงงาน และศาลภาษีอากร มิได้แยกออกเป็นเอกเทศ แต่ล้วนอยู่ในระบบศาลยุติธรรม โดยเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง คดีแรงงาน หรือคดีประเภทอื่น โดยมีศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาของศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวทำหน้าที่ควบคุมคำพิพากษาของศาลล่างทุกศาล และเป็นตัวกลางที่ประสานคำพิพากษาของศาลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยอาศัยหลักกฎหมายธรรมดา (ordinary law) เป็นหลัก²⁶ ไม่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพราะถือหลักเอกภาพแห่งกฎหมายในอันที่จะใช้บังคับแก่รัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองและเอกชนด้วยระบบกฎหมายเดียวกัน

ระบบศาลเดียวเป็นระบบที่แพร่หลายอยู่ในกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) หรือกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ

²⁶ วิรัช วิรัชนิการธรรม ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงาน บุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี หน้า 87-88

ในประเทศอังกฤษไม่ได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการออกจากกัน โดยเด็ดขาดทำให้ฝ่ายตุลาการเข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารได้ กฎหมายที่ศาลยุติธรรมนำไปใช้กับฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแยกออกจากกฎหมายที่มีอยู่หรือใช้กับบุคคลทั่วไปได้ ทั้งนี้เพราะประเทศอังกฤษเห็นว่าไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมีระบบกฎหมายนอกเหนือไปจากระบบกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในระบบศาลเดียว จึงต้องถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม²⁷ โดยระบบศาลเดียว ลักษณะการควบคุมจะกระทำเพื่อตรวจสอบว่า²⁸

(1) องค์กรฝ่ายปกครองได้กระทำการใดๆ เกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหรือไม่

(2) องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการใดๆ ตามความยุติธรรมหรือไม่

(3) องค์กรฝ่ายปกครองตีความกฎหมายและใช้กฎหมายเหมาะสมหรือไม่

(4) องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ตามอำเภอใจหรือขาดเหตุผลหรือไม่

2) ระบบศาลคู่

เป็นระบบศาลที่แพร่หลายอยู่ในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law หรือระบบประมวลกฎหมาย (Code Law) ระบบศาลคู่ประกอบด้วยศาลยุติธรรมซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งคดีอาญาเท่านั้น และศาลปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองหรือปัญหาพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง²⁹ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบศาลคู่ไม่ต้องการให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีผูกขาดหรือรวมศูนย์อยู่ที่ศาลยุติธรรมแต่เพียงศาลเดียวอันจะส่งผลให้ฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรมมีอำนาจมากเกินไป จึงกำหนดให้แยกศาลปกครองเป็นอิสระออกจากศาลยุติธรรม มิใช่เป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนช่วยให้ประชาชนมีทางเลือกและได้รับความเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น และพิจารณาพิพากษาคดีโดยอาศัยกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายปกครอง โดยมีระบบศาล การจัดการองค์การบริหารงานบุคคล แยกออกจากกันอย่างเป็นอิสระ³⁰

สำหรับประเทศที่ถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของระบบศาลคู่ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งได้แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด เพราะระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยวิธีการในลักษณะข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมมีผลในทางบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองอย่างมาก กล่าวคือ ศาลยุติธรรมได้ใช้อำนาจของตนปฏิเสธความพยายามปฏิรูปของฝ่ายบริหาร และได้ขัดขวางการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วยการใช้อำนาจของตนเข้ามาแทรกแซงในเรื่องทางการเมือง ด้วยเหตุนี้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้ตัดอำนาจ

²⁷ ถาวร เกียรติทับทิว คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 321

²⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 319

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 323-324

³⁰ สรุปความจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี หน้า 90-94

ศาลยุติธรรมออกจากการวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยวางหลักการแยกองค์การผู้มีหน้าที่ทางบริหารออกจากองค์การผู้มีหน้าที่ทางตุลาการ³¹

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสได้มีพัฒนาการเรื่อยมา จนได้รับการยอมรับว่าสามารถสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์มหาชนที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองกับประโยชน์ของเอกชนได้อย่างเหมาะสม และยังได้รับความศรัทธาเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าศาลปกครองเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐองค์กรหนึ่งที่ทำให้ความคุ้มครองและรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสได้รับการยอมรับนั้นก็เนื่องมาจากประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศาลปกครองหลายประการ³² อาทิเช่น ความเป็นอิสระและหลักประกันของตุลาการศาลปกครอง และการมีระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะพิเศษจากการสร้างและพัฒนาขึ้นโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่กำหนดให้ศาลมีส่วนร่วมในการค้นหาพยานหลักฐานในคดี ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบไต่สวน ทั้งนี้ในระบบศาลคู่ นั้น การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักกระทำในลักษณะดังต่อไปนี้คือ³³

- (1) เพิกถอนการกระทำในทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (การกระทำในทางปกครองและสัญญา) ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลให้การกระทำในทางปกครองหรือสัญญาที่ถูกเพิกถอนตกเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น
- (2) ไม่บังคับการกระทำในทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายในคดีใดคดีหนึ่ง
- (3) พิจารณาให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในทางแพ่งอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดๆ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย
- (4) พิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบตามสัญญาที่ทำไว้กับปัจเจกชน

1.6.2 หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นหัวใจของหลักการปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (The Rule of Law) ที่ต้องการรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการซึ่งมิได้มุ่งคุ้มครองตัวตุลาการหรือเป็นการยอมมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่ตุลาการในการที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามอำเภอใจหรือตามคำสั่งของผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย แต่เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานเบื้องต้นที่ว่า ตุลาการจะพิจารณาพิพากษาคดีไปตามกฎหมาย และนำกฎหมายที่มีอยู่มาตีความปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีด้วยความรอบคอบและโดยวิจาร์ณญาณแห่งวิชาชีพของตน เพื่อรักษาและปกป้อง

³¹ ประยูร กาญจนดุล กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523 หน้า 27

³² โภคิน พลกุล “ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส,” *เอกสารคำบรรยาย* กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528 หน้า 44-45

³³ ถาวร เกียรติทับทิว คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 319

ความยุติธรรมและเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปกครองโดยกฎหมาย³⁴

สำหรับคำว่า “ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ” (Judicial Independence) นั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามความหมายไว้จำนวนมาก ซึ่งโดยส่วนมากจะมีนิยามความหมายที่มีสาระสำคัญคล้ายกัน เช่น กลุ่มนักวิชาการชาวตะวันตก Rosenn ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ” ไว้ว่า หมายถึง “..การที่ผู้พิพากษาสามารถชี้ขาดตัดสินคดีได้อย่างอิสระตามพยานหลักฐาน บทบัญญัติของกฎหมายและความยุติธรรม โดยปราศจากความรู้สึกว่าคุณมีอิทธิพลเหนือ ถูกแทรกแซง หรือข่มขู่จากอำนาจบริหารหรือจากบุคคลอื่นที่มีส่วนได้เสีย” ส่วน Becker ได้เสนอว่า “ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ” (Judicial Independence) วัดได้จากระดับของความสามารถที่ผู้พิพากษาสามารถชี้ขาดคดีได้ตามการให้และการตีความกฎหมาย แม้เป็นกรณีที่อำนาจของฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารในอำนาจตุลาการเองมีความเห็นแตกต่างหรือมีแนวโน้มที่จะเห็นแตกต่างออกไป โดยเฉพาะในกรณีที่คำชี้ขาดนั้นตรงกันข้ามกับความเชื่อหรือความต้องการของอำนาจฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารในอำนาจตุลาการ ซึ่งการชี้ขาดคดีตามความเห็นของผู้พิพากษานั้นอาจก่อผลเสียหรือผลกระทบต่อตัวผู้พิพากษาที่ชี้ขาดหรือต่ออำนาจตุลาการในภาพรวมได้³⁵

นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ยังได้อธิบายหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการไว้ว่า “ตัวแทนขององค์กรศาลก็คือผู้พิพากษา การจะให้อำนาจตุลาการ (pouvoir juridictionnel) ดำเนินไปอย่างอิสระและไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้นั้น ก็จำเป็นต้องสร้างกลไกบางอย่างมารองรับกลไกที่ว่านี้อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประการ คือ การคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการ และการเลื่อนชั้น”³⁶

นอกจากนี้ยังมีผู้ศึกษาและให้คำนิยามและอธิบายความหมายความเป็นอิสระของตุลาการไว้จำนวนมาก ซึ่งส่วนมากแล้วจะมีสาระสำคัญที่คล้ายกัน โดยเฉพาะในส่วนที่ต้องการแยกการใช้อำนาจตุลาการออกจากอำนาจของฝ่ายบริหาร และจะมีประเด็นหลักที่ตรงกันอยู่ 2 ประเด็น คือ³⁷ (1) ความเที่ยงธรรม (impartiality) ของผู้พิพากษาที่สามารถชี้ขาดคดีบนพื้นฐานของกฎหมายและข้อเท็จจริง ในสภาวะที่ปราศจากซึ่งอคติและการฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (2) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจากอำนาจทางการเมือง (political insularity) การที่ผู้พิพากษาจะไม่ถูกรบกวนหรือ

³⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย, วารสารนิติศาสตร์ 58 อังถึงใน นวพร พรณรัตน์ *ความเป็นมา แนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546 หน้า 16

³⁵ แปลจาก Christopher M. Larkins *Judicial Independence and Democratization : A Theoretical and Conceptual Analysis*. 44 Am. J.Comp. L.605,610 (1996). อังถึงใน จุมพล ภิญโญสินวัฒน์, “ญี่ปุ่น : ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ” *วารสารนิติศาสตร์* 33, 2 (มิถุนายน 2546) หน้า 360-361

³⁶ โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์ *หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2541 หน้า 104

³⁷ จุมพล ภิญโญสินวัฒน์, “ญี่ปุ่น : ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ” *วารสารนิติศาสตร์* 33, 2 (มิถุนายน 2546) หน้า 361

แทรกแซงจากอำนาจอื่น ๆ และไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์รวมทั้งได้รับความคุ้มครอง
ในกรณีที่ได้พิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายและพยานหลักฐาน

2. ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของแต่ละประเทศนั้น จะมีรูปแบบและวิธีพิจารณาคดี
ปกครองที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการของประเทศนั้นๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบ
การเมืองการปกครองของประเทศมีอิทธิพลต่อการสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตัวอย่างที่เห็น
ได้ชัด คือ ความแตกต่างระหว่างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในกลุ่มประเทศ Common Law ซึ่งใช้
ระบบศาลเดี่ยวมีเพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีทั้งปวง ไม่ได้มีการจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างเป็นเอกเทศ ส่วนในกลุ่มประเทศ Civil Law นั้น
ใช้ระบบศาลคู่ มีการจัดตั้งศาลปกครองอย่างเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมและมีวิธีพิจารณา
คดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะโดยใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน รวมทั้งให้ความสำคัญกับกระบวนการ
พิจารณาด้วยลายลักษณ์อักษรมากกว่าในคดีแพ่ง

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแต่ละประเทศก็ได้มีการยอมรับหลักเกณฑ์และรูปแบบของวิธี
พิจารณาคดีปกครองของประเทศอื่นมากำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของตนด้วย
โดยในส่วนต่อไป ผู้ศึกษาจะขอกกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นแบบ
ในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย

กล่าวได้ว่าศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท
ทางปกครองในกลุ่มประเทศ Civil Law และได้สร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นมา จนเป็นที่ยอมรับว่า
สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาประโยชน์มหาชนไว้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นลักษณะ
เฉพาะที่ทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสได้รับการยกย่องและไว้วางใจในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของรัฐองค์กรหนึ่ง
จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดีต่อไป

2.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดี
ปกครอง ซึ่งเป็นรากฐานที่สนับสนุนการแยกศาลปกครองให้มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง
ที่พัฒนาระบบกฎหมายมหาชนออกจากระบบกฎหมายเอกชนได้อย่างเด่นชัด โดยมีเหตุผลทาง
ประวัติศาสตร์มาจากความขัดแย้งระหว่างศาลยุติธรรมและฝ่ายปกครองอันเป็นต้นเหตุให้มี
การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการและอำนาจหน้าที่ในทางปกครองอย่างเด็ดขาด โดยศาล
ยุติธรรมจะไม่เข้ามาวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
แต่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสกระทำแทนในฐานะเป็นองค์กรกลางอิสระ
ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้
อย่างกว้างขวาง ประกอบกับความสามารถของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการพิทักษ์

ความเป็นธรรมให้แก่มหาชนได้อย่างดี จึงทำให้ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นที่ยอมรับจากประชาชน ไม่มีการต่อต้าน และได้รับการปฏิบัติตามจากทุกฝ่าย³⁸

แนวความคิด ในการพิจารณาคดีปกครอง สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้การยอมรับในแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดว่า จะต้องแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ออกจากกัน ดังนั้น การให้ศาลยุติธรรมตัดสินคดีของฝ่ายบริหารจึงเท่ากับขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งหลักการในการตีความเช่นนี้เป็นแนวความคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยเฉพาะ เนื่องมาจากความไม่ไว้วางใจในระบบศาลยุติธรรม³⁹ จึงส่งผลให้การพิจารณาคดีแพ่งกับคดีอาญาและคดีปกครองแยกต่างหากจากกัน กล่าวคือ มีแนวคิดที่ว่าคดีแพ่งกับคดีอาญาควรอยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองไม่ควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

เนื่องจากชาวฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่า การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองเสมือนหนึ่งเป็นการทำหน้าที่ของการปกครอง ดังคำที่กล่าวว่า “juger l'administration, c'est encore administrer” ดังนั้น ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงควรเป็นผู้เชี่ยวชาญคดีปกครองและมีวิญญูณของนักบริหารงานทางปกครอง เพื่อที่จะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อสาธารณะประโยชน์

จากแนวคิดดังกล่าว เมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.1789 เพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แล้วต่อมาในปี ค.ศ.1799 จึงได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่สองประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารและเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่สภาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณา “คดีปกครอง” อันมีที่มาจากคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยในระยะแรกนั้น สภาแห่งรัฐยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองด้วยตนเอง แต่สภาแห่งรัฐจะทำหน้าที่เสนอแนะคำวินิจฉัยของตนต่อประมุขของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติประมุขของฝ่ายบริหารมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ ระบบนี้เรียกว่า la justice retenue

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1872 ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้สร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคมว่า สามารถพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีแล้ว รัฐสภาก็ได้ตรากฎหมายฉบับหนึ่ง คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 เพื่อแยกหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐออกจากกัน กล่าวคือ มีการแยกหน้าที่ในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายปกครอง ออกจากหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง กฎหมายฉบับนี้มีผลทำให้ระบบ la justice retenue สิ้นสุดลง โดยในมาตรา 9 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจในการพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

³⁸ อีสสระ นิตินันท์ประภาศ ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส “ศาลปกครอง : บทความและวิเคราะห์ กรณีขัดแย้งที่อภิปรายในสถานิติบัญญัติ” (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2517) หน้า 74 - 75. อ้างถึงใน นวพร พรณรัตน์ *ความเป็นมาแนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546 หน้า 26

³⁹ ชาญชัย แสงวงศ์ “ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 1 ตอน 1 (เมษายน 2525) หน้า 27-28

โดยให้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดได้ด้วยตัวเอง ไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองเป็นผู้ชี้ขาดอีกต่อไป ซึ่งในฝรั่งเศสเรียกกระบวนการนี้ว่า la justice déléguée นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ จึงกลายเป็นศาลปกครองที่ตัดสินในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส และไม่ได้เป็นผู้ช่วยของฝ่ายปกครองที่คอยทำหน้าที่เตรียมความเห็นเกี่ยวกับข้อพิพาทให้ฝ่ายปกครองผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาดอีกต่อไป และนอกจากนี้แล้ว รัฐบัญญัติดังกล่าวยังมีผลเป็นการแยกฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติการ (l'Administration active) และผู้พิพากษาศาลปกครอง (le juge administratif) ออกจากกันด้วย⁴⁰ และผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการมีระบบศาลคู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้จัดตั้งขึ้นตามแนวคิดที่ต้องการให้ศาลปกครองทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองต่อประชาชนอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น⁴¹

ในการพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นวิธีพิจารณาคดีปกครองส่วนใหญ่เป็นผลงานที่สร้างขึ้นโดยตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศส ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองกับประโยชน์เอกชนที่จำต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง⁴² ซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1) เป็นวิธีพิจารณาในระบอบไต่สวน (Caractère inquisitorial de la procédure)⁴³

กล่าวคือ ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมทั้งเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางของการรวบรวมข้อมูลคดี ซึ่งจะรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองมักจะเป็นคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีทางราชการเป็นจำเลยคู่ความจึงมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ศาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง และในการดำเนินกระบวนการพิจารณามากกว่าในคดีแพ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย⁴⁴ อย่างไรก็ตาม คดีปกครองยังมีลักษณะวิธีพิจารณาแบบกล่าวหารวมอยู่ด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ถ้าไม่มีการนำเสนอเรื่องราวหรือคดีโดยผู้เดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ศาลย่อมไม่มีอำนาจไปพิจารณาเองได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นกรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย หรือเรื่องสัญญาก็ตาม และโดยทั่วไปศาลจะพิจารณา

⁴⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ “ความรู้เบื้องต้นกฎหมายปกครอง” คืบค้น 19 พฤษภาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/Publaw/printPublaw.aspx?ID=691>

⁴¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ศาลปกครองไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี หน้า 208

⁴² โภคิน พลกุล “ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส” หน้า 44

⁴³ ประสาท พงษ์สุวรรณ และ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร “หลักกฎหมายทั่วไปด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 2, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2545) หน้า 104

⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมในประชาคมยุโรป และของประเทศไทย” *วารสารกฎหมายปกครอง* 7, 2 (สิงหาคม 2531) หน้า 304

พิพากษาไปตามคำขอ คือ ไม่พิจารณานอกคำขอหรือนอกคำฟ้อง จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบไต่สวนเป็นลักษณะเด่นของวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁴⁵

2) เป็นวิธีพิจารณาแบบลายลักษณ์อักษร (*Caractère écrite de la procédure*) ที่ใช้เอกสารเป็นหลัก กล่าวคือ บรรดาเอกสาร คำฟ้อง คำขอ คำให้การ หรือข้อถกเถียง (la dialogue) ระหว่างคู่กรณีจะต้องแสดงโต้ตอบกันเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของบันทึก โดยทนายความหรือตัวแทนคู่กรณีจะใช้วิธีการชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลแทนการทำบันทึกไม่ได้ เว้นแต่เป็นการเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา (observations orales) ซึ่งเป็นเพียงการสรุปข้อกล่าวหาและข้อต่อสู้ให้ชัดเจนขึ้น โดยไม่สามารถที่จะเพิ่มเติมข้อมูลใหม่ขึ้นมาจากที่ระบุไว้ในบันทึกได้⁴⁶ นอกจากนี้ตามหลักวิธีพิจารณาในข้อนี้มีได้บังคับว่า บรรดาเอกสารที่จะเสนอต่อศาลและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องกระทำตามรูปแบบใด หรือมีรูปแบบกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คู่กรณีสามารถเขียนขึ้นได้เช่นเดียวกับคำร้องที่ยื่นต่อฝ่ายปกครองนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามมีการบังคับในส่วนของคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองฝรั่งเศสว่า ต้องเขียนเป็นภาษาฝรั่งเศสและหากผู้ฟ้องคดีแนบเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศหรือภาษาท้องถิ่น ก็จะต้องมีการแปลเป็นภาษาฝรั่งเศสพร้อมทั้งมีการรับรองสำเนาถูกต้องมาด้วย โดยสภาแห่งรัฐได้มีการวินิจฉัยไว้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวนี้ไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังปรากฏไว้ในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (C.E 27 Sept.1985, Avakian, Rec., p.259)⁴⁷

3) เป็นวิธีพิจารณาแบบกึ่งลับ (*Caractère semi-secrète de la procédure*)⁴⁸ แต่เดิมนั้น สืบเนื่องมาจากความต้องการที่จะคุ้มครองกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยให้ความสำคัญแก่ประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมากกว่าประโยชน์ของเอกชน ดังนั้น การพิจารณาการดำเนินการของฝ่ายปกครองจะเป็นความลับ เฉพาะคู่ความเท่านั้นที่มีสิทธิรับทราบคำคู่ความและเอกสารหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับคดีของตน ต่อมา เมื่อฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันยอมรับบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สภาแห่งรัฐได้ยอมรับหลักการพิจารณาคดีว่าต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน แต่หลักดังกล่าวได้เปิดช่องที่จะมีข้อยกเว้นให้มีการพิจารณาคดีเป็นการลับทั้งหมด หรือบางส่วนของกระบวนการนี้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ประโยชน์ทางศีลธรรม และความสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตามการนี้พิจารณาคดีจะกระทำโดยเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม การประชุมองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีต้องกระทำเป็นความลับ ซึ่งหลักการนี้ได้มีการกล่าวยืนยันไว้ในคำพิพากษาของศาลและบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติตามสืบต่อกันมาจนกลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการ และคุ้มครองความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัย

4) เป็นวิธีพิจารณาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย (*Caractère gratuit de la procédure*) ถือเป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ การดำเนินการในศาลปกครองของฝรั่งเศส

⁴⁵ โภคิน พลกุล “ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส,” หน้า 45

⁴⁶ วรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส” *วารสารกฎหมายปกครอง* 19, 3 (ธันวาคม 2543) หน้า 33

⁴⁷ ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุภาวาร์ “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” หน้า 109

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 110

เสียค่าใช้จ่ายที่น้อยมาก เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ และผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ⁴⁹ เช่น การร้องขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นมากกว่าคดีปกครองประเภทอื่นๆ การไม่บังคับให้ต้องมีทนายความเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงศาลได้โดยง่าย เมื่อเกิดข้อพิพาทกับฝ่ายปกครอง⁵⁰ แต่อย่างไรก็ตามในการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม กฎหมายบังคับให้ต้องมีทนายความ นอกจากนี้รัฐบัญญัติหมายเลข 91-647 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1991 ได้นำระบบความช่วยเหลือทางกฎหมาย (aide juridique) มาบัญญัติไว้เพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยในการรักษาสิทธิของตนในการฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วย

5) เป็นวิธีพิจารณาที่การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับการตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ถูกฟ้อง (*Caractère non suspensif de la procédure*) หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 48 ของรัฐกำหนดหมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1945 ที่เกี่ยวกับสภาแห่งรัฐว่า “เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ การฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ถ้าสภาแห่งรัฐไม่ได้สั่งเป็นอย่างอื่น” ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองทั้งหมด หลักการในข้อนี้คำนึงถึงความจำเป็นและความสำคัญของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น แม้จะมีการฟ้องคดีก็จะมีผลกระทบต่อกระทำการตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หลักดังกล่าวถือเป็นผลโดยตรงมาจากหลักที่ว่า คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับได้เองทันทีอันเป็นเอกสิทธิของฝ่ายปกครองที่เหนือกว่าเอกชน แต่อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีบางประเภทต่อศาลปกครองก็มีข้อยกเว้นเพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงจากการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครองได้⁵¹

เมื่อพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีข้างต้น เห็นได้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบบที่เน้นความสะดวก รวดเร็ว และมีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีประสิทธิภาพ ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับระบบศาลยุติธรรม

2.2 ขั้นตอนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด ทั้ง 3 ศาลมีกระบวนการพิจารณาคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นมีขั้นตอน ดังนี้⁵²

2.2.1 การรับคำฟ้อง (ซึ่งแยกออกได้เป็นการยื่นคำฟ้อง การตรวจคำฟ้อง และการรับคำฟ้อง) เมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาล สิ่งแรกที่เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดต้องกระทำคือ ประทับตราและลงวันที่ในคำฟ้องนั้น และตรวจว่าคำฟ้องนั้นได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งมีความสำคัญมากเพราะศาลจะดูวันที่รับคำฟ้องเป็นหลัก

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 110-114

⁵⁰ โภคิน พลกุล “ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส” หน้า 46

⁵¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ และ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร “หลักกฎหมายทั่วไปด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” หน้า 115-120

⁵² **ขั้นตอนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส** สรุปความจาก M.Philippe MARTIN กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส กรุงเทพมหานคร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2552 หน้า 9-85

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะศาลจะรับคำฟ้องโดยเจ้าหน้าที่หรือวิธีการอื่นใด เพราะสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางระบบสำหรับคดีบางเรื่องที่ต้องฟ้องภายใน 24 ชั่วโมง หรือ 48 ชั่วโมง และคดีประเภทนี้ทนายความหรือโจทก์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลด้วยตนเอง โดยนำคำฟ้องใส่ซองและสอดเข้าไปในช่องรับคำฟ้องของเครื่องประทับรับฟ้องอัตโนมัติ (มีลักษณะคล้ายเครื่องจำหน่ายตั๋วอัตโนมัติ) ที่ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคำฟ้อง

2.2.2 การวิเคราะห์คำฟ้อง ในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไปจะมีจำศาลหรือเจ้าหน้าที่จำศาลตรวจสอบและวิเคราะห์คำฟ้องการวิเคราะห์คำฟ้องนี้จะทำโดยการสรุปย่อข้อเรียกร้องหรือคำขอของผู้ฟ้องบันทึกลงในคอมพิวเตอร์ และพิมพ์เป็นหนังสือแนบไว้กับสำนวนคดีซึ่งประกอบด้วย ชื่อโจทก์ชื่อจำเลย คำขอของผู้ฟ้องคดี และสาเหตุของคำฟ้อง และการวิเคราะห์คำฟ้องโดยย่อไม่ต้องมีรายละเอียดที่สำคัญมากกว่าการย่อข้อความทั่วไป

2.2.3 การตรวจสอบหรือกลั่นกรองคำฟ้อง เป็นกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างจำศาลกับประธานศาลปกครองชั้นต้น สำหรับศาลปกครองชั้นต้น เพื่อตรวจสอบว่าคดีนั้นศาลจะมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นได้เลยหรือไม่ โดยตรวจดูว่าศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีหรือไม่ หลังจากนั้นจะตรวจดูว่าคำฟ้องนั้นเข้าเงื่อนไขในการที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องกัน ดังนี้

1) การตรวจสอบว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ เช่น คำฟ้องที่ไม่ใช่คดีปกครอง ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เป็นต้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

2) การตรวจสอบว่าคดีเข้าเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ มี 2 กรณี

(1) กรณีเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้เลย ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลอาจเห็นได้โดยพลัน อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาโดยไม่ต้องทำการสอบสวน ซึ่งมี 3 ประเภท คือ คดีขาดอายุความ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน

(2) กรณีเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีนั้นมีข้อบกพร่องแต่โจทก์สามารถแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องต่อไปได้ ซึ่งศาลจะต้องออกคำสั่งให้โจทก์แก้ไขข้อบกพร่องนั้นเสียก่อนที่ศาลจะออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น คำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ แต่โจทก์ไม่ได้แนบคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นมาพร้อมกับคำฟ้อง เป็นต้น

2.2.4 การแสวงหาข้อเท็จจริงของคำฟ้อง ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้น โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจะมีได้ในทุกกรณี แต่ในบางเรื่องอาจจะมีข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อเห็นได้ชัดว่าเรื่องนี้สามารถที่จะพิจารณาพิพากษาได้จากตัวคำฟ้องนั้น ศาลก็สามารถสรุปสำนวนและพิพากษาคดีนั้นโดยการพิพากษาของตุลาการนายเดี่ยว และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะออกคำสั่งยกเว้นไม่ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ยังคงต้องมีขั้นตอนการแถลงคดีปกครอง หากคดียังต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริง ขั้นตอนหรือการที่จะดำเนินการก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศาลจะต้องเตรียมแผนหรือขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อหัวหน้าคณะเพื่อพิจารณาอนุมัติ

แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง มีขึ้นเพื่อการที่ศาลจะกำหนดว่าคดีนั้นใครจะเป็นจำเลย เพื่อส่งสำเนาคำฟ้องไปยังบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำคำให้การส่งมาให้ศาลปกครอง แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้อนุมัติแล้ว จะมีการบันทึกแผนหรือขั้นตอนดังกล่าวลงในระบบคอมพิวเตอร์ของคดีนั้น เพราะในการส่งสำเนาคำฟ้อง ศาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจำเลยจะต้องส่งคำให้การในระยะเวลาใด ถ้าผ่านระยะเวลานั้นไปแล้วจะต้องมีขั้นตอนการติดตามต่อไป

แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจะกำหนดถึงการแลกเปลี่ยนเอกสารและบันทึกต่างๆ ระหว่างโจทก์และจำเลย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญ เพราะว่าเป็นหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความต้องให้ความเคารพต่อหลัก Contradiction คือ การให้ทุกฝ่ายมีสิทธิในการต่อสู้หรือโต้แย้งได้ เพราะในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยหลักแล้วจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะสาเหตุของการฟ้องคดีเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการให้การของพยานอาจจะมีปัญหา การทำคดีเป็นเอกสารจะทำให้ปัญหานี้ได้รับการชี้แจงที่ครอบคลุมด้วยเอกสารฉบับเดียว

สำหรับขั้นตอนในการแลกเปลี่ยนเอกสารนั้น เริ่มจากคำฟ้องหรืออาจมีคำฟ้องเพิ่มเติมได้ เมื่อได้คำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติมครบถ้วนแล้ว จำศาลจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการส่งคำฟ้องของโจทก์ไปให้จำเลยเพื่อทำคำให้การ กระบวนการแลกเปลี่ยนเอกสารจะอยู่ในความควบคุมของตุลาการเจ้าของสำนวน ส่วนผู้รับผิดชอบประสานงานในด้านธุรการคือจำศาล หลังจากที่จำเลยทำคำให้การแล้ว เป็นหน้าที่ของศาลจะต้องส่งคำให้การนั้นไปให้โจทก์ เพื่อให้โจทก์สามารถตรวจสอบข้ออ้างและข้อโต้แย้งของจำเลย และสามารถทำความเข้าใจโต้แย้งกลับมาได้ตามหลัก Contradiction เมื่อโจทก์ส่งคำคัดค้านคำให้การไปที่ศาลแล้ว เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่ได้รับมาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และคำคัดค้านคำให้การของโจทก์มีเนื้อหาหรือมีประเด็นใหม่ที่ศาลหรือจำเลยจำเป็นต้องทราบหรือไม่ ถ้าหากมีประเด็นใหม่ ศาลก็มีหน้าที่ต้องส่งคำคัดค้านคำให้การของโจทก์ไปให้จำเลยเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง เมื่อจำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้โจทก์เสนอความเห็นในสิ่งที่จำเลยได้ทำมา แต่ขั้นตอนนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่ดำเนินการตามความเหมาะสม

ศาลอาจต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสาร ซึ่งตามประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองกำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณี ซึ่งมีมาตรการหลักได้ เช่น การตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อจะศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องนั้น หรืออนุญาตให้ศาลออกไปเดินเผชิญสืบ แต่โดยทั่วไปศาลแทบจะไม่ได้ใช้มาตรการเหล่านั้นเลย ส่วนมาตรการที่ศาลใช้บ่อย คือ การมีหนังสือไปถึงส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นออกมา หากศาลเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ ศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้

2.2.5 การมอบคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน หลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ในศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (สำหรับ Conseil d'Etat ไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง) ขั้นตอนต่อไปคือ

การมอบคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ เพราะตุลาการเจ้าของสำนวนจะเริ่มศึกษาสำนวนคดีอย่างจริงจังเมื่อเอกสารต่างๆ ครบถ้วนแล้ว

หลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับสำนวนที่มีการสอบสวนครบทุกชั้นตอนแล้ว จะทำการศึกษาและเมื่อศึกษาครบถ้วนแล้วจะจัดทำเอกสารขึ้น 3 ชั้น คือ 1. บันทึกลงของตุลาการเจ้าของสำนวน (Note) ประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและข้อสรุปว่าคดีเรื่องนั้นควรจะวินิจฉัยอย่างไร 2. ข้อเท็จจริงส่วนต้น (Visa) จะระบุว่าคู่กรณีได้ส่งเอกสารอะไรบ้างให้แก่ศาล 3. ร่างคำพิพากษาของศาล (Projet de jugement) ซึ่งอาจจะทำเป็นหลายฉบับก็ได้ ถ้าหากเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยอาจเป็นไปได้หลายๆ แนว ซึ่งแล้วแต่องค์คณะจะวินิจฉัย

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำบันทึกทั้ง 3 ฉบับเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอไปที่หัวหน้าคณะหรือประธานองค์คณะ หัวหน้าคณะก็จะนัดตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อตรวจสอบว่ามีการทำโดยรอบคอบครบถ้วนหรือไม่ ข้อสรุปที่องค์คณะจะวินิจฉัยในคดีนั้นควรจะเป็นไปอย่างไร

สำหรับในศาลปกครองชั้นต้น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวน นับแต่ได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล แต่ในทางปฏิบัติ สำนวนจะมอบให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ธุรการในศาลปกครองชั้นต้นจะทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณีตามผังของการสอบสวนแต่ละเรื่อง ภายใต้การดูแลสั่งการของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้ให้การอนุมัติ หรือเห็นชอบในเบื้องต้น ตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ควบคุมสามารถควบคุมได้จากระบบคอมพิวเตอร์ที่วางโปรแกรมไว้

2.2.6 ขั้นตอนของการพิพากษาคดี

1) การนั่งพิจารณา จะเริ่มจากการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปคดีสั้นๆ ให้องค์คณะรับฟัง ใช้เวลาประมาณ 30 นาที ว่าใครเป็นโจทก์ จำเลย คดีเกี่ยวกับอะไร ศาลได้รับเอกสารจากโจทก์ จำเลย ประการใดบ้าง เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณา หลังจากตุลาการเจ้าของสำนวนได้เสนอกล่าวนำเปิดการพิจารณาดังกล่าวแล้ว คู่กรณีก็จะแถลงต่อศาลเป็นลำดับต่อไป คู่กรณีมีสิทธิที่จะยื่นคำแถลงเพิ่มเติม เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะยังไม่ชัดเจนคู่กรณีหรือทนายความสามารถยื่นคำขอแถลงเพิ่มเติม หัวหน้าคณะมีสิทธิที่จะตั้งคำถามให้คู่กรณีแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือเลื่อนขยายวันพิจารณาเพื่อให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานเพิ่มเติมมาเบิกความในภายหลังได้ แต่ศาลเองก็ยังคงต้องยึดถือการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก เมื่อคู่กรณีทุกฝ่ายได้แถลงต่อศาลเสร็จสิ้นแล้ว จะเป็นหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงของตนต่อหน้าคู่กรณีและประชาชน และเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีแถลงเสร็จสิ้นแล้ว ก็ถือว่าการนั่งพิจารณาในคดีนั้นได้เสร็จสิ้นลง องค์คณะก็จะนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี

2) การนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี เมื่อถึงกำหนดนัด ตุลาการเจ้าของสำนวนจะอ่านร่างคำพิพากษาของตนที่ได้เตรียมไว้แล้ว ถ้าวางคำพิพากษาดังกล่าวขัดแย้งหรือไม่ตรงกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะชี้แจงว่าเหตุใดตนจึงเสนอร่างคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าว จากนั้นประธานก็จะเสนอให้มีการอภิปรายในเรื่องนั้น โดยปกติตุลาการผู้แถลงคดีก็จะอยู่ร่วมในการวินิจฉัยคดีด้วย แต่ไม่มีส่วนในการลงมติวินิจฉัยคดี

เมื่อวินิจฉัยคดีเสร็จแล้ว ก็จะร่างคำพิพากษาและอ่านคำพิพากษาใน 2 - 3 สัปดาห์ แต่มีบางคดีซึ่งมีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจโดยทั่วไป หรือมีความสำคัญระดับประเทศ ก็จะ

ทำคำพิพากษาและอ่านคำพิพากษาในวันเดียวกับวันที่มีการพิจารณาวินิจฉัย เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในระดับที่ต่ำกว่าสมาชิกสภาผู้แทน โดยคดีประเภทนี้ ถ้าหากมีบุคคลสำคัญถูกฟ้องเป็นคดี ศาลจะให้ความสำคัญและพิจารณาเร่งด่วนเป็นพิเศษ

3) รูปแบบของคำพิพากษาของศาลปกครอง

รูปแบบของคำพิพากษาของศาลปกครองประกอบไปด้วยข้อความ 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เรียกว่า วีซ่า (visa) เป็นส่วนที่กล่าวถึงเอกสารที่ส่งมายังศาล รวมทั้งข้อเท็จจริง ข้ออ้าง ของคู่กรณี เป็นการสรุปข้ออ้าง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่คู่กรณียกขึ้นมาสนับสนุนคำฟ้อง หรือคำให้การของตนเองในส่วนนี้ เป็นเรื่องที่จะต้องทบทวนและชี้แจงว่าคู่กรณีได้ส่งเอกสารและมีข้อเท็จจริงอย่างไรบ้าง

ส่วนที่ 2 เรียกว่า โมติเวชั่น (Motivation) เป็นการให้เหตุผลของศาลว่า เรื่องนั้นศาลฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายอย่างไร ซึ่งมีข้อความที่เป็นมาตรฐานเป็นรูปแบบของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนของคำวินิจฉัย โดยจะแบ่งเป็นข้อๆ จะเริ่มจากคำว่า “ศาลมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้” และตามด้วยข้อต่างๆ 3 - 4 ข้อ การแบ่งเป็นข้อๆ จะเหมือนกับที่เรา เห็นอยู่ในประกาศ กระทรวงหรือกฎกระทรวง เหตุที่มีการแบ่งเป็นข้อๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ศาลปกครองได้เพิกถอนอะไร ได้พิพากษาอะไร ได้มีการกำหนดค่าบังคับอย่างไร

4) การดำเนินการหลังจากมีคำพิพากษาของศาล

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วศาลจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

(1) ส่งคำพิพากษาของศาลไปให้คู่กรณีทราบ การส่งคำพิพากษาของศาล ใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปพร้อมกับอธิบายรายละเอียดที่สำคัญที่จะต้อง มี คือ 1. เรื่องนั้นสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อได้ 2. ระยะเวลาที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา 3. ศาลที่จะรับอุทธรณ์หรือฎีกา

(2) การแจ้งข้อมูลหรือคำพิพากษาให้คู่กรณีและประชาชนทราบ Conseil d'Etat จะมีศูนย์ที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชน มาขอข้อมูลต่างๆ ได้

(3) การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งวิธีการบังคับคดีของศาลได้มีการปฏิรูปมาตั้งแต่ปี 1980 เป็นวิธีการที่เรียบง่าย วางอยู่บนพื้นฐานของการตกลงหรือการ ประนีประนอม หรือความยินยอมพร้อมใจกันทุกฝ่าย แต่ก็อาจมีการบังคับที่จะทำให้ศาลสามารถ กำหนดค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนได้ด้วย

2.3 ตุลาการศาลปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์กรซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส คือ ตุลาการในศาลปกครองฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ที่แตกต่างกันไปตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฝรั่งเศส ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองในตำแหน่งดังต่อไปนี้ คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) ตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) และองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด (Formations de jugement)

2.3.1 ตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur)

ตุลาการเจ้าของสำนวนในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทบาทอย่างมากในการพิจารณาคดี โดยสรุปได้ดังนี้

1) บทบาทในชั้นสอบสวนและการแสวงหาข้อเท็จจริง

(1) การสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

หลังจากที่เอกชนได้ยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองแล้ว ในการดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีในชั้นนี้เริ่มจากหัวหน้าองค์คณะแผนกคดีปกครอง (Conseiller d'Etat) มอบหมายสำนวนคดีให้แก่ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งในองค์คณะทำหน้าที่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) ในคดีดังกล่าว โดยตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตรวจตราและจัดทำแฟ้มสำนวนคดี โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดี โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกใช้มาตรการต่างๆ ในการดำเนินการสอบสวนทำสำนวนตามความจำเป็นและเหมาะสม และรับผิดชอบที่จะให้มาตรการต่างๆ เหล่านี้สามารถดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อย เช่น การมีหนังสือไปถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในคดีเพื่อขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในคดีตามที่ได้มีผู้ร้องเรียนมาหรือขอเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้กำหนดไว้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการสอบสวนและทำสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกระทำภายใต้การควบคุมและการปรึกษาหารือกับหัวหน้าองค์คณะและการกระทำทั้งหลายที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้กระทำไปถือได้ว่าได้กระทำลงในนามขององค์คณะ⁵³

(2) การสรุปสำนวนและเสนอบันทึกความเห็น

หลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับสำนวนที่มีการสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ ครบแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำการศึกษาและจัดทำเอกสารขึ้น 3 ชั้น ประกอบด้วย⁵⁴

1. บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (Note) ประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อสรุปว่าคดีเรื่องนั้นควรวินิจฉัยอย่างไร
2. ข้อเท็จจริงส่วนต้น (Visa) จะระบุว่าคู่กรณีได้ส่งเอกสารอะไรบ้างให้แก่ศาล
3. ร่างคำพิพากษาของศาล (Projet de jugement) ซึ่งอาจจะทำเป็นหลายฉบับก็ได้ ถ้าหากเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยอาจเป็นไปได้หลายๆ แนว เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินคดีขององค์คณะวินิจฉัยในการนัดพิจารณาบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีการประชุมองค์คณะและจะมีการลงมติว่าเรื่องนั้นจะวินิจฉัยไปอย่างไร เมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วสำนวนคดีจะถูกส่งไปยังตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์

2) บทบาทในชั้นพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้รับสำนวนคดีแล้วจะทำการตรวจสอบและพิจารณาสำนวนที่องค์คณะศาลปกครองได้มอบหมายให้ เมื่อสิ้นสุดการประชุมขององค์คณะในชั้น

⁵³ Brown and J.F. Garner. *French Administrative Law* p. 59-63 อ้างถึงใน นวพร พรณรัตน์ ความเป็นมาแนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546 หน้า 42

⁵⁴ M.Philippe MARTIN กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส กรุงเทพมหานคร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2552 หน้า 47

พิจารณาการทำสำนวน ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หากเห็นว่าเป็นการจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นต่างๆ ที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าตุลาการเจ้าของสำนวนได้มองข้ามไป ซึ่งหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีทำการตรวจสอบสำนวนและจัดทำบันทึกสรุปความเห็นของตน (Conclusions) เพื่อแถลงในวันนัดพิจารณาคดีเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว สำนวนคดีเรื่องดังกล่าวจะถูกจัดเข้าระเบียบวาระเพื่อเข้าพิจารณาในศาลปกครองในชั้นวินิจฉัย (séance de jugement) ซึ่งในชั้นพิจารณานี้แบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงด้วยกัน คือ

(1) การพิจารณาโดยเปิดเผย (audience publique)

เมื่อถึงกำหนดวันนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดี การพิจารณาคดีจะเริ่มต้นจากตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) อ่านบันทึกความเห็นของตนเกี่ยวกับคดี รวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องและประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยด้วย โดยในชั้นนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนยังไม่อ่านร่างคำพิพากษาของตนที่ได้เตรียมไว้ หลังจากนั้นตุลาการในองค์คณะจะได้ถกเถียงและอภิปรายกันในประเด็นแห่งคดี โดยหัวหน้าองค์คณะซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นนี้ เพราะต้องรับผิดชอบให้คดีดำเนินการไปอย่างเหมาะสมและเปิดโอกาสให้ตุลาการในองค์คณะร่วมกันแสดงความคิดเห็น กระบวนการพิจารณาในชั้นนี้จึงมีลักษณะที่เน้นการลงมติวินิจฉัยโดยองค์คณะ ซึ่งตุลาการศาลปกครองในองค์คณะทุกคนจะรับผิดชอบโดยเท่าเทียมกัน⁵⁵ โดยศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีมีสิทธิที่จะยื่นคำแถลงเพิ่มเติม เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะยังไม่ชัดเจน คู่กรณีหรือทนายความสามารถยื่นคำขอแถลงเพิ่มเติม รวมทั้งประธานหรือหัวหน้าคณะมีสิทธิที่จะตั้งคำถามให้คู่กรณีแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือเลื่อนขยายวันพิจารณาเพื่อให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานเพิ่มเติมมาเบิกความในภายหลังได้ แต่ศาลเองก็ยังคงต้องยึดถือการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก หลังจากทั้งคู่กรณีทุกฝ่ายได้แถลงต่อศาลเสร็จสิ้นแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในการเสนอคำแถลงของตนต่อหน้าคู่กรณีและประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของตุลาการผู้แถลงคดีในวันนั่งพิจารณาคดี ทั้งนี้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์เสร็จสิ้นแล้ว ถือว่าการนั่งพิจารณาในคดีนั้นได้เสร็จสิ้นลง องค์คณะก็จะนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดีต่อไป

(2) การพิจารณาภายใน

เมื่อถึงกำหนดนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี ในกรณีที่เป็นการพิจารณาภายใน ซึ่งการพิจารณาลับนั้น คู่กรณีไม่อาจทราบได้ว่าคำตัดสินดังกล่าวมาจากมติเป็นเอกฉันท์หรือเสียงข้างมากขององค์คณะ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองตุลาการและคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการไม่ให้มีสิ่งใดมารบกวน⁵⁶ โดยในวันนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะอ่านร่างคำพิพากษาของตนที่ได้เตรียมไว้แล้ว ถ้าวางคำพิพากษาดังกล่าวขัดแย้งหรือไม่ตรงกับแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะชี้แจงว่าเหตุใดตนจึงเสนอร่างคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าว จากนั้นประธานก็จะเสนอให้มีการอภิปรายในเรื่องนั้น ซึ่งโดยปกติตุลาการผู้แถลงคดีก็จะอยู่ร่วม

⁵⁵ Brown and J.F. Garner. French Administrative Law, p. 65 อ้างถึงใน นวพร พรรณรัตน์ ความเป็นมาแนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546 หน้า 35

⁵⁶ วรรณชัย บุญบำรุง หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส หน้า 38-39

ในการวินิจฉัยคดีด้วย แต่ไม่มีส่วนในการลงมติวินิจฉัยคดี หลังจากที่มีการอภิปรายและมีการลงความเห็นในการวินิจฉัยคดีแล้ว หากเห็นพ้องต้องกันก็อาจมีการลงมติขององค์คณะว่าความเห็นใดควรจะได้รับการยึดถือในคดีนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองจะต้องอ่านแล้วทุกคนเห็นด้วยและคล้อยตาม เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีทั้งส่วนราชการและบุคคลภายนอกผู้ฟ้องคดี เหตุผลและความน่าเชื่อถือของศาลจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก คำวินิจฉัยต้องถูกต้อง มีความยุติธรรม เหมาะสม ตลอดจนมีวิธีการเขียนที่ทำให้บุคคลทั่วไปเกิดความเชื่อมั่นในคำพิพากษาของศาลปกครอง⁵⁷

จากบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าการทำหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนมีส่วนสำคัญมาก เนื่องจากคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้สอบสวนและรวบรวมจัดทำขึ้น

2.3.2 ตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement)

วิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมีหลักในการพิจารณาคดีที่ต้องมีการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา L 7 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง⁵⁸ โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “*ตุลาการคนหนึ่งศาลปกครองทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดี โดยการเสนอความเห็นในคดีของตนอย่างเป็นอิสระและเปิดเผยต่อสาธารณะ*” ซึ่งตามหลักดังกล่าวจึงทำให้ก่อนการพิพากษาทุกคดี ไม่ว่าจะเป็นการพิพากษาโดยองค์คณะหรือโดยตุลาการนายเดี่ยวจะต้องมีการฟังคำแถลงของตุลาการผู้แถลงคดีก่อน คดีที่พิพากษาโดยไม่มีการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีถือเป็นโมฆะ⁵⁹

ความเป็นมาของตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดีได้มีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1831 โดยการตรารัฐกำหนด ลงวันที่ 12 มีนาคม 1831 กำหนดให้มี “อัยการ” (ministère public) ประจำสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้น⁶⁰ โดยในคำปรารภของรัฐกำหนดฉบับนี้ ให้เหตุผลของการจัดตั้งตำแหน่งนี้ไว้ว่า “*เพื่อให้เป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ของฝ่ายปกครองและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในลักษณะเดียวกันกับพนักงานอัยการ*”⁶¹ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐ เนื่องจากในสมัยนั้นยังคงใช้ระบบสงวนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (la justice retenue) จึงอาจสรุปได้ว่าตำแหน่งอัยการประจำสภาแห่งรัฐหรือตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดีในปัจจุบันนี้ มีแบบอย่างมาจากบทบาทของพนักงานอัยการประจำศาลฎีกาในคดีแพ่งซึ่งมิได้เป็นคู่ความในคดีนั้นมาตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นของการพิจารณาคดี แต่เข้าร่วมพิจารณาคดีในชั้นสุดท้าย (la partie jointe) ก่อนที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยทำหน้าที่แถลงความเห็นของตนต่อศาลเป็นการสรุปคดี (conclusions) ว่าศาลควรจะวินิจฉัยคดีอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับกฎหมายมากที่สุด

⁵⁷ M.Philippe MARTIN กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย หน้า 60-61

⁵⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร 2549 หน้า 188

⁵⁹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐในคดี Donny ลงวันที่ 5 มีนาคม 1868 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 188

⁶⁰ โภคิน พลกุล “คดีปกครองในฝรั่งเศส (6)” วารสารอัยการ 6, 66 (มิถุนายน 2526) หน้า 74

⁶¹ แปลจาก Tony Sauvel, “Les origines des Commissaires du Gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux,” Revue du droit Public, 1949, p.11-14 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองฯ หน้า 319

ในคดีปกครองตุลาการผู้แถลงคดีจะแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและไม่มีระบบบังคับบัญชาดังเช่นระบบอัยการในศาลยุติธรรม ดังนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจึงแสดงความคิดเห็นและเสนอทางออกแห่งคดีไปตามความรู้สึกในทางกฎหมายของตนตามความยุติธรรมที่ตนเห็นสมควร โดยความเป็นอิสระของตุลาการผู้แถลงคดีนี้ได้รับการรับรองจากสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสที่ได้มีคำวินิจฉัยในคดี Gervaise ว่า ตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) ไม่ใช่ผู้แทนของฝ่ายปกครอง แต่ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่เสนอต่อสภาแห่งรัฐว่าในแต่ละคดีนั้นมีปัญหาอะไรที่จะต้องวินิจฉัยบ้าง ทั้งนี้ จะต้องแสดงความคิดเห็นของตนในการแถลงสรุปคดีนั้นโดยอิสระอย่างเป็นกลางเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดีนั้น ตลอดจนหลักกฎหมายที่ควรจะนำมาใช้บังคับกับคดีนั้นพร้อมทั้งเสนอความเห็นตามมโนธรรมของตนว่าสภาแห่งรัฐควรมีข้อวินิจฉัยสำหรับคดีนั้นอย่างไร⁶² ตุลาการผู้แถลงคดีจะไม่เสนอความเห็นหรือเสนอแต่เพียงว่า แล้วแต่ศาลจะพิจารณาไม่ได้⁶³ อย่างไรก็ตามก็ดี ตุลาการผู้แถลงคดีอาจเสนอความเห็นให้มีการสั่งให้ส่งสำนวนไปให้ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

2.3.3 องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดคดี (Formations de jugement)

องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดคดีมีการแบ่งระดับองค์คณะตามลักษณะประเภทของคดีปกครอง โดยในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดในศาลปกครองชั้นต้น

มาตรา L 3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (ซึ่งเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง) บัญญัติว่า “คำพิพากษาของศาลกระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา L 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองบัญญัติรองรับและกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า “คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นเพราะเหตุเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีหรือสภาพของประเด็นที่จะต้องพิจารณา และในการพิจารณาพิพากษาขององค์คณะต้องมีจำนวนเป็นเลขคี่”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการในการพิพากษาคดีปกครองรวม 2 หลักการ คือ 1. ต้องกระทำโดยองค์คณะ (principe de collégialité) และ 2. องค์คณะต้องมีจำนวนคี่ (principe d'imparité) ซึ่งประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดจำนวนของตุลาการในองค์คณะ ไว้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้⁶⁴

- 1) องค์คณะปกติ ประกอบด้วย ตุลาการ 3 นาย (มาตรา R 222-18)
- 2) องค์คณะพิเศษ ประกอบด้วย องค์คณะเจ้าของเรื่องและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา R 222-20)
- 3) ที่ประชุมใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการทุกคนในศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา R 222-20)

⁶² ชาญชัย แสงวงศ์ ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองฯ หน้า 328

⁶³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐในคดี Com. De Segrie-Fontaine ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1909 อ้างถึงใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 188

⁶⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 206

การพิจารณาว่าคดีควรให้องค์คณะพิเศษหรือที่ประชุมใหญ่พิจารณานั้น เป็นอำนาจตัดสินใจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือองค์คณะปกติ ซึ่งสามารถกระทำในช่วงเวลาใด ของการพิจารณาคดีก็ได้ (มาตรา R 222-19) อนึ่ง โดยที่องค์คณะจะต้องเป็นจำนวนคู่ ดังนั้น ในกรณีขององค์คณะพิเศษหรือที่ประชุมใหญ่ อาจมีตุลาการเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนคู่ได้ ในกรณี ดังกล่าวจะต้องทำให้องค์คณะเหลือเป็นจำนวนคี่ ไม่ว่าจะโดยการตัดตุลาการที่อาวุโสน้อยที่สุดออกไป หรือการเรียกตุลาการอื่นที่มีอาวุโสเข้ามาร่วมประชุมแล้วแต่กรณี หากคำพิพากษาได้กระทำโดยองค์ คณะที่เป็นจำนวนคู่ ถือเป็นคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายศาลปกครองเปิดช่องให้การพิพากษาคดี บางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะได้ และตามประมวลกฎหมายศาลปกครองมีบทบัญญัติ ที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาสั่งการและพิพากษาเกี่ยวกับคดีบางประเภท ดังนี้⁶⁵

“มาตรา R 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจออกคำสั่ง (l'ordonnance) ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การอนุญาตให้ถอนฟ้อง
- (2) สั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
- (3) มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง
- (4) สั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือ กฎที่ถูกโต้แย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่าง การพิจารณาได้

(5) พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีปัญหาจะต้องพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการให้ คู่ความที่แพ้คดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามมาตรา L 761-1

(6) พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกัน และมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว”

“มาตรา R 222-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย (ซึ่งจะต้องมีระดับไม่ต่ำกว่า ที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller)) ในการพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีเกี่ยวกับประกาศนอกระหว่างก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง
- (2) คดีเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของ หน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของธนาคารชาติ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ วินัยและการออกจากงาน
- (3) คดีเกี่ยวกับบำนาญ การช่วยเหลือเพื่ออยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการรับราชการทหาร
- (4) คดีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบริการสื่อวิทยุโทรทัศน์
- (5) คดีเกี่ยวกับภาษีธุรกิจ (taxes syndicales) และภาษีท้องถิ่นอื่นนอกจาก ภาษีธุรกิจเฉพาะ (taxe professionnelle)

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 206

(6) คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับกรณีการปฏิเสธไม่ใช้อำนาจบังคับทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

(7) คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ (8,000 ยูโร)

(8) คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งในคำร้องขอคืนเงินภาษี

(9) คดีเกี่ยวกับ (การรื้อถอน) อาคารที่สถานะที่อาจพังทลายได้

ทั้งนี้ในการพิจารณาคดีดังกล่าวจะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย”

ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น การที่องค์คณะศาลต้องเตรียมกร่างคำพิพากษาไว้ก่อนจะมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เนื่องจากองค์คณะศาลไม่ต้องการที่จะดำเนินการโดยมีเวลาน้อยในการวินิจฉัยคดีเพราะทนายความหรือคู่กรณีในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมักจะไม่ให้ข้อมูลต่อศาลมากนัก องค์คณะศาลจึงต้องศึกษาเอง และพิจารณาเพื่อกำหนดแนวคำวินิจฉัยไว้ล่วงหน้าเป็นเวลาค่อนข้างนาน ไม่ว่าจะเป็นข้อกฎหมายหรือแนวคำพิพากษาที่จำเป็นต้องใช้ในคดีนั้น ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสถืออยู่เสมอว่า ศาลเองไม่มีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยคดีของเอกชนเป็นรายๆ และมีผลเฉพาะราย แต่คำวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นแนวคำวินิจฉัยซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติราชการของชาติ ศาลปกครองจึงตระหนักอยู่เสมอว่ามีหน้าที่ต่อระบบบริหารราชการของแผ่นดิน ดังนั้น ก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยอย่างไร ศาลจะต้องมั่นใจอย่างเต็มที่ว่าตัวบทกฎหมายที่นำมาใช้ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยต่างๆ มีความครบถ้วนถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ในวันนั่งพิจารณาซึ่งเป็นวันที่คู่กรณีมาศาล ตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะ และตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องมั่นใจว่าได้ศึกษาคดีมาเป็นอย่างดี ก่อนที่จะมีการนั่งพิจารณา และมีการลงมติวินิจฉัยคดีเป็นลำดับต่อไป⁶⁶ โดยในวันนั่งพิจารณา องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดคดีจะฟังคำแถลงการณ์และความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดี โดยจะทำการประชุมปรึกษาเป็นการภายในเพื่อลงมติว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นอย่างไร โดยพิจารณาจากร่างคำวินิจฉัยของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้กร่างไว้ อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็ดี ตุลาการที่ร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาไม่จำเป็นต้องพิพากษาคดีตามความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีเสมอไป กล่าวคือ ตุลาการที่ร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาอาจมีความเห็นแตกต่างไปจากข้อสรุปหรือความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ โดยในกรณีเช่นนี้ องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดคดีต้องมีเหตุผลที่ดีกว่า และสามารถแสดงถึงเหตุผลเหล่านั้นประกอบคำพิพากษาด้วย โดยในคำวินิจฉัยคดีต้ององค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดคดีต้องแนบข้อสรุปหรือความคิดเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีไปพร้อมกับคำพิพากษาด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานอำนาจดุลพินิจของตุลาการด้วยกันเอง อันจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปโดยเที่ยงธรรมนั่นเอง

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 111-112

บทที่ 3

วิธีพิจารณาคดีปกครองและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทย

1. วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

คดีปกครองมีลักษณะพิเศษต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญา จึงมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครองเอง ซึ่งได้แก่วิธีพิจารณาแบบไต่สวน อันเป็นวิธีการที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเองอย่างไรก็ดี การพิจารณาคดีปกครองยังคงต้องเคารพหลักทั่วไปของระบบวิธีพิจารณาคดี อันเป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้มีการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ เช่น การฟังความสองฝ่าย การพิจารณาไปตามกรอบของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น จากหลักการของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาสู่การวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอีกส่วนหนึ่งกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

1.1 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองมีหลักในการพิจารณา 3 ประการ คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง และประเภทของคดีปกครอง

1.1.1 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ในมาตรา 3 ดังนี้ “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2) ”

เมื่อพิจารณาคำนิยามของ “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากครอบคลุมถึงหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลแล้ว ยังหมายความรวมถึงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ ตลอดจนองค์กรและเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระของรัฐและเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายแทนรัฐอีกด้วย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้อยู่ภายใต้อำนาจศาลปกครอง

1.1.2 การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

ตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้แก่การกระทำ ดังต่อไปนี้ คือ

1) การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว⁶⁷ ซึ่งได้แก่ การออกกฎ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น การออกคำสั่งทางปกครองหมายถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน เป็นต้น⁶⁸ หรือการใช้อำนาจในทางปฏิเสธ เช่น การไม่อนุญาต การไม่อนุมัติ การไม่รับวินิจฉัยอุทธรณ์ การไม่รับรอง และการไม่รับจดทะเบียน เป็นต้น และปฏิบัติการทางปกครองหมายถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช้การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่างๆ เป็นต้น

2) การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขอต่างๆ ของประชาชนที่ยื่นคำขอตามกฎหมาย หรือการพิจารณาคำขอเหล่านั้นล่าช้ากว่าเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือล่าช้าเกินสมควร

3) สัญญาทางปกครอง⁶⁹ ซึ่งหมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

1.1.3 ประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว สามารถจำแนกคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองออกเป็นประเภทได้ดังต่อไปนี้คือ

⁶⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2544 หน้า 136

⁶⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁶⁹ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ⁷⁰

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁷¹

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่ง อื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁷²

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง⁷³

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด⁷⁴

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁷⁵ อย่างไรก็ตาม มีคดีพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไม่ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁷⁶ คือ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

1.2 เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองต้องประกอบด้วยเจื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองจึงจะมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

1.2.1 เจื่อนไขเกี่ยวกับคดีพิพาท

เรื่องที่น่ามาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง และต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือ เป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.2.2 เจื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

⁷⁰ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷¹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁵ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁶ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยหลักแล้วคดีปกครองต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตาม คดีปกครองบางคดีต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน คดีดังกล่าวได้แก่⁷⁷ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น⁷⁸ คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็เพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อหา ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้⁷⁹

1.2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศต่างๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (actio popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไมทางใดก็ทางหนึ่ง (intérêt à agir) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้คดีปกครองล้นศาล ปัญหาคงมีอยู่แต่เพียงว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดเท่านั้น⁸⁰

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

กรณีที่ผู้มีส่วนฟ้องคดีปกครองเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ ผู้นั้นจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ⁸¹ เช่น ถ้าผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถเป็นผู้มีส่วนฟ้องคดีปกครองก็ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลแล้วแต่กรณีเป็นผู้ฟ้องคดีแทน⁸² ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมี

⁷⁷ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁸ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁹ ข้อ 29 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง หน้า 153

⁸¹ ข้อ 26 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸² มาตรา 34 (10) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน เช่น กรณีของคนเสมือนไร้ความสามารถ การฟ้องคดีต้องแนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย⁸³ อย่างไรก็ตามในกรณีที่เห็นสมควรศาลปกครองอาจอนุญาตให้ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้⁸⁴

อนึ่ง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้⁸⁵ โดยทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้⁸⁶

1.2.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการส่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการส่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด⁸⁷ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในเวลาที่กำหนดหรือภายในเวลาอันสมควรผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาลได้

1.2.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดของคำฟ้องคดีปกครอง

คำฟ้องคดีปกครองต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้⁸⁸

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

อย่างไรก็ตามคำฟ้องใดมีรายการไม่ครบดังกล่าวข้างต้น หรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้กฎหมายให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ⁸⁹

⁸³ ข้อ 26 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸⁴ ข้อ 27 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸⁵ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸⁶ ข้อ 28 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸⁷ มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸⁸ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸⁹ มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากต้องมีรายการดังกล่าวข้างต้นแล้ว คำฟ้องยังต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ฟ้องคดีต้องระบุเหตุที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานไปด้วย⁹⁰ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วนหรือในกรณีที่มีจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลปกครองมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้⁹¹

1.2.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

โดยปกติแล้ว การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล⁹² โดยกรณีที่ทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาท ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกินสองแสนบาท ทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป ชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มร้อยละ 0.1 โดยชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน หากเป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเป็นจำนวนเท่าใด ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน และเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา⁹³

1.2.7 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองแตกต่างกันออกไปตามประเภทของคดีปกครองดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใด จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี⁹⁴

กรณีคำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่าตนมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งนั้น ผู้นั้นต้องดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีเช่นว่านี้

⁹⁰ ข้อ 32 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁹¹ ข้อ 33 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁹² มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹³ ข้อ 34 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁹⁴ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กฎหมายบัญญัติให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี กฎหมายบัญญัติให้ขยายระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง⁹⁵

2) กรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁹⁶

3) กรณีที่ฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือกรณีที่ฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี⁹⁷

4) กรณีที่ฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาว่าการที่นายอำเภอปฏิเสธไม่ออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ตน โดยอ้างว่าตนมิใช่ผู้มีสัญชาติไทยเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้⁹⁸

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจะสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อย่างไรก็ตาม คำฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ และคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นที่สุด⁹⁹

1.2.8 เจ็อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเจ็อนไขอื่น ๆ

ในบางกรณีกฎหมายไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งหากมีการฟ้องมา ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เช่น

⁹⁵ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁶ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁷ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁸ มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁹ มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องซ้ำ ได้แก่ คดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีเดียวกันได้นำคดีเดียวกัน ที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องต่อศาลอีกโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันในคดีก่อนที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว¹⁰⁰

การฟ้องซ้อน ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมา ในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างที่ศาลพิจารณาผู้ฟ้องคดีคนเดียวกันได้ยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้น ต่อศาลปกครองอีก ศาลไม่อาจรับคำฟ้องเรื่องที่ยื่นภายหลังไว้พิจารณาได้¹⁰¹

การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁰²

1.3 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี จะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดองค์คณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว¹⁰³

สำหรับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นนั้น แบ่งเป็น 6 ขั้นตอน คือ การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี การจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดี การนั่งพิจารณาคดี การประชุมปรึกษาคดีและทำ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี และการอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

1.3.1 การตรวจคำฟ้อง

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะ ศาลปกครองชั้นต้น ในองค์คณะนั้นจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะมี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการ แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน นั้นเป็นกรณีที่ไมอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของ สำนวนก็จะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ¹⁰⁴ ในกรณีที่ศาลปกครองสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ศาลมีอำนาจสั่งคืน ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี¹⁰⁵

1.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี

การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลทุกศาล ทั้งนี้ เนื่องจากว่าก่อนที่จะพิพากษาคดีได้ศาลจะต้องตรวจสอบ

¹⁰⁰ ข้อ 97 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁰¹ ข้อ 36 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁰² ข้อ 96 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁰³ ข้อ 37 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁰⁴ ข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁰⁵ ข้อ 38 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้นมีอยู่อย่างไร ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีในกฎหมายวิธีพิจารณาความเปรียบเทียบมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) กับ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)¹⁰⁶

ตามระบบกล่าวหาคู่ความ (คู่กรณี) มีหน้าที่ที่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงแห่งคดีต่อศาล คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด คู่ความฝ่ายนั้นก็มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น (actori incumbit probatio) และศาลก็ต้องพอใจอยู่แต่เฉพาะกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่ตามระบบไต่สวนนั้นศาลเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี โดยความร่วมมือของคู่ความ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะใช้ระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวน ศาลก็ต้องปฏิบัติตามหลัก “การฟังความทุกฝ่าย” (audi alteram partem) กล่าวคือต้องเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่ง และให้คู่ความแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างและหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง

เนื่องจากศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะอีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ จึงใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

สำหรับศาลปกครองของไทยนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน¹⁰⁷ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดให้ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีของศาลปกครองเป็นไปตามระบบไต่สวน โดยมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร” และข้อ 50 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าวกำหนดว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม...”

¹⁰⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง หน้า 176 - 177

¹⁰⁷ ข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม และการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลอีกส่วนหนึ่ง

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม นั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลและคู่กรณีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องคดีใดและเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้วให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควรจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าว ได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก¹⁰⁸

ผู้ถูกฟ้องต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมทั้งส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด¹⁰⁹ ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ โดยคำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเป็นคำฟ้องใหม่ ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง และคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด¹¹⁰ ในกรณีที่เห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือชัดเจนเพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่¹¹¹ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และศาลจะพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม¹¹²

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ศาลจะต้องส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าไม่ประสงค์จะคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณา

¹⁰⁸ ข้อ 42 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁰⁹ ข้อ 43 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹⁰ ข้อ 44 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹¹ ข้อ 45 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹² ข้อ 46 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

พิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในระยะเวลาดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ¹¹³

เมื่อได้รับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การนั้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อกำหนดระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้ว หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวนนั้น ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมทั้งสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป¹¹⁴

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนต้องประกอบด้วย¹¹⁵ (1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้อง และเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่าที่จะให้คู่กรณีเข้าใจได้ และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี (2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีตามลำดับ (3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลต้องห้ามมิให้รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง¹¹⁶

¹¹³ ข้อ 47 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹⁴ ข้อ 60 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹⁵ ข้อ 60 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹⁶ ข้อ 62 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

1.3.3 การจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดี

ก่อนวันนั่งพิจารณาคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องมีการส่งมอบสำนวนคดีให้ (ตุลาการ) ผู้แถลงคดี ตุลาการผู้แถลงคดีนี้มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้น ซึ่งเรียกว่า “คำแถลงการณ์” เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และต้องมาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น โดยมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นด้วย แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น¹¹⁷

โดยปกติแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วนเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยากหรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้¹¹⁸

1.3.4 การนั่งพิจารณาคดี

กฎหมายกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา¹¹⁹ ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้¹²⁰ หากประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือดังกล่าว คู่กรณีต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี¹²¹

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้นก่อน แล้วค่อยให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้ก่อนหน้านั้น โดยผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้แถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง¹²²

ในการนั่งพิจารณาคดีนั้น ศาลจะต้องกระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย แต่ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลตามที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล

¹¹⁷ มาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹¹⁸ ข้อ 63 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹⁹ มาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²⁰ มาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²¹ ข้อ 84 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²² ข้อ 85 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

และศาลได้มีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้¹²³

ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีก็จะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแล้วแต่กรณี โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้¹²⁴

1.3.5 การประชุมปรึกษาคดีและทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะนัดประชุมปรึกษาคดีเพื่อทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น¹²⁵ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้¹²⁶

กฎหมายบัญญัติให้การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น¹²⁷

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยต้องระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี¹²⁸ นอกจากนี้จะต้องระบุรายการดังกล่าวข้างต้นแล้วยังต้องระบุจำนวนค่าธรรมเนียมที่คู่กรณีจะได้รับคืน และชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีด้วย¹²⁹

อนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ศาลจะต้องกำหนดด้วยว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปหรือไม่ เพียงใด¹³⁰

คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวข้างต้นต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็น

¹²³ ข้อ 87 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²⁴ ข้อ 88 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²⁵ ข้อ 89 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²⁶ ข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²⁷ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²⁸ มาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²⁹ ข้อ 90 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁰ ข้อ 91 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี
จัดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย¹³¹

1.3.6 การอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

เมื่อได้ทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองแล้วเสร็จ ศาลปกครอง
ก็จะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร
และทำการอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งในวันที่กำหนด เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่ง
คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าวันที่
ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนั้น
อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองก็จะงดการอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง
แล้วบันทึกไว้ ในกรณีเช่นนี้ กฎหมายให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง¹³²

1.4 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์
ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าว
หรือไม่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด¹³³

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์
ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้ โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ การทูลหา
การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

1.4.1 การทูลหาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง
ทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลหาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่ง
เป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่ง
ชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทูลหาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอ
หรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยคำขอดังกล่าวต้อง
แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทูลหาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้
กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข
ในภายหลังอย่างไร¹³⁴

การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทูลหาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง
ต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

¹³¹ มาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹³² มาตรา 69 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542

¹³³ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹³⁴ ข้อ 69 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยคำแถลงการณ์เกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้จะกระทำด้วยวาจา ก็ได้¹³⁵ คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี นั้นน่าจะไม่ใช่ข้อบัญญัติกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะต้องแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทราบโดยพลัน และคำสั่งศาลจะมีผลเมื่อผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว¹³⁶

1.4.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

นอกจากการยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในเวลาใดๆ ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้¹³⁷

คำสั่งของศาลปกครองในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล¹³⁸

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง¹³⁹

1.5 ผลบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

โดยหลักแล้วคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนั้นเท่านั้น (inter partes) ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก¹⁴⁰

¹³⁵ ข้อ 72 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁶ ข้อ 72 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁷ ข้อ 75 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁸ ข้อ 76 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁹ ข้อ 77 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง หน้า 216

โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 บัญญัติให้คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือดลเสีย¹⁴¹ อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นอยู่ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลผูกพันบุคคลเป็นการทั่วไป (erga omnes)¹⁴²

ประการที่สอง ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ กฎหมายให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่บุคคลเหล่านั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น (2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อกำหนดการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่ (3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า (4) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า¹⁴³

1.6 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

1.6.1 การร้องสอด

บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นก็ได้¹⁴⁴

1.6.2 การรวมคดี

ถ้าคดีสองเรื่องหรือกว่านั้นขึ้นไป มีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกัน หรือมีคู่กรณีเดียวกัน หรือร่วมกัน หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นการพิจารณาคดีตุลาการเจ้าของสำนวนอาจเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองขึ้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาพิพากษารวมกันไปได้¹⁴⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีสองเรื่องหรือกว่านั้นขึ้นไปได้พิจารณาพร้อมกัน เพื่อสะดวกแก่การพิจารณาศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีเหล่านั้นเรื่องใดซึ่งเสร็จการพิจารณาแล้วจึงพิพากษาหรือมีคำสั่งเรื่องอื่นๆ ต่อไปภายหลังก็ได้¹⁴⁶

1.6.3 การแยกคดี

ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่นๆ หรือในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นการ

¹⁴¹ มาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง หน้า 217

¹⁴³ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 254 2

¹⁴⁴ ข้อ 78 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁴⁵ ข้อ 79 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁴⁶ ข้อ 93 ของ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

พิจารณาคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออุทธรณ์ศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี พิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดีแล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปได้¹⁴⁷

1.6.4 การโอนคดี

ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาคดีต่อไปในศาลนั้นจะไม่สะดวก หรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอพร้อมแสดงเหตุผลต่อศาลที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องไว้ ขอให้โอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจได้¹⁴⁸

1.6.5 การถอนคำฟ้อง¹⁴⁹

ผู้ฟ้องคดีจะถอนคำฟ้องเสียในเวลาใดๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาล แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ศาลจะบันทึกไว้ และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในกรณีนี้ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด

1.7 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น¹⁵⁰ รวมถึงคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้

¹⁴⁷ ข้อ 80 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁴⁸ ข้อ 81 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁴⁹ ข้อ 82 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁵⁰ มาตรา 73 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กำหนดให้อุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล¹⁵¹

1.8 การรับฟังพยานหลักฐาน

หลักสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ขั้นต้น ไม่ว่าจะในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน การจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดีของตุลาการผู้แถลงคดี การนั่งพิจารณาคดีหรือการประชุมปรึกษาคดีและทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี คือ การรับฟังพยานหลักฐาน ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานไว้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

คู่กรณีฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่ต้องเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว¹⁵²

ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสขอตรวจดู ทราบหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง¹⁵³

ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้ และการอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่ จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น¹⁵⁴

ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้อง และต้องมีการรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น ความข้อนี้ให้นำมาใช้บังคับแก่การรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้ในหรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นโดยอนุโลม¹⁵⁵

ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้ เมื่อศาลเห็นว่า (1) ตามสภาพลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมการบอกเล่า พยานบอกเล่านั้นมีความน่าเชื่อถือ หรือ (2) มีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่า¹⁵⁶

¹⁵¹ ข้อ 100 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁵² ข้อ 64 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁵³ ข้อ 65 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁵⁴ ข้อ 66 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁵⁵ ข้อ 67 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁵⁶ ข้อ 68 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

1.9 การบังคับคดีปกครอง

การบังคับคดีปกครอง คือ การที่ศาลปกครองมีคำบังคับในคำสั่งหรือคำพิพากษา เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตาม ซึ่งจำแนกออกเป็นประเภทๆ ได้ดังต่อไปนี้¹⁵⁷

1.9.1 คดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง ห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

1.9.2 คดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

1.9.3 คดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

1.9.4 ในคดีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้¹⁵⁸

1.9.5 คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องขอให้ศาลปกครองบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น¹⁵⁹

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มี

¹⁵⁷ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁵⁸ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁵⁹ มาตรา 72 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้น ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

1.10 การระงับการขัดแย้งกันแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครอง

คำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน อาจขัดหรือแย้งกันได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงบัญญัติวิธีการระงับการขัดกันแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองไว้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 74 ว่า “เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน ขัดหรือแย้งกันให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันมีการขัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด”

1.11 การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่

ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้¹⁶⁰ (1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม (4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น และการยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่จะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

2. อำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทย

ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดี คือ ตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่แตกต่างกันไปตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง โดยตุลาการศาลปกครองที่มีบทบาทสำคัญในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

¹⁶⁰ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองในตำแหน่งดังต่อไปนี้ คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา

2.1 ตุลาการเจ้าของสำนวน

ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนนั้น ตุลาการผู้มิบทบาทและสำคัญในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณา คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยก็เช่นกัน ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มิบทบาทในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาเป็นอย่างมาก โดยอำนาจหน้าที่หลักของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 56 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาตลอดจนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัคดีนั้น และมาตรา 61 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา (3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 10 กำหนดว่า ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวน หรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ และข้อ 11 วรรคหนึ่งกำหนดว่า ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน วรรคสองกำหนดว่า นอกจากกรณีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในข้อ 10 และในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา การพิพากษา

หรือมีคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำเป็นองค์คณะ หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น เห็นได้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากเพราะมีหน้าที่หลักในกระบวนการพิจารณาตีปกครองแต่ละคดีและยังต้องใช้อำนาจตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งโดยสรุปแล้วสามารถแยกอำนาจหน้าที่นั้นได้ 3 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นตรวจคำฟ้อง อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง และอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการนั่งพิจารณาคดีและพิพากษาคดี

2.1.1 อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นตรวจคำฟ้อง

การตรวจคำฟ้องนั้นถือเป็นกระบวนการแรกของการเริ่มคดี ซึ่งภายหลังจากที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งจ่ายคดีแก่องค์คณะแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นก็จะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน จากนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาคำนิยามของคำฟ้องตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งให้ความหมายว่า “การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสะดวกใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่” คำฟ้องนอกจากจะเสนอในขณะที่เริ่มคดีแล้ว ยังหมายความรวมถึง คำฟ้องเพิ่มเติม คำฟ้องแย้ง คำร้องสอด และคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ และยังมีถึงคำอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับคำฟ้องด้วย

ในการตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) - (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ประเภทคดีเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 9 วรรคสอง (1) - (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาหรือพิพากษาคดีได้ แต่หากเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถทำได้ 2 แนวทาง คือ เสนอความเห็นให้องค์คณะเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรืออาจเสนอความเห็นให้มีการโอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นหรือศาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการโอนคดีและการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องของการโอนคดีนี้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะในการพิจารณา

การตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี เป็นหน้าที่โดยตรงของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ต้องพิจารณาว่า คำฟ้องดังกล่าวมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีครบถ้วนหรือไม่ คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับคดีพิพาทที่ต้องเป็นคดีปกครอง เงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดคำฟ้อง เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้อง

คดีปกครอง รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่นๆ คือ เป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือไม่ หากคำฟ้องดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดี แต่เงื่อนไขดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ก็จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแก้ไขคำฟ้องนั้นได้ เช่น การลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี การมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองแทน การเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขภายในเวลาที่กำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวนก็เสนอความเห็นในห้วงคดีพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา แต่หากเป็นคำฟ้องที่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีทุกประการ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถมีคำสั่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาต่อไปได้ โดยไม่ต้องเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับคดีนั้น ดังนั้น การดำเนินการในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยสามารถแยกเป็น 2 ส่วน คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี และการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องพิจารณาจากคำฟ้องผู้ฟ้องคดี คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี และคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเรียกง่าย ๆ ว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

ในบางคดีการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน อาจได้ข้อเท็จจริงที่ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ได้นั้นอาจมาจากการไต่สวนคู่กรณีและพยานบุคคล การออกคำสั่งให้คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด การไต่สวนฉุกเฉิน การแต่งตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงข้างต้นในบางกรณี ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งให้บันทึกเสียงหรือภาพได้

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมทั้งสำนวนคดีในห้วงคดีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนต้องประกอบด้วย¹⁶¹ (1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้อง และเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้ง

¹⁶¹ ข้อ 60 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

พยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่าที่จะให้คู่กรณีเข้าใจได้ และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี (2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีตามลำดับ (3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ อาจมีคำสั่งระหว่างพิจารณาได้ เช่น คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำสั่งเกี่ยวกับการคัดค้านหรือการถอนตัวของตุลาการ คำสั่งเกี่ยวกับการรวมคดี การแยกคดี คำสั่งเกี่ยวกับการรับมรดกความ และคำสั่งเกี่ยวกับการถอนคำฟ้อง กรณีคำสั่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน และนำเสนอความเห็นต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

2.1.3 อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการนั่งพิจารณาคดีและพิพากษาคดี

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี หลังจากนั้นคู่กรณีสามารถแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาทางเอกสารเป็นหลัก ดังนั้น คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีจะต้องกระชับอยู่ในประเด็น และไม่อาจแถลงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้

ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้ห้องคดีต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี

โดยปกติเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น¹⁶² ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะมีบทบาทในขั้นนี้ในการนำเสนอความเห็นของตนประกอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนที่เคยเสนอองค์คณะไว้แล้วว่าควรที่จะมีคำพิพากษาอย่างไร ซึ่งหากความเห็นในการวินิจฉัย

¹⁶² ข้อ 89 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ชี้ขาดคดีของตุลาการเจ้าของสำนวนและความเห็นของผู้แถลงคดีเหมือนกันแล้ว การทำคำพิพากษาก็จะไม่มีปัญหามากนัก แต่หากตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นต่างจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว องค์คณะต้องมาพิจารณาว่าเหตุผลของผู้ใดมีความน่าเชื่อถือและถูกต้องตามหลักวิชาการมากกว่ากัน ทั้งนี้ ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีไม่ผูกพันองค์คณะที่จะต้องมีความวินิจฉัยตามนั้น เมื่อองค์คณะได้พิจารณาปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว ก็จะมอบให้ตุลาการเจ้าของสำนวนในการร่างคำพิพากษาตามความเห็นขององค์คณะในการวินิจฉัยคดี ต่อจากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนการนัดอ่านคำพิพากษา การอ่านคำพิพากษา ซึ่งภารกิจเหล่านี้ล้วนเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน

2.2 ตุลาการผู้แถลงคดี

การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครอง ถือหลักถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการ โดยกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง และมีตุลาการอีกคนหนึ่งซึ่งไม่ได้อยู่ในองค์คณะ เรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และถ่วงดุลการทำหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะ

สำหรับหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณาและให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษา เพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น” วรรคสอง “ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีจัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป” วรรคสาม “ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้น ที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น” วรรคสี่ “ผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้” วรรคห้า “การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีปกครองให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และวรรคหก “บทบัญญัติวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว สรุปได้ว่า ตุลาการผู้แถลงคดี คือ ตุลาการศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดทำและเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะ ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองต้องไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นนั้น ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่เสนอคำแถลงการณ์ซึ่งประกอบด้วยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย

และความเห็นของตนเองในทางชี้ขาดคดีว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด โดยเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อประกอบการพิจารณา

เหตุผลที่ต้องมีตุลาการผู้แถลงคดีในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง นั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นในการวินิจฉัยคดีขององค์คณะ เพราะการให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะทำให้องค์คณะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีและใช้อำนาจในการตัดสินคดีอย่างละเอียดรอบคอบมากขึ้น¹⁶³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ ก็จะต้องแสดงเหตุผลสนับสนุนที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า แม้ว่าคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีไม่ใช่คำพิพากษา เพราะคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองต้องพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อสาธารณะด้วย

2.3 องค์คณะพิจารณาพิพากษา

วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีมี 2 ประเภท คือ อำนาจในการออกคำสั่งชี้ขาดคดีและอำนาจในการพิจารณาพิพากษา โดยหลักแล้วอำนาจทั้งสองประเภทเป็นอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาเท่านั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งชี้ขาดคดีหรือมีคำพิพากษาโดยลำพัง การดำเนินการในการออกคำสั่งชี้ขาดคดีหรือมีคำพิพากษาต้องกระทำโดยองค์คณะ

องค์คณะของตุลาการในการดำเนินคดีปกครองได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา และในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา นอกจากนี้วิธีพิจารณาคดีปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้ ในคดีที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ (1) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ (2) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ (3) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด (4) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง¹⁶⁴

โดยที่ในคดีปกครองมีการแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน ฉะนั้น บทบาทหลักในการดำเนินคดีปกครองตั้งแต่ขั้นตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง และการสรุปสำนวน เป็นต้น จึงเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน เช่น คำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองชี้แจง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง ให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดี เป็นต้น หรือในกรณีที่เป็นการไต่สวนหรือมีคำสั่ง ในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดมีอำนาจที่จะออกคำสั่งได้เอง

¹⁶³ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 1, 1 (มกราคม - เมษายน 2544) หน้า 130

¹⁶⁴ ข้อ 94 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยไม่ต้องทำคำสั่งโดยองค์คณะ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้รับ การแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะ

สำหรับคำสั่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียว นั้น จะบัญญัติไว้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน ได้แก่

1) คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) คำสั่งรับคำฟ้องและให้ทำคำให้การ ตามข้อ 42

3) คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ตามข้อ 44 วรรคสอง

4) คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขหรือจัดทำคำให้การเข้ามาใหม่ ตามข้อ 45

5) คำสั่งให้แก้ไขคำอุทธรณ์และให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ ตามข้อ 104 วรรคสอง

6) คำสั่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (1) – (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครอง คนเดียว เช่น คำสั่งเรียกหน่วยงาน คู่กรณี พยานหลักฐาน ไต่สวนหรือคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้ การวินิจฉัยชี้ขาดคดี เป็นต้น

นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ “ศาล” สั่งหรือมีอำนาจสั่งในกรณีต่างๆ ซึ่งในทางปฏิบัติในศาลปกครองชั้นต้นจะสั่งโดยตุลาการศาลปกครองคนเดียว ได้แก่

1) คำสั่งยื่นหรือขยายระยะเวลาตามระเบียบ ตามข้อ 6

2) คำสั่งห้ามคู่กรณีมิให้ดำเนินคดีในทางก่อความรำคาญ ตามข้อ 8

3) คำสั่งอนุญาตให้ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ฟ้องคดีปกครองต่อศาล ตามข้อ 27

4) คำสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่ไว้พิจารณา ตามข้อ 48

5) คำสั่งเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลใน ส่วนที่ 2 ของระเบียบฯ ตั้งแต่ ข้อ 50 – 59 เช่น คำสั่งเรียกคู่กรณี ไต่สวนพยานไว้ก่อน ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

6) คำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ตามข้อ 78 ซึ่งนำ มาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

สำหรับอำนาจในของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้ การวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามมาตรา 61 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด นั้น เมื่อพิจารณาข้อ 10¹⁶⁵ และข้อ 11¹⁶⁶ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ

¹⁶⁵ ข้อ 10 ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวน หรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้ การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้

¹⁶⁶ ข้อ 11 วรรคหนึ่ง ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ถือว่าตุลาการเจ้าของ สำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 แล้ว ระเบียบดังกล่าวกำหนดเพียงว่า ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้ การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือตามกฎหมายอื่นหรือระเบียบอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา การพิพากษาหรือมีคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำ เป็นองค์คณะ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าหากไม่ใช่คำสั่งที่โดยสภาพจะต้องกระทำ โดยองค์คณะแล้ว คำสั่งนั้นย่อมกระทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวนได้

สำหรับการพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำโดยองค์คณะ นั้น เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด อาจสรุปได้ดังนี้

2.3.1 คำสั่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์คณะ

1) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง¹⁶⁷

3) คำสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง

4) คำสั่งไม่รับประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคสาม

5) คำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งไม่รับคำขอตามข้อ 70 คำสั่งทุเลาตามคำขอตามข้อ 72 วรรคหนึ่ง และคำสั่งยกคำขอตามข้อ 73

6) คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ ตามข้อ 76 วรรคหนึ่ง

7) การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดี ตามข้อ 79 วรรคหนึ่ง

8) การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งแยกคดี ตามข้อ 80 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

9) การเสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่ง คำฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 99

10) คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 วรรคสอง

11) คำสั่งรับอุทธรณ์ตามข้อ 106

12) คำสั่งยกอุทธรณ์ตามข้อ 108 วรรคหนึ่ง และคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 108 วรรคสอง

13) การพิจารณาและสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64

¹⁶⁷ คำว่า “ข้อ” หมายถึง “ข้อ” ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.3.2 คำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจขององค์คณะ

- 1) คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549)
- 2) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ตามมาตรา 75 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553)
- 3) คำสั่งรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามข้อ 30 วรรคสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.547/2555 ที่ อ.227/2553 ที่ อ.167/2552 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2548)
- 4) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 165/2555)

2.3.3 คำสั่งตามมติในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดและที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้มีมติในที่สัมมนาของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับการสั่งคำร้องหรือคำขอในขั้นตอนต่างๆ กรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้คำสั่งมีมาตรฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยคำสั่งต่อไปนี้ต้องกระทำโดยองค์คณะ¹⁶⁸

- 1) คำสั่งเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล
- 2) คำสั่งไม่รับคำร้องสอดตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำสั่งไม่รับคำร้องขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

3) คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง

4) คำสั่งไม่รับคำขอไต่สวนฉุกเฉิน

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำสั่งตามมติในที่สัมมนาของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง จะใช้คำว่า “ศาล” เป็นผู้มีอำนาจในการสั่ง

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งในกรณีต่างๆ ที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ใช้คำว่า “ศาล” ในทางปฏิบัติก็จะสั่งโดยองค์คณะ ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาและคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ 30) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำเนาคำฟ้องเพิ่มเติมตามคำสั่งศาล (ข้อ 33 วรรคสอง) คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามคำสั่งศาล (ข้อ 41/6 วรรคสอง) คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่คัดค้านคำให้การ (ข้อ 47 วรรคสี่)

คำสั่งต่างๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น หากตุลาการเจ้าของสำนวนคนเดียวมีคำสั่งโดยมิได้เสนอองค์คณะพิจารณา ถือเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือระเบียบในส่วน

¹⁶⁸ มติการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง ครั้งที่ 2/2550 ระหว่างวันที่ 26 - 27 ตุลาคม 2550 มติการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2554 เรื่อง แนวทางการสั่งคำร้องหรือคำขอในขั้นตอนต่างๆ ระหว่างวันที่ 24 - 26 มิถุนายน 2554 และมติการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง ประจำปี พ.ศ. 2555 เรื่อง แนวทางการสั่งคำร้องหรือคำขอในขั้นตอนต่างๆ ระหว่างวันที่ 24 - 26 กุมภาพันธ์ 2555

ที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 165/2555 และที่ 605/2554) ในทางกลับกัน คำสั่งอื่นๆ นอกจากที่กล่าวไว้ข้างต้น ตุลาการเจ้าของสำนวนคนเดียวย่อมมีอำนาจที่จะสั่งเองได้โดยไม่ต้องกระทำโดยองค์คณะ

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ตามข้อ 44 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้ให้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาแก่ตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งหมายถึงว่าตุลาการเจ้าของสำนวนคนเดียวสามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาได้โดยลำพัง แต่ในทางปฏิบัติคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาจะทำโดยองค์คณะ เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ในคดีหมายเลขแดงที่ 1010/2556 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 ของศาลปกครองกลาง หรือคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ในคดีหมายเลขแดงที่ 268/2555 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2554 ของศาลปกครองอุบลราชธานี ซึ่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวกระทำโดยองค์คณะ และข้อ 62 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งย่อมหมายถึงตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจสั่งได้เอง แต่ในทางปฏิบัติก็จะเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณา

นอกจากคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ต้องกระทำโดยองค์คณะแล้ว การพิพากษาคดีต้องกระทำในรูปขององค์คณะเท่านั้น แม้บางคดีจะไม่มีข้อยุ่งยากหรือบางคดีที่มีทุนทรัพย์ในการฟ้องไม่มากนัก ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีคำพิพากษาโดยลำพังเองได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร บางคดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่ยุ่งยาก เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.301/2551 ที่ศาลได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจนำข้อเท็จจริงทั้งสองเรื่องมารวมวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน จึงเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แล้วพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา ซึ่งคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำพิพากษาให้ไปพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งคดีดังกล่าวมีประเด็นวินิจฉัยที่เป็นเรื่องที่ไม่มีความยุ่งยากแต่อย่างใด

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร บางคดีมีทุนทรัพย์น้อย เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 151/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ฟ้องว่ารถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เกิดอุบัติเหตุเนื่องจากถนนสาย อบจ.ยส.3403 มีสภาพผิวถนนเป็นหลุมลึกและชำรุดเสียหายมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่บูรณะซ่อมแซมและบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ปลอดภัยสำหรับผู้ใช้นั้นเสียจนไปมา และไม่ติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายแจ้งเตือนถนนที่

ชำระเพื่อให้ผู้ขับขี่ยานพาหนะได้ทราบล่วงหน้าถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพผิวถนนหรือภาวะอันตรายอย่างอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้ ทำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เสียหาย และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 8 ได้รับความเจ็บแสบกาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าซ่อมแซมรถยนต์ เป็นจำนวนเงิน 106,255 บาท ค่าเสียหายทางกายและจิตใจของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 8 เป็นจำนวนเงิน รายละ 10,000 – 25,000 บาท ซึ่งเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาท

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองบางคดีที่มีทุนทรัพย์น้อย เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 41/2556 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเป็นจำนวน 13,828.86 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี คดีหมายเลขแดงที่ 40/2556 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างจำนวน 125,700 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี หรือคดีหมายเลขแดงที่ 301/2555 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างจำนวน 169,000 บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงิน 46,567 บาท และจ่ายดอกเบี้ยของต้นเงินร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีพิพาทข้างต้นเหล่านี้ล้วนเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาท ซึ่งนอกจากในศาลปกครองอุบลราชธานีแล้วในศาลปกครองชั้นต้นอื่นก็มีคดีลักษณะเดียวกันเป็นจำนวนมาก จึงควรศึกษาถึงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับคดีลักษณะดังกล่าว



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการมีคำสั่งและพิจารณาพิพากษา ของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของศาลปกครองไทย ในบทที่ 2 และได้ศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทย ในบทที่ 3 แล้ว ในบทนี้จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบถึงอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้

1. เปรียบเทียบกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จะกระทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวน โดยมาตรา R 611-9 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า เมื่อจำศาลได้ลงทะเบียนรับคำฟ้องแล้วให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งตุลาการในศาลนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนทันที ซึ่งอธิบดีหรือหัวหน้าคณะอาจตั้งตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดี (โดยการประสานงานกับจำศาล) ไปตลอดจนกว่าจะมีคำพิพากษา และมาตรา R 611-10 กำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการกำหนดระยะเวลาให้คู่ความแต่ละฝ่ายในการจัดทำและส่งบันทึกตามระยะเวลาที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจในคำสั่งให้คู่ความจัดส่งพยานหลักฐานหรือเอกสารต่างๆ ที่จะประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษา ในการนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าสมควรให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามาในคดีเพิ่มเติม และเป็นผู้เสนอความเห็นในการยกเว้นการพิจารณาและการเตือนคู่ความ รวมทั้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา จัดทำบันทึกสรุปสำนวนและร่างคำพิพากษา¹⁶⁹ จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างมากในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1 อำนาจในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและคำสั่งอื่น

ในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ประมวลกฎหมายศาลปกครอง (code de justice administrative) ได้บัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา L 511-1 ว่า เป็นอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียว (le juge des référés) ที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะ

¹⁶⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 141

เป็นมาตรการชั่วคราวมิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด และมาตรา L 511-2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการที่จะใช้อำนาจผู้พิพากษาคนเดียวในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) หรือ ตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) แต่งตั้ง โดยตุลาการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจนี้ต้องมีเวลาในการรับราชการในตำแหน่งดังกล่าวมาไม่น้อยกว่าสองปี และอย่างน้อยต้องดำรงตำแหน่งในระดับที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller) ทั้งนี้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว”¹⁷⁰ จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ตุลาการคนเดียวสามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้¹⁷¹ โดยวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแบ่งได้ 4 กรณี คือ การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน มาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อน และมาตรการพิเศษอื่นๆ

1.1.1 การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน

ในประมวลกฎหมายศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งเรื่อง การพิจารณาในกรณีฉุกเฉินไว้ 3 กรณี คือ การทุเลาการบังคับ การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล และมาตรการฉุกเฉินอื่นๆ

1) การทุเลาการบังคับ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ การระงับใช้ชั่วคราวของการกระทำทางปกครองในระหว่างที่รอการพิพากษาของศาล มาตรการดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่า การฟ้องคดีปกครองไม่มีผลเป็นการระงับของการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ว่า “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยเป็นพิเศษ การยื่นฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการระงับการบังคับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น”

2) การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล มาตรการสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นใหม่โดยประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2001 โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา L 521-1 ว่า “ในกรณีที่มีคำขอและเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้พิพากษาคนเดียวสามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะถูกระทบอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ภายใน 48 ชั่วโมง” ซึ่งเสรีภาพของบุคคลมีแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐไว้ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแต่งงาน เสรีภาพในการถือครองทรัพย์สิน เป็นต้น

3) มาตรการฉุกเฉินอื่นๆ ซึ่งในทางวิชาการเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มาตรการป้องกันความเสียหาย โดยมาตรา L 521-3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองบัญญัติว่า “ในกรณีเร่งด่วน เมื่อได้รับการร้องขอ ตุลาการคนเดียวอาจสั่งกำหนดมาตรการใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์และ

¹⁷⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 159

¹⁷¹ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา สรุปลจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 159-185

ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ได้ แม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น” มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น ป้องกันการยืดระยะเวลาของสถานการณ์ที่ขัดต่อกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคู่กรณีหรือปกป้องประโยชน์สาธารณะ อาจอยู่ในรูปของการออกคำสั่งให้กระทำการใด หรือกำหนดเงื่อนไขให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ โดยการสั่งต่อคู่กรณีซึ่งโดยส่วนมากแล้วเป็นคำสั่งต่อคู่กรณีที่เป็นเอกชน เช่น การสั่งให้ผู้รับเหมาก่อสร้างงานโยธาสาธารณะคืนวัสดุที่เอาไปจากสถานที่ก่อสร้าง การสั่งให้ผู้เช่าไปครอบครองในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปจากที่ดินดังกล่าว เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณามีคำสั่งในกรณีฉุกเฉินนั้น การพิจารณาของตุลาการคนเดียวต้องเป็นวิธีพิจารณาที่ฟังความสองฝ่ายซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้

1.1.2 การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง

การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ก่อน และการกำหนดมาตรการสอบสวน

1) การตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ก่อน เป็นไปตามมาตรา R 531-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำขอเพียงให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ศาลอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่อาจเป็นข้อพิพาทในศาลปกครอง ซึ่งเกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้โดยไม่มีระยะเวลาจำกัด เมื่อมีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งซึ่งจะยืนยันโดยทนายความหรือไม่ก็ได้ และแม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองก็ตาม โดยให้แจ้งให้ผู้ที่เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบทันที” เช่น การขอให้ตรวจสอบสถานที่ การขอให้ตรวจสภาพทรัพย์สิน สภาพการรักษาพยาบาลผู้ป่วย เป็นต้น ในการพิจารณาออกคำสั่งของศาลก่อนข้างจะเคร่งครัด คือ แม้ตัวบทจะไม่กำหนดไว้ แต่ศาลจะไม่ออกคำสั่งหากไม่ปรากฏว่ามีความจำเป็น หรือเป็นกรณีที่ขอมามากไปกว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริง

2) การกำหนดมาตรการสอบสวน มาตรา R 532-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจตุลาการคนเดียวแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญหรือมีคำสั่งกำหนดมาตรการใดๆ ในการสอบสวนที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีได้ แม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าว ซึ่งมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงมี 2 ประเภท คือ มาตรการใดๆ ก็ตามซึ่งเป็นมาตรการที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาสามารถกำหนดขึ้นในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคดี และการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นมาตรการที่ศาลใช้มากที่สุด และมีการขอให้ศาลสั่งมากที่สุด โดยปกติแล้วการสั่งเกี่ยวกับมาตรการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลจะพิจารณาจากเงื่อนไขความเป็นประโยชน์ของมาตรการที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น

1.1.3 มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อน

เป็นมาตรการที่นำแบบอย่างของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา R 541-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ว่า “ศาล (ตุลาการคนเดียว) อาจกำหนดให้มีการชำระเงินให้แก่เจ้าหนี้ไปก่อนได้แม้ว่าจะยังไม่มีฟ้องคดี หากหนี้้นั้นไม่มีข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนัก และในการกำหนดให้มีการชำระเงินดังกล่าว ศาลอาจให้มีการวางหลักประกันไว้ด้วยก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอ” มาตรการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ที่ยื่นฟ้องคดีสามารถได้รับเงินที่ตนเรียกร้อง

ในคดีล่วงหน้าได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการพิพากษาที่อาจจะยาวนานเสียก่อน แต่กรณีดังกล่าว ศาลจะต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด และกำหนดให้ศาลต้องแจ้งคำร้องไปให้ผู้ที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยด่วน พร้อมทั้งกำหนดวันที่ให้ทำบันทึกคำให้การ ซึ่งเป็นหลักในเรื่องของการฟังความทั้งสองฝ่าย แต่ไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาเพื่อไต่สวน

1.1.4 มาตรการพิเศษอื่นๆ

เป็นมาตรการที่ให้อำนาจตุลาการคนเดียวสั่งการในคดีพิเศษบางประเภท ซึ่งตามประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดไว้ 4 กรณี คือ มาตรการในคดีสัญญาและการพัสดุ มาตรการในคดีภาษี มาตรการในคดีเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคม และมาตรการทุเลาการบังคับในกรณีพิเศษ

1) มาตรการในคดีสัญญาและการพัสดุ มีที่มาจากข้อบังคับของประชาคมยุโรป และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการสำหรับการฝ่าฝืนหลักในเรื่องการประกาศและการแข่งขันในการเข้าทำสัญญากับรัฐ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 551-1 และ 551-2 โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข คือ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องการประกาศแจ้ง และการให้มีการแข่งขันกันในการทำสัญญา พักหรือสัญญามอบหมายให้เอกชนดำเนินกิจการบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจการแทนรัฐในเรื่อง ทรัพยากรน้ำ พลังงาน การขนส่งและการโทรคมนาคม ผู้ที่มีส่วนได้เสีย รวมทั้งตัวแทนของราชการ ส่วนกลาง อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แต่ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอก่อนที่จะมีการทำสัญญา เมื่อมีการยื่นคำร้อง ศาลมีอำนาจเลื่อนการลงนามในสัญญาไว้ก่อนจนกว่าจะพิจารณาเสร็จ แต่ไม่เกิน 20 วัน ซึ่งย่อมหมายความว่าศาลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน ในการพิจารณานั้น ศาลสามารถกำหนดมาตรการได้โดยไม่ต้องมีการแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี แต่ต้องจัดให้มีการพิจารณา โดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้คู่ความมีส่วนร่วม และตุลาการที่มีอำนาจในเรื่องนี้ คือ อธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้นหรือผู้ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย ซึ่งศาล (ตุลาการคนเดียว) ที่ได้รับมอบหมายอาจส่งให้องค์คณะเป็นผู้พิจารณาคำขอได้

2) มาตรการในคดีภาษี มาตรา L 552-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติให้กรณีที่เจ้าของหน่วยงานผู้มีอำนาจเรียกเก็บภาษีมีคำสั่งปฏิเสธคำขอทุเลาการชำระภาษี ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง (โดยตุลาการคนเดียว) ได้ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันรับแจ้งคำสั่ง โดยจะต้องวางเงินประกันหรือหลักประกันต่อสำนักงานคลังเป็นเงินไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของภาษีที่ถูกเรียกเก็บ และให้ศาล (ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่อธิบดีมอบหมาย) พิจารณาว่า จะทุเลาการชำระภาษีให้แก่ผู้ขอหรือไม่ ภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ทั้งนี้ ตามวิธีพิจารณาที่ใช้กับมาตรการทั่วไป

3) มาตรการในคดีเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคม เป็นไปตามมาตรา L 553-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่กำหนดให้มาตรการชั่วคราวในคดีเกี่ยวกับการโทรคมนาคม เป็นไปตามมาตรา 42-10 แห่งรัฐบัญญัติ เลขที่ 86-1067 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข คือ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 เช่น การโฆษณาโดยมีระยะเวลาเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต ประธานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม อาจยื่นคำร้องต่อตุลาการหัวหน้าคณะในสภาแห่งรัฐ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนดำเนินการให้ถูกต้องหรือยุติการกระทำที่ฝ่าฝืนได้

4) *มาตรการทุเลาการบังคับในกรณีพิเศษ* เป็นมาตรการเกี่ยวกับการทุเลาหรือระงับมติหรือคำสั่งที่ถูกฟ้องในกรณีต่าง ๆ เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องคดีและขอให้ทุเลาการบังคับตามมติหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งมติหรือคำสั่งของตนที่ออกมาบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามติหรือคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งนั้นได้ ในการฟ้องดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขอให้ทุเลาการบังคับตามมติหรือคำสั่งนั้นไว้ก่อนได้ และศาลต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวภายในสองเดือน เป็นต้น

สำหรับคำสั่งในกรณีอื่นนั้น ประมวลกฎหมายศาลปกครองฝรั่งเศสได้บัญญัติให้ตุลาการคนเดียวสามารถมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องกระทำโดยองค์คณะ ซึ่งมาตรา R 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจออกคำสั่ง (l'ordonnance) ในกรณีดังต่อไปนี้¹⁷² (1) การอนุญาตให้ถอนฟ้อง (2) สั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (3) มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง (4) สั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือฎีกาที่ถูกต้องแย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่างการศึกษาได้

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการออกคำสั่งในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตุลาการคนเดียวมีอำนาจในการออกคำสั่งทั่วไปในการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น สั่งให้หน่วยงานทางปกครองส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลได้ หรือสามารถส่งไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ หรือแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อความเห็นประกอบการพิจารณาของศาลได้ ซึ่งในศาลปกครองของไทยก็ให้อำนาจแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนเดียวไว้ในมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา (3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี” ซึ่งตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายจากองค์คณะก็คือตุลาการเจ้าของสำนวนนั่นเอง จากบทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายไทย ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งในเรื่องทั่วไปที่ไม่ใช่เรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เช่นเดียวกับตุลาการคนเดียวในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

¹⁷² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 206

สำหรับคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น ตุลาการคนเดียวของฝรั่งเศสมีอำนาจในการออกคำสั่งได้ ซึ่งคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ได้แก่ การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน เช่น การสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล และมาตรการฉุกเฉินอื่นๆ เป็นต้น มาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นไว้ก่อน (ก่อนการฟ้องคดี) การกำหนดมาตรการในการสอบสวน เป็นต้น มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อน และมาตรการพิเศษอื่นๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของไทยนั้น อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวเป็นอำนาจขององค์คณะ โดยวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของไทยมี 2 ประเภท คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้กำหนดไว้ในข้อ 72 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ว่า การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะ หลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ส่วนการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้กำหนดไว้ในข้อ 76 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ว่า คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในเรื่องอำนาจในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก เนื่องจากว่าวัตถุประสงค์หลักของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาก็เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและยากแก่การเยียวยา ในภายหลัง จึงต้องการความรวดเร็วในการพิจารณา ทั้งประเด็นที่พิจารณาเพื่อมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองก็ไม่ได้ยุ่งยากถึงขนาดว่าไม่สามารถพิจารณาได้โดยตุลาการคนเดียว โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยกำหนดเงื่อนไขไว้ 3 ประการ คือ กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ เมื่อเข้าเงื่อนไขครบ 3 ประการ ศาลก็มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ เห็นได้ว่าประเด็นที่พิจารณาไม่ได้มีความยุ่งยากซับซ้อนมากนัก ตุลาการศาลปกครองคนเดียวก็สามารถพิจารณาได้ เพราะท้ายที่สุดแล้ว หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยคำสั่งทุเลาการบังคับดังกล่าวก็ยังสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อยู่แล้ว

ส่วนของอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งอื่นๆ ในศาลปกครองไทย นั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้โดยส่วนมากต้องกระทำโดยองค์คณะ เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 วรรคสอง คำสั่งรับอุทธรณ์ตามข้อ 106 เป็นต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าคำสั่งข้างต้นเหล่านี้สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อยู่แล้ว

จึงไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะก็ได้ เพราะอย่างไรก็ตาม แม้จะมีคำสั่งโดยตุลาการคนเดียวหรือโดยองค์คณะที่ประกอบด้วยเหตุและผลที่ดี แต่หากผู้มีส่วนได้เสียไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อยู่แล้ว

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในส่วนของกรณีคำสั่งต่างๆ โดยศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจแก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะในการพิจารณาและมีคำสั่งในกรณีต่างๆ เช่น การอนุญาตให้ถอนฟ้อง การสั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง การมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่ต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง และการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือฎีกาที่ถูกต้องแย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่างพิจารณาได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีของไทยนั้นเห็นได้ว่าคำสั่งในลักษณะนี้ล้วนเป็นคำสั่งที่ต้องกระทำโดยองค์คณะ อันเป็นเหตุให้กระบวนการล่าช้าโดยใช้เหตุ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อความรวดเร็วในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาจกระทำโดยตุลาการศาลปกครองคนเดียวหรือตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้ โดยเปรียบเทียบกับกรณีคำฟ้องแย้งที่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งได้¹⁷³ ในกรณีคำสั่งดังกล่าวข้างต้นจึงอาจกระทำโดยตุลาการคนเดียวซึ่งอาจเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะ หรือตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้

1.2 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

แม้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการคนเดียวจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีอำนาจในการออกคำสั่งชี้ขาดเกี่ยวกับคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือคำสั่งอื่น แต่อำนาจในการพิพากษาชี้ขาดคดีนั้น โดยปกติยังเป็นอำนาจขององค์คณะ โดยมาตรา L 3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า “คำพิพากษาของศาลกระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา L 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองก็บัญญัติรองรับและกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า “คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นเพราะเหตุเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีหรือสภาพของประเด็นที่จะต้องพิจารณา” และในการพิจารณาพิพากษาองค์คณะต้องมีจำนวนเป็นเลขคี่ ซึ่งองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะปกติประกอบด้วย ตุลาการ 3 นาย องค์คณะพิเศษประกอบด้วยองค์คณะเจ้าของเรื่องและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และอาจมีที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยตุลาการทุกคนในศาลปกครองชั้นต้น

แต่ประมวลกฎหมายศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปิดช่องให้การพิพากษาคดีบางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะก็ได้ โดยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการคนเดียวในการพิจารณาสั่งการและพิพากษาเกี่ยวกับคดีบางประเภท ดังนี้¹⁷⁴

1.2.1 มาตรา R 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในกรณีดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาพิพากษา

¹⁷³ ข้อ 44 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁷⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 206

คำฟ้องที่มีปัญหาจะต้องพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการให้คู่ความที่แพ้คดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามมาตรา L 761-1 (2) พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว

1.2.2 มาตรา R 222-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย (ซึ่งจะต้องมีระดับไม่ต่ำกว่าที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller)) ในการพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้ (1) คดีเกี่ยวกับประกาศงานก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง (2) คดีเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของธนาคารชาติ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ วินัยและการออกจางาน (3) คดีเกี่ยวกับบำนาญ การช่วยเหลือเพื่ออยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการรับราชการทหาร (4) คดีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบริการสื่อวิทยุโทรทัศน์ (5) คดีเกี่ยวกับภาษีธุรกิจ (taxes syndicales) และภาษีท้องถิ่นอื่นนอกจากภาษีธุรกิจเฉพาะ (taxe professionnelle) (6) คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับกรณีการปฏิเสธไม่ใช้อำนาจบังคับทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล (7) คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ (8,000 ยูโร) (8) คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งในคำร้องขอคืนเงินภาษี (9) คดีเกี่ยวกับ (การรื้อถอน) อาคารที่สถานะที่อาจพังทลายได้ ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีดังกล่าวจะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

จากบทบัญญัติข้างต้นในศาลปกครองชั้นต้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยปกติการพิจารณาพิพากษาจะกระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งประมวลกฎหมายศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ตุลาการคนเดียวมีอำนาจในการพิพากษาในคดีบางประเภทได้ เช่น มาตรา R 222-1 และในมาตรา R 222-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำฟ้องบางประเภทดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งว่าในบางคดีนั้นควรที่จะให้ตุลาการคนเดียวมีอำนาจในการพิพากษาได้ การพิพากษาโดยตุลาการคนเดียวก็ไม่ทำให้เสียความยุติธรรมแต่อย่างใด โดยในการพิพากษาคดีก็ยังคงฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี อันเป็นหลักในเรื่องของการถ่วงตุลาการพิจารณาเช่นเดิม

ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทยนั้น มาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้กล่าวอำนาจในการพิพากษาคดีเป็นอำนาจขององค์คณะเท่านั้น ตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่มีอำนาจในพิพากษาคดีโดยลำพัง ซึ่งจากการศึกษาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในคดีบางประเภท เช่นเดียวกับศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เช่น ในคดีที่คำฟ้องมีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว และคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองในคดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีจำนวนไม่เกิน 300,000 บาท ซึ่งใกล้เคียงกับ

อำนาจของตุลาการคนเดียวของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดไว้ที่จำนวนไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ (8,000 ยูโร) คิดเป็นเงินไทยประมาณ 320,000 บาท และใกล้เคียงกับอำนาจในการพิพากษาคดีของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมของไทย ซึ่งจะได้ศึกษาในลำดับถัดไป

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดคดีของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้นของไทยแล้ว เห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมาก ทั้งที่รูปแบบในการจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยล้วนได้รับอิทธิพลหรือนำแบบอย่างมาจากศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสเกือบทั้งหมด¹⁷⁵

2. เปรียบเทียบกับอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม

วิธีพิจารณาในศาลยุติธรรมนั้นเป็นวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ซึ่งภาระในการพิสูจน์จะเป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องนำสืบต่อศาล โดยศาลจะเป็นผู้ชี้แจงนำหลักฐานและตัดสินไปตามข้อเท็จจริงที่คู่ความนำสืบนั้น โดยหลักทั่วไปได้บัญญัติวิธีพิจารณาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีความอาญา รวมทั้งได้บัญญัติวิธีพิจารณาโดยเฉพาะในศาลชำนาญพิเศษอื่น เช่น วิธีพิจารณาในคดีภาษีอากร วิธีพิจารณาคดีล้มละลาย และวิธีพิจารณาในคดีเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น ปัจจุบันมีบางคดีที่ใช้วิธีพิจารณาแบบผสมระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน เช่น วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค แต่วิธีพิจารณาดังกล่าวก็ยังไม่ใช้ระบบไต่สวนโดยแท้ โดยหลักก็ยังเน้นไปในระบบกล่าวหาเป็นสำคัญ

สำหรับองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดคดีในศาลยุติธรรมนั้น ได้บัญญัติหลักการไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะในศาลชั้นต้นเท่านั้น ซึ่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 24 ให้ผู้พิพากษาคณะหนึ่งมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจากหรือไปยังจังหวัดอื่น
- (2) ออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช้เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี

มาตรา 25 ในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาคณะเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจเกี่ยวแก่คดีซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลนั้น ดังต่อไปนี้

- (1) ไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาลในคดีทั้งปวง
- (2) ไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย
- (3) ไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งในคดีอาญา

¹⁷⁵ ผู้สนใจรายละเอียด ศึกษาได้จาก ประสาท พงษ์สุวรรณ หลักการพื้นฐานและประวัติการยกฐานะระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดีฯ พ.ศ. 2544 เอกสารประกอบกรรมาการบรรยาย กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง 2552

(4) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินดังกล่าวอาจขยายได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(5) พิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จะลงโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กำหนดแล้วไม่ได้

ผู้พิพากษาประจำศาลไม่มีอำนาจตาม (3) (4) หรือ (5)

มาตรา 26 ภายใต้งบบังคับมาตรา 25 ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น นอกจากศาลแขวงและศาลยุติธรรมอื่นซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนและต้องไม่เป็นผู้พิพากษาประจำศาลเกินหนึ่งคนจึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั้งปวง”

จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคนเดียวไว้ในกรณีต่างๆ ซึ่งคำว่าผู้พิพากษาคนหนึ่งในมาตรา 24 นั้นหมายถึงผู้พิพากษาคนเดียวทุกชั้นศาลมีอำนาจออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจากหรือไปยังจังหวัดอื่น เช่น หมายค้น หมายจับ หมายปล่อย หมายจำคุก เป็นต้น และมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี กล่าวคือ เป็นคำสั่งที่ไม่ได้ชี้ขาดตามประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี¹⁷⁶ เช่น คำสั่งไม่รับฟ้อง¹⁷⁷ หรือคืนคำคู่ความ คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์¹⁷⁸ คำสั่งงดสืบพยาน¹⁷⁹ คำสั่งให้รวมการพิจารณา คำสั่งเลื่อนการนั่งพิจารณา คำสั่งงดการไต่สวนมูลฟ้อง หรือ พิจารณากรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่สามารถต่อสู้คดีได้เนื่องจากวิกลจริต คำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องหรือไม่ประทับฟ้องกรณีมีการฟ้องผิดศาล คำสั่งให้รับเงินของผู้ร้องชดเชยทรัพย์ไว้และถอนการยึด เป็นต้น นอกจากนี้ตามมาตรา 25 ผู้พิพากษาคนเดียวยังมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาลในคดีทั้งปวง เช่น การไต่สวนคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราว การไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (ซึ่งนอกจากศาลจะทำการไต่สวนแล้ว ยังต้องวินิจฉัยว่าควรอนุญาตให้ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่) โดยต่างกับคำสั่งตามมาตรา 24 (2) ที่ศาลสั่งเองได้โดยไม่ต้องมีการร้องขอจากคู่ความ การไต่สวนคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ เป็นต้น มีอำนาจไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เช่น สั่งกักกันจำเลยที่กระทำผิด เป็นต้น และยังมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งในคดีอาญา โดยกรณีไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณา ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจสั่งประทับฟ้องได้ ถึงแม้ว่าคดีดังกล่าวนั้นจะมีอัตราโทษสูงสุดเพียงใดก็ตาม ส่วนกรณีไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งเห็นควรยกฟ้อง ต้องพิจารณาว่าคดีดังกล่าวมีอัตราโทษจำคุกเกิน 3 ปี หรือปรับเกิน 60,000 บาทหรือไม่ หากเกินผู้พิพากษาคนเดียวย่อมไม่มีอำนาจ

¹⁷⁶ สุพจน์ ภูมานะชัย พระธรรมนูญศาลยุติธรรมฉบับใช้งาน พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2551 หน้า 54

¹⁷⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 5458/2534

¹⁷⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 2729/2535

¹⁷⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 751-752/2509

พิพากษายกฟ้องได้ มีข้อยกเว้นคือ ผู้พิพากษาประจำศาลจะทำการไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งในคดีอาญาไม่ได้

ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้นซึ่งมี 2 กรณี คือ 1. กรณีผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะ และ 2. กรณีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนเป็นองค์คณะ

โดยปกติแล้วองค์คณะผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง แต่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ในคดีบางประเภท โดยมาตรา 25 (4) ได้บัญญัติให้ในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกิน 300,000 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางกลับกันก็คือผู้พิพากษาคนเดียวไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไม่มีทุนทรัพย์ เช่น คดีร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้จัดการมรดก ฟ้องขับไล่ (แต่หากจำเลยต่อสู้กรรมสิทธิ์จะทำให้คดีฟ้องขับไล่ที่เป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์กลับมาเป็นคดีมีทุนทรัพย์) ฟ้องเรียกคืนโฉนดที่ดินจากผู้ไม่มีสิทธิถือถือ เป็นต้น สำหรับคดีมีทุนทรัพย์ เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาขายฝาก ฟ้องขอให้เพิกถอนพินัยกรรม ฟ้องเรียกค่าเสียหาย ฟ้องตามสัญญาเช่า เป็นต้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 7297/2545 โจทก์ฟ้องว่าโจทก์มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท แม้ตามคำขอท้ายฟ้องของโจทก์จะมีคำขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของจำเลยที่ออกทับที่ดินของโจทก์ และให้ขับไล่จำเลยอันเป็นคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้ก็ตาม แต่เมื่อจำเลยให้การต่อสู้ว่าเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท จึงเห็นได้ว่าทั้งตามคำฟ้องของโจทก์และคำให้การของจำเลยเป็นเรื่องที่โจทก์จำเลยโต้เถียงแย้งสิทธิครอบครองหรือความเป็นเจ้าของกัน ในที่ดินพิพาท ซึ่งเป็นประเด็นหลัก ดังนั้น ตามคำฟ้องของโจทก์ที่ขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์และขอให้ขับไล่จำเลยออกจากที่ดินพิพาทนั้น จึงเป็นผลอันเนื่องมาจากว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์หรือไม่ คำขอท้ายฟ้องโจทก์จึงเป็นคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ที่อาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 150 วรรคแรก คดีนี้จึงเป็นคดีมีทุนทรัพย์ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทราคา 210,000 บาท ย่อมเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวงตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 17 , 25 (4)

ส่วนมาตรา 25 (5) บัญญัติให้ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จะลงโทษจำคุกเกิน 6 เดือน หรือปรับเกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กล่าวแล้วไม่ได้ โดยส่วนของอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาผู้ศึกษาจะไม่ขอล่าโดยละเอียด

เมื่อพิจารณาอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมกับตุลาการศาลปกครองคนเดียวแล้ว เห็นได้ชัดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้แตกต่างกัน แม้บางกรณีอาจมีบทบัญญัติที่คล้ายกันแต่ในทางปฏิบัติกลับแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ผู้ศึกษาจึงขอเปรียบเทียบอำนาจระหว่างผู้พิพากษาคนเดียวกับตุลาการศาลปกครองคนเดียวใน 2 กรณี คือ 1. อำนาจในการออกคำสั่ง และ 2. อำนาจในการพิจารณาพิพากษา โดยจะขอเปรียบเทียบระหว่างคดีแพ่งกับคดีปกครองเป็นหลัก

2.1 อำนาจในการออกคำสั่ง

อำนาจในการออกคำสั่งของผู้พิพากษาคนเดียวนั้น พระธรรมมัญญศาลยุติธรรมได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี ซึ่งก็คือ มีอำนาจออกคำสั่งที่ไม่ได้ชี้ขาดตามประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องหรือไม่รับคำคู่ความ คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ คำสั่งให้งดสืบพยาน คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะโจทก์ทิ้งฟ้อง และคำสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นต้น ซึ่งเป็นคำสั่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลที่ศาลสั่งเองโดยไม่ได้มีการยื่นคำขอต่อศาล¹⁸⁰ ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจสั่งได้ รวมทั้งมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาล เช่น คำร้องขอสืบพยานไว้ก่อน คำร้องขอเข้าเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ คำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล คำขอในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นต้น อันเป็นคำสั่งที่คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำขอต่อศาล ศาลโดยผู้พิพากษาคนเดียวย่อมมีอำนาจไต่สวนและมีคำสั่งคำร้องได้

สำหรับอำนาจในการออกคำสั่งของตุลาการศาลปกครองคนเดียวนั้น มาตรา 61 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ตุลาการปกครองคนเดียวมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 10 กำหนดว่า ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวน หรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ และข้อ 11 วรรคหนึ่งกำหนดว่า ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตาม มาตรา 61 ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน วรรคสองกำหนดว่า นอกจากกรณีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในข้อ 10 และในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือตามกฎหมายหรือระเบียบอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจของศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา การพิพากษา หรือมีคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำเป็นองค์คณะ หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

จากบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี นั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือว่าด้วยองค์คณะฯ ก็ได้บัญญัติว่าเรื่องใดบ้างที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือมิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี หากแต่เมื่อเทียบเคียงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เคยมีคดีวินิจฉัยไว้แล้ว การวินิจฉัยชี้ขาดคดีก็คือการที่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว ดังตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

¹⁸⁰ ไพโรจน์ วายุภาพ คำอธิบายระบบศาลและพระธรรมมัญญศาลยุติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2556 หน้า 174

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2547 (ประชุมใหญ่) ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่จะมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ จะต้องเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งหมายถึงกรณีที่ศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว สำหรับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ รวมทั้งศาลปกครองสูงสุดที่สั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว เป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี จึงไม่ใช่คำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 566/2547 (ประชุมใหญ่) กรณีที่จะมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งได้แก่ กรณีที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องไว้พิจารณา เป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี จึงไม่ใช่คำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่

ดังนั้น ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจนกระทั่งมีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 93/2552) เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 677/2550) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 98/2551) คำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 148/2551) เป็นต้น แม้จะเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีไว้พิจารณาจนมีคำพิพากษา แต่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดี การรับฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการพิจารณาผิดระเบียบ ก็ถือว่าเป็นคดีที่ศาลมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 522/2550) รวมถึง กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งชั่วคราวหรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 28/2552) คำสั่งยกคำร้องขอดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2551) คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 275/2551) ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจนกระทั่งมีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ 30) และคำสั่งในกรณีที่ศาลสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ได้แก่

คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ส่งสำเนาคำฟ้องเพิ่มเติมตามคำสั่งศาล (ข้อ 33 วรรคสอง) คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามคำสั่งศาล (ข้อ 41/6 วรรคสอง) คำสั่งจำหน่ายคดี เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่คัดค้านคำให้การ (ข้อ 47 วรรคสี่) และคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ 82 วรรคสี่) ซึ่งตามระเบียบนั้น กำหนดไว้ว่า “ให้ศาลสั่งหรือมีคำสั่ง” ไม่ได้กำหนดให้กระทำโดยองค์คณะ ผู้ศึกษาเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการออกคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ เพราะคำว่า “ศาล” ตามบทนิยาม หมายถึง ศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครอง¹⁸¹ ไม่ได้หมายความถึงองค์คณะแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็จะกระทำโดยองค์คณะ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานีคดีหมายเลขแดงที่ 49/2554 และหมายเลขแดงที่ 288/2555 เป็นต้น

เมื่อเทียบเคียงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีความขัดกันอยู่ในตัวเอง เพราะเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมีบทบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กลับบัญญัติให้หลายๆ เรื่องที่เป็นเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีต้องกระทำโดยองค์คณะ ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37¹⁸² วรรคสอง การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดไปยังประธานศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่รับประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคสาม การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดี ตามข้อ 79 วรรคหนึ่ง การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งแยกคดี ตามข้อ 80 วรรคหนึ่งและวรรคสอง คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 วรรคสอง คำสั่งรับอุทธรณ์ตามข้อ 106 รวมทั้งคำสั่งที่ไม่ใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจขององค์คณะ ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตามมาตรา 75 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553) คำสั่งรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามข้อ 30 วรรคสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.547/2555 และที่ อ.284/2551 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 418/2550 และที่ 73/2548) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณี ที่ถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 165/2555) นอกจากนั้น ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ยังมิมีมติในที่สมมนาของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับการสั่งคำร้องหรือคำขอในขั้นตอนต่างๆ กรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ที่เห็นได้ชัดว่ามีใช้คำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่มีมติให้ต้องกระทำโดยองค์คณะ คือ คำสั่งเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล คำสั่ง

¹⁸¹ ข้อ 3 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹⁸² คำว่า “ข้อ” หมายถึง “ข้อ” ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ไม่รับคำร้องสอดตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำสั่งไม่รับคำร้องขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง สำหรับในกรณีที่เป็นเรื่องมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการสั่งโดยไม่ต้องกระทำโดยองค์คณะนั้น ระเบียบฯ จะบัญญัติให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน เช่น คำสั่งรับคำฟ้องและให้ทำคำให้การตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องอื่นไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตามข้อ 44 วรรคสอง เป็นต้น

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับอำนาจในการออกคำสั่งของผู้พิพากษาคนเดียว โดยพระธรรมนูญศาลยุติธรรมให้อำนาจในการไต่สวนและมีคำสั่งในเรื่องที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแก่ผู้พิพากษาคนเดียว และไม่เห็นด้วยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่ระเบียบฯ กลับกำหนดให้การออกคำสั่งในเรื่องที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแทบทุกเรื่องต้องกระทำโดยองค์คณะ และในบางเรื่องแม้จะไม่กำหนดให้ต้องกระทำโดยองค์คณะ แต่ในทางปฏิบัติกลับกระทำโดยองค์คณะ

2.2 อำนาจในการพิจารณาพิพากษา

อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ได้บัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาคดีได้ ซึ่งมาตรา 25 (4) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ในขณะที่การพิพากษาคดีปกครองของไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวอำนาจในการพิพากษาคดีเป็นอำนาจขององค์คณะเท่านั้น ตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่มีอำนาจในพิพากษาคดีโดยลำพัง ซึ่งจากการศึกษาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในคดีบางประเภทโดยเทียบเคียงกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม โดยควรให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีทุนทรัพย์คือราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาทเช่นเดียวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม

จากการศึกษาเหตุผลและความเป็นมาของมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการสอบถามกันในที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว (ร่างเดิมคือมาตรา 52 ฉบับจริง คือมาตรา 54) โดยนายจรูญ ภักดีธนากุล กล่าวในที่ประชุมว่า “เราไม่มีเคล็ดไหนที่มีองค์คณะคนเดียว ไม่มีเลย เรื่องทางปกครองที่เป็นชี้หุ้มาชี้หามาแห่งมาแล้วเราต้องเข้าองค์คณะใหญ่หมด มีไหมในทางปฏิบัติ” เลขาฯ กล่าว “ไม่มี นอกจากการไต่สวนข้อเท็จจริงบางอย่างเท่านั้นเอง ซึ่งจึงมีระเบียบออกมาให้สำหรับผู้พิพากษาคนเดียวที่จะทำได้” นายวีระชัย สุตรสุวรรณ กล่าว “ถ้าไปออกระเบียบให้ผู้พิพากษาคนเดียวไต่สวนข้อเท็จจริงได้ก็ไปขัดกับรัฐธรรมนูญ” เลขาฯ กล่าว

“ไม่ขัด คล้ายๆ กับเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของตำรวจ ของอัยการช่วงนั้น เวลาพิจารณา ต้องเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ เอาข้อเท็จจริงมาดูใหม่ ทั้งหมดอยู่ในมาตรา 60 (ฉบับจริงมาตรา 61) ออกคำสั่งเรียกเอกสาร ขออะไรต่างๆ ผู้พิพากษาคนเดียวทำ”¹⁸³ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าสาเหตุที่ต้องบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาต้องกระทำโดยองค์คณะเพราะเกรงว่าจะไปขัดกับรัฐธรรมนูญ ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 236 ว่า “การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมีได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาบางประเภทได้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เนื่องจากพระธรรมนูญศาลยุติธรรมซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2543 ซึ่งตราขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ยังบัญญัติให้ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทได้ อีกทั้ง มาตรา 236 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติไว้ในตอนท้ายว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากจะบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทก็สามารถทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. ลักษณะคดีที่สมควรให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษา

จากการศึกษาเปรียบเทียบอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้นของไทยกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และเปรียบเทียบกับอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมชั้นต้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าลักษณะคดีที่ควรให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการออกคำสั่งหรือพิจารณาพิพากษา ดังนี้

3.1 ลักษณะคดีที่ควรให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการออกคำสั่ง

นอกจากตุลาการศาลปกครองคนเดียวจะมีอำนาจในการออกคำสั่งในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น คำสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง คำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำ คำสั่งให้ส่งเอกสารพยานหลักฐาน เป็นต้น ตามมาตรา 61 (1) – (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าการออกคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 (5) ควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกันอย่างแท้จริง เพราะระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ส่วนมากได้บัญญัติให้เรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะพิจารณามีคำสั่ง คือ คำสั่งนั้นต้องกระทำโดยองค์คณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยสอดคล้องกันมากนัก เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ เป็นต้น ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าตุลาการ

¹⁸³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง รวมเหตุผลและความเป็นมารายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. ... กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง 2548 หน้า 289

ศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ ได้ โดยเทียบเคียงจากอำนาจในการมีคำสั่งในคดีแพ่งของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม

สำหรับคำสั่งในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น ก็ควรให้อำนาจในการสั่งแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นผู้ออกสั่ง โดยเทียบเคียงจากอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวของศาลปกครองชั้นต้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะ

3.2 ลักษณะคดีที่ควรให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา

สำหรับลักษณะคดีที่สมควรให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษานั้น เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแล้ว มีลักษณะคดีที่สมควรให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา ดังนี้

3.2.1 คดีที่คำฟ้องมีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว โดยเทียบเคียงกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากอาจมีคำฟ้องในลักษณะที่กล่าวมาเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีการฟ้องคดีละเมิดจากการสร้างเขื่อนหรือฝายกักเก็บน้ำ คดีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมีผู้เสียหายจำนวนมากและผู้เสียหายเหล่านั้นอาจมาฟ้องคดีไม่พร้อมกัน หากกรณีมีคำพิพากษาในคดีหนึ่งไปแล้ว คดีต่อมาที่นำมาฟ้องถือว่าเป็นคำฟ้องต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกัน ก็ควรที่จะให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาได้

3.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท โดยเทียบเคียงกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม เนื่องจากว่า ในทางพิจารณาในศาลยุติธรรมและศาลปกครองในคดีที่มีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกินสามแสนบาท นั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมีการตั้งประเด็นวินิจฉัยที่เหมือนกัน คือ มีการกระทำละเมิดหรือไม่ และผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดต่อผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่ เพียงใด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10499/2555 ศาลฎีกาตั้งประเด็นการวินิจฉัยว่าการกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ในการยึดรถคันพิพาทจากโจทก์โดยไม่ชดใช้ราคาที่ซื้อมาเป็น การกระทำละเมิดต่อโจทก์หรือไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9549-9550/2555 ศาลฎีกาตั้งประเด็นการวินิจฉัยว่า มีปัญหาวินิจฉัยตามฎีกาของจำเลยทั้งสองว่า การกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นการละเมิดต่อโจทก์หรือไม่ และจำเลยทั้งสองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามฟ้องหรือไม่ เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.899/2555 ศาลปกครองสูงสุดตั้งประเด็นการวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยทรายขาวเป็นการกระทำ

ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.301/2555 ศาลปกครองสูงสุดตั้งประเด็นการวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเลขที่ 1/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546 ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากของอาคารพิพาทเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และหากเป็นการละเมิดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

3.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท โดยเทียบเคียงกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นมีลักษณะการตั้งประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีในทำนองเดียวกับการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งในศาลยุติธรรม คือ คู่สัญญาอีกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการกระทำผิดสัญญาหรือไม่ และต้องรับผิดชอบตามสัญญาเพียงใด ซึ่งเห็นได้ว่าการตั้งประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีในคดีพิพาทที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาทนั้นเป็นอย่างเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและในศาลปกครอง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3231/2554 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ถ้อยคำได้ว่าโจทก์เป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง โจทก์จึงไม่ต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7428/2553 ศาลฎีกาตั้งประเด็นวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างพิมพ์งาน และสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิตัวแทนจำหน่ายที่ทำไว้กับโจทก์จนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.30/2557 ศาลปกครองสูงสุดตั้งประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามผิดสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมตามสัญญา (ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง) ที่ทำกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีหน้าที่ต้องชำระเงินตามสัญญาดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.30/2552 ศาลปกครองสูงสุดตั้งประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปทำสัญญาจ้างซ่อมแซมบ้านพักข้าราชการของสำนักงานอัยการจังหวัดพัทลุงกับผู้ฟ้องคดีตามแบบใบเสนอราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติสั่งจ้างผู้ถูกฟ้องคดีแล้วนั้น เป็นการผิดสัญญาหรือไม่ และหากเป็นการผิดสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบเพียงใด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของศาลปกครองไทย ในบทที่ 2 และได้ศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของไทย ในบทที่ 3 รวมทั้งได้วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้นของไทย กับตุลาการศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม ในบทที่ 4 แล้ว จึงสรุปได้ ดังนี้

1.1 อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทเป็นอย่างมากในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดี ไปจนกว่าจะมีคำพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระยะเวลาให้คู่ความแต่ละฝ่ายในการจัดทำและส่งบันทึกตามระยะเวลาที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจในคำสั่งให้คู่ความหรือหน่วยงานของรัฐจัดส่งพยานหลักฐานหรือเอกสารต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษา ในการนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าสมควรให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามาในคดีเพิ่มเติม และเป็นผู้เสนอความเห็นในการยกเว้นการพิจารณาและการเตือนคู่ความ รวมทั้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา จัดทำบันทึกสรุปสำนวนและร่างคำพิพากษา จึงเห็นได้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทที่สำคัญมากในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ประมวลกฎหมายศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของตุลาการคนเดียวที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราวมิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด โดยในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการคนเดียวที่จะใช้อำนาจในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) แต่งตั้ง ซึ่งคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแบ่งได้ 4 กรณี คือ การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน เช่น การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล เป็นต้น มาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น การตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ก่อน และการกำหนดมาตรการ

สอบสวน เป็นต้น มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อนและมาตรการพิเศษอื่นๆ¹⁸⁴ เช่น มาตรการในคดีสัญญา และการพัสดุ มาตรการในคดีภาษี เป็นต้น

สำหรับอำนาจในการพิพากษาชี้ขาดคดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น ปกติคำพิพากษาของศาลต้องกระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นมี 3 กรณี คือ องค์คณะปกติประกอบด้วยตุลาการสามคน องค์คณะพิเศษประกอบด้วยองค์คณะเจ้าของเรื่องและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และอาจมีที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยตุลาการทุกคนในศาลปกครองชั้นต้น

แต่ประมวลกฎหมายศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปิดช่องให้การมีคำสั่งหรือพิพากษาคดีบางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะก็ได้ โดยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการคนเดียวในการพิจารณาสั่งการและพิพากษาคดีบางประเภทได้ โดยมาตรา R 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (code de justice administrative) ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจออกคำสั่งในบางกรณี คือ 1. การอนุญาตให้ถอนฟ้อง 2. สั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง 3. มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง 4. สั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือฎีกาโต้แย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่างการพิจารณาได้ 5. พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีปัญหาจะต้องพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการให้คู่ความที่แพ้คดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามมาตรา L 761-1 และ 6. พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว

นอกจากนั้น มาตรา R 222-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย ในการพิจารณาคดีบางประเภท คือ 1. คดีเกี่ยวกับประกาศงานก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง 2. คดีเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของธนาคารชาติ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ วินัยและการออกจากงาน 3. คดีเกี่ยวกับบำนาญ การช่วยเหลือเพื่ออยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการรับราชการทหาร 4. คดีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบริการสื่อวิทยุโทรทัศน์ 5. คดีเกี่ยวกับภาษีธุรกิจ (taxes syndicales) และภาษีท้องถิ่นอื่น นอกจากภาษีธุรกิจเฉพาะ (taxe professionnelle) 6. คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับกรณีการปฏิเสธไม่ใช้อำนาจบังคับทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล 7. คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ (8,000 ยูโร) 8. คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งในคำร้องขอคืนเงินภาษี และ 9. คดีเกี่ยวกับ (การรื้อถอน) อาคารที่สถานะที่อาจพังทลายได้ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคดีประเภทดังกล่าวก็ยังคงต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและมีการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

¹⁸⁴ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา สรุปลจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 159-185

1.2 อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมชั้นต้น

พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคนเดียวไว้ในกรณีต่างๆ โดยผู้พิพากษาคนเดียวทุกชั้นศาลมีอำนาจออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจาก หรือไปยังจังหวัดอื่น เช่น หมายค้น หมายจับ เป็นต้น และมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช้ไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี กล่าวคือเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ชี้ขาดตามประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี เช่น คำสั่งไม่รับฟ้องหรือคืนคำคู่ความ คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้พิพากษาคนเดียวยังมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาลในคดีทั้งปวง เช่น การไต่สวนคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราว การไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น รวมทั้งมีอำนาจไต่สวน และมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เช่น สั่งกักกันจำเลยที่กระทำความผิด เป็นต้น และยังมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งในคดีอาญา

ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรมชั้นต้นนั้น พระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งมี 2 กรณี คือ 1. กรณีผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะ 2. กรณีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนเป็นองค์คณะ ซึ่งโดยปกติแล้วในศาลชั้นต้น องค์คณะผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง แต่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทได้ โดยมาตรา 25 (4) ได้บัญญัติไว้ในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ซึ่งถือเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาขายฝาก ฟ้องขอให้เพิกถอนพินัยกรรม ฟ้องเรียกค่าเสียหาย ฟ้องตามสัญญาเช่า เป็นต้น

1.3 อำนาจในการมีคำสั่งและการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้น

ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการดำเนินคดี เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจหลักในกระบวนการพิจารณาต่างๆ ตั้งแต่ชั้นตรวจรับคำฟ้อง ชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง ชั้นกระบวนการมีคำสั่งก่อนมีคำพิพากษา และในชั้นการพิจารณาพิพากษา โดยต้องเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม หากข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดี ก็มีอำนาจไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ และต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้บัญญัติหน้าที่หลักดังกล่าวมาแล้วให้เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงาน

ทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา (3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำ หรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (5) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัย ชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ส่วนคำสั่ง คำขอหรือคำสั่งระหว่างการพิจารณาก็ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในบางกรณี และในบางกรณีก็ให้เป็นอำนาจขององค์คณะ และสำหรับการพิจารณาพิพากษานั้น มาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นต้นต้องกระทำ โดยองค์คณะอย่างน้อยสามคนในคดีทุกประเภท

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเกี่ยวกับอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในบางกรณี ซึ่งได้ วิเคราะห์และเปรียบเทียบไว้ในบทที่ 4 แล้ว ส่วนในบทนี้จะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขและปรับปรุง ต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ปัญหาอำนาจในการออกคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี

มาตรา 61 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ตุลาการปกครองคนเดียวมีอำนาจใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้ การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด บทบัญญัติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้ การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดคดีก็คือการวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีนั่นเอง ตัวอย่างเช่น กรณีมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าว มีประเด็นข้อพิพาทว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การที่ตุลาการศาลปกครองคนเดียว จะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในระหว่างการพิจารณาคดี โดยวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ย่อมไม่สามารถกระทำได้เพราะเท่ากับว่าได้วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีไปแล้วว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

การมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แต่เมื่อพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 แล้ว ก็ไม่มีข้อใดที่กำหนดว่าเรื่องใดบ้างที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยข้อ 10 กำหนดว่า “ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจใต้วงหรือมี คำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้” และเมื่อพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ เรื่องใดบ้างที่มีใช้เป็นกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเช่นกัน มีเพียงข้อ 49/1 ที่บัญญัติว่า “คำสั่งของ

ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดคดี... ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน...” คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น เช่น คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และในบางกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอย่างหนึ่ง อย่างใดแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และในกรณีถอนฟ้องให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งตามระเบียบนั้นไม่ได้กำหนดให้ กระทำโดยองค์คณะ ย่อมหมายถึงว่าตุลาการศาลปกครองคนเดียวย่อมมีอำนาจในการออกคำสั่ง จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ แต่ในทางปฏิบัติคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็จะ กระทำโดยองค์คณะ เช่น คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่คัดค้านคำให้การ คำสั่งจำหน่ายคดี เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล คำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้องและจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า คำสั่งในเรื่องบางเรื่องที่ใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งสมควรเป็นอำนาจในการมีคำสั่งของตุลาการศาลปกครองคนเดียว แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กลับกำหนดให้ต้องมีคำสั่ง โดยองค์คณะ ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจของศาล ปกครองสูงสุดไปยังประธานศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ใน อำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่รับประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งให้รอการพิจารณา พิพากษาตามข้อ 41 วรรคสาม การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดี ตามข้อ 79 วรรคหนึ่ง การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งแยกคดี ตามข้อ 80 วรรคหนึ่งและวรรคสอง คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 วรรคสอง คำสั่งรับอุทธรณ์ตามข้อ 106 และในบางเรื่องคำสั่งที่ โดยสภาพไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแต่ศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยว่าเป็นอำนาจขององค์คณะ ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอ ให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ตามมาตรา 75 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553) คำสั่งรับ คำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามข้อ 30 วรรคสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.547/2555 และที่ อ.284/2551 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 418/2550 และที่ 73/2548) คำสั่ง ไม่รับหรือยกคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 165/2555) นอกจากนี้ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ยังมิตินที่สัมพันธ์ของตุลาการศาลปกครอง ชั้นต้นเกี่ยวกับการสั่งคำร้องหรือคำขอในขั้นตอนต่างๆ กรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้วที่เห็นได้ชัดว่า เป็นการสั่งในเรื่องที่มีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่มีคำสั่งกำหนดให้กระทำโดยองค์คณะ คือ คำสั่งเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล คำสั่งไม่รับคำร้องสอด คำสั่งไม่รับคำร้องขอให้ ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี และคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง

กรณีที่เป็นเรื่องมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้วตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจ ในการสั่งโดยไม่ต้องเสนอองค์คณะนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะกำหนดว่าเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน เช่น คำสั่งรับคำฟ้องและให้ทำคำให้การ ตามข้อ 42 คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาเนื่องจากไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตามข้อ 44 วรรคสอง หรือบางกรณีก็จะใช้คำว่า “ศาล” เช่น คำสั่งยื่นหรือขยายระยะเวลา ตามข้อ 6 คำสั่งห้ามมิให้คู่กรณีดำเนินคดีในทางก่อความรำคาญตามข้อ 8 คำสั่งเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตามข้อ 50 – 59 เช่น คำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

ส่วนกรณีคำสั่งอื่นที่เป็นเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่ง ขอแยกเป็น 2 กรณี คือ 1. กรณีที่เสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง และ 2. กรณีที่เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่ง

2.1.1 กรณีที่เสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ในกรณีนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดไว้ ได้แก่ การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดไปยังประธานศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดี ตามข้อ 79 วรรคหนึ่ง การเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งแยกคดี ตามข้อ 80 วรรคหนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าตามปกติตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้เสนอความเห็นต่อองค์คณะก่อนอยู่แล้ว จึงขอเสนอว่าควรแก้ไขบทบัญญัติในระเบียบดังกล่าวมาโดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นผู้เสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นโดยตรง ไม่ต้องผ่านองค์คณะ

2.1.2 กรณีที่เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่ง เรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดไว้ ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง คำสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่รับประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาตามข้อ 41 วรรคสามและวรรคสอง คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 วรรคสอง คำสั่งรับอุทธรณ์ตามข้อ 106 ดังที่กล่าวแล้วว่าคำสั่งเหล่านี้เป็นการสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ผู้ศึกษาขอเสนอว่าควรกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวในการมีคำสั่ง โดยเทียบเคียงกับข้อ 44 วรรคสอง ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมไว้พิจารณาได้ และเทียบเคียงกับอำนาจในการออกคำสั่งผู้พิพากษาคนเดียวที่มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช้ไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องหรือไม่รับคำคู่ความ คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ คำสั่งให้งดสืบพยาน คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะโจทก์ทิ้งฟ้อง และคำสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นต้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นอำนาจในการสั่งของผู้พิพากษาคนเดียว

ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรา 61 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ตุลาการปกครองคนเดียวมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ได้บัญญัติไว้ดีแล้ว โดยสอดคล้องกับอำนาจในการไต่สวนและมีคำสั่งของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรม เนื่องจากว่าในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น

ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะ ตุลาการศาลปกครองหรือผู้พิพากษาคนเดียวย่อมมีอำนาจพิจารณา และมีคำสั่งได้ การมีคำสั่งโดยองค์คณะย่อมทำให้เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะในปัจจุบันที่คดีมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และมีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนมาก การมีคำสั่งโดยตุลาการศาลปกครองคนเดียวย่อมสามารถทำให้การสั่งคดีทันต่อเหตุการณ์และรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประกอบกับกรณีที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า “ให้ศาลมีคำสั่งหรือให้ศาลสั่ง” นั้น ปัจจุบันมีแนวปฏิบัติที่ต่างกัน โดยคำสั่งที่ต้องกระทำโดยองค์คณะ เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล และคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้องและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นต้น ในขณะที่บางกรณีตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถสั่งได้ด้วยตนเอง เช่น คำสั่งยื่นหรือขยายระยะเวลาตามระเบียบ ข้อ 6 คำสั่งห้ามมิให้คู่กรณีดำเนินคดีปกครองในทางก่อความรำคาญตามข้อ 8 คำสั่งอนุญาตให้ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองตามข้อ 27 รวมทั้งคำสั่งเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตามข้อ 50 – 59 ทั้งที่ระเบียบดังกล่าวก็ใช้คำว่า “ให้ศาลมีคำสั่งหรือให้ศาลสั่ง” เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอว่า สำหรับคำสั่งอื่นที่โดยสภาพแล้วเป็นเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้แต่เพียงว่า “ให้ศาลสั่งหรือมีคำสั่ง” นั้น ในกรณีดังกล่าวควรให้เป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวโดยไม่ต้องเสนอองค์คณะหรือกระทำโดยองค์คณะด้วยเหตุผลที่ว่า ข้อ 3 ของระเบียบดังกล่าว ได้นิยามคำว่า “ศาล” หมายความว่า ศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครอง¹⁸⁵ การตีความกฎหมายจะต้องไม่ขัดเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับในบางเรื่องต้องให้ตุลาการผู้แถลงคดีให้ความเห็นก่อนอยู่แล้ว ทั้งอาจอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ต่อไป เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติม คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ คำสั่งรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีที่ตั้งแก่ความตาย คำสั่งเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล คำสั่งไม่รับคำร้องสอด และคำสั่งไม่รับคำร้องขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เป็นต้น

สำหรับคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น ผู้ศึกษาขอเสนอว่า อาจนำวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่าง ด้วยการให้อำนาจแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอความเห็นต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม คำสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในบางกรณีนั้น ผู้ศึกษายังเห็นด้วยกับบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันที่ให้อำนาจพิจารณามีคำสั่งแก่องค์คณะ โดยเฉพาะการสั่งลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ที่ต้องให้องค์คณะอื่นที่มีใช้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ เนื่องจากว่าคำสั่งดังกล่าวเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลควรที่จะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบจากองค์คณะ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ดีแล้ว

¹⁸⁵ ข้อ 3 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.2 ปัญหาอำนาจในการพิจารณาพิพากษา

มาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งเป็นบทบังคับให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นต้นต้องกระทำโดยองค์คณะเท่านั้น แม้ในบางคดีจะไม่มีคามยุ่งยากซับซ้อนหรือมีทุนทรัพย์น้อย ก็ยังต้องพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นเกิดความล่าช้า ไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้อย่างทันท่วงที การพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะแม้จะเป็นเรื่องดีที่ทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีความเป็นกลางและรอบคอบก็ตาม แต่ก็ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น หากมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย โดยให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในคดีปกครองบางประเภทได้เช่นเดียวกับตุลาการคนเดียวของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยอาจนำเอาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาเทียบเคียง เช่น คดีที่คำฟ้องมีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว และคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองในคดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีจำนวนไม่เกินสามแสนบาท (ซึ่งใกล้เคียงกับของฝรั่งเศสที่กำหนดไว้ที่จำนวนไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ (8,000 ยูโร) คิดเป็นเงินไทยประมาณ 320,000 บาท) และควรบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาท โดยเทียบเคียงกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวของศาลยุติธรรม ซึ่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาคนเดียวสามารถเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีแพ่งซึ่งราคาทรัพย์สินหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ซึ่งหากทำได้เช่นนั้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมชั้นต้นกับตุลาการศาลปกครองคนเดียวในศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีสภาพเท่าเทียมไม่เกิดความลักลั่นกัน ทั้งยังสามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นได้ส่วนหนึ่ง

ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 โดยแก้ไขวรรคสองเป็นว่า “ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

และขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่เป็น มาตรา 54/1 ว่า

“มาตรา 54/1 ในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจเกี่ยวแก่คดีซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลนั้น ดังต่อไปนี้

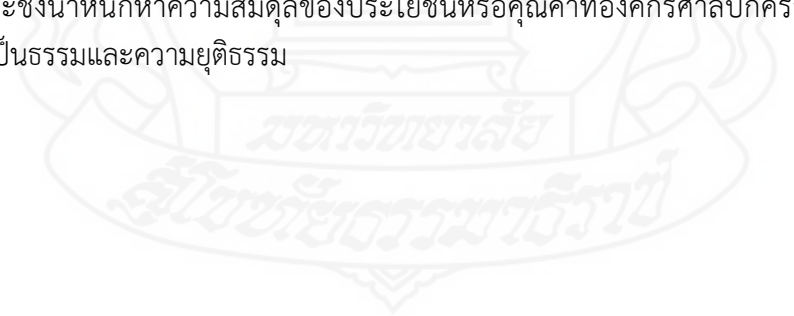
(1) พิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นคดีที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว

(2) พิจารณาพิพากษาในคดีที่ฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงิน

ที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินดังกล่าวอาจขยายได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

หากมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ข้อดีที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ การพิจารณาพิพากษาหรือการมีคำสั่งในคดีปกครองย่อมสามารถทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อันเป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการพิจารณาคดีปกครองได้ส่วนหนึ่ง สามารถเยียวยาความเสียหายแก่คู่กรณีได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งการเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างทันท่วงทีย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้มากกว่า การเยียวยาด้วยความล่าช้า เพราะบางกรณีนั้นคำสั่งคำพิพากษาแม้จะมีคุณค่าทางวิชาการแต่หากกระทำด้วยความล่าช้าก็ไม่สามารถเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้ ในส่วนของข้อเสียที่อาจเกิดขึ้น คือ การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยตุลาการศาลปกครองคนเดียวอาจมีปัญหาเรื่องความรอบคอบบ้าง เพราะเป็นการพิจารณาด้วยบุคคลคนเดียว แต่ในกรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีระบบในเรื่องของการถ่วงดุลการพิจารณาโดยตุลาการผู้แถลงคดี และมีการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งโดยศาลปกครองสูงสุดอยู่แล้ว หลักประกันของความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีก็ไม่ลดลงหรือเสียไปแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหากลับกับความล่าช้าของคดีปกครองนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้งและมองหลายแง่มุมประกอบกัน และวิธีการแก้ไขก็มีหลากหลายวิธี ซึ่งหากผ่านการศึกษาวิเคราะห์แล้วก็จะพบว่าแต่ละประเด็นปัญหาอาจต้องได้รับการแก้ไขโดยวิธีการที่แตกต่างกัน บางครั้งวิธีการบริหารจัดการที่ดีซึ่งศาลเองมีอำนาจที่จะทำได้อยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย แต่ปัญหาบางอย่างก็จำเป็นต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายด้วย และควรตระหนักด้วยว่า ในบางกรณีความรวดเร็วก็อาจไม่ใช่คำตอบสุดท้าย แต่หากจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งอื่นที่สำคัญกว่า นั่นคือ ความยุติธรรม ในขณะที่บางกรณี คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีคุณค่าทางวิชาการอย่างสูง มีการวินิจฉัยและวางหลักกฎหมายที่ดี แต่หากออกมาล่าช้าก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาให้คู่กรณีเลย ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการดำเนินคดีปกครองจึงไม่อาจมองเพียงมิติเดียว หากแต่ต้องมององค์รวมทั้งระบบ และซึ่งน้ำหนักหาความสมดุลของประโยชน์หรือคุณค่าที่องค์กรศาลปกครองเองต้องรักษาไว้ ทั้งความเป็นธรรมและความยุติธรรม



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- จุมพล ภิญญโณสินวัฒน์. (2546). ญี่ปุ่น : ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ. *วารสารนิติศาสตร์*, 33(2), 361.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จิรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2525). ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 1(1), 27-28.
- (2531). ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมในประชาคมยุโรป และของประเทศไทย. *วารสารกฎหมายปกครอง* 7(2), 304.
- (2555). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- นวพร พรรณรัตน์. (2546). *ความเป็นมา แนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2546) ความรู้เบื้องต้นกฎหมายปกครอง. สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.pub-law.net/Publawn/printPublaw.aspx?ID=691>
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* (2478, 20 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 52 ตอนที่ - หน้า 723-978.
- ประยูร กาญจนดุล. (2523). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2(2), 104-120.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2552). เอกสารประกอบการบรรยายหลักการพื้นฐานและประวัติการยกฐานะเปรียบเทียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะกรรมการจ่ายสำนวน การโอนคดีฯ พ.ศ. 2544 กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2556). *คำอธิบายระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* (2542, 10 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1-40.
- พระธรรมนูญศาลยุติธรรม* (2543, 18 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 44 ก หน้า 1-12.
- โกคิน พลกุล. (2526). คดีปกครองในฝรั่งเศส (6). *วารสารอัยการ*, 6(66), 74.
- (2544). สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 1(1), 130.

- (2528). ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส. เอกสาร
คำบรรยาย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
เปรียบเทียบที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
(2543, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก หน้า 30-59.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี
การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติ
หน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544
(2544, 11 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 118 ตอนที่ 11 ก หน้า 9-16.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2557 จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ:ธรรมสาร.
- (2540). *นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ใน ข้อความคิดและหลักการ
พื้นฐานในกฎหมายเอกชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2543) *หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส.
วารสารกฎหมายปกครอง, 19(3), 38-39.*
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). *ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ
หน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี.
กรุงเทพฯ: นิติธรรม.*
- วรวิมล ทวาทคิน. (2543). *กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี ใน คู่มือ
การศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ศุภย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในศาลฎีกา. (2557). *คำพิพากษาศาลฎีกา*. สืบค้นเมื่อ 17
พฤษภาคม 2557 จาก <http://deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/search.jsp>
- สุพจน์ คุ้มานะชัย. (2551). *พระธรรมนูญศาลยุติธรรมฉบับใช้งาน (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ
และคณะ). (2549). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ.
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.*
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง. (2557). *สถิติคดีปกครอง ประจำปี พ.ศ. 2556*. สืบค้น
เมื่อ 20 กรกฎาคม 2557 จาก [https://admc.admincourt.go.th/02-office/office7/newsite/
stat/,DanalInfo=intranet2.admincourt.go.th+stat.htm](https://admc.admincourt.go.th/02-office/office7/newsite/stat/,DanalInfo=intranet2.admincourt.go.th+stat.htm)
- สำนักแผนและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2557). *รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร
ประจำปี พ.ศ. 2556*. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2557 จาก [http://www.oppb.coj.go.th/
userfiles/file/Statistic/stiti_2556.pdf](http://www.oppb.coj.go.th/userfiles/file/Statistic/stiti_2556.pdf)

- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2548). *รวมเหตุผลและความเป็นมารายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิทยาการสารสนเทศ สำนักงานศาลปกครอง. (2557). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด*. สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2557 จาก <http://court.admincourt.go.th/ordered/>
- . (2557). *คำสั่งศาลปกครองสูงสุด*. สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2557 จาก <http://court.admincourt.go.th/ordered/>
- M.Philippe MARTIN. (2552). *กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสัญญา เวียงคำ
วัน เดือน ปีเกิด	17 ตุลาคม 2517
สถานที่เกิด	อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ
ประวัติการศึกษา	พุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 2541 นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2545
สถานที่ทำงาน ตำแหน่ง	สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

