

## แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 12

### หัวข้อเนื้อหา

ความหมายของศาลปกครอง ความเป็นมาของศาลปกครอง เหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครอง  
ขึ้นในประเทศไทย ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง โครงสร้างของศาลปกครอง ตุลาการศาล  
ปกครองในระบอบพิจารณาคดี ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง  
คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการบริหารศาลปกครอง คณะกรรมการข้าราชการฝ่าย  
ศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง

### วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

1. อธิบายภาพรวมของเนื้อหาในบทนี้ได้
2. มีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือการอภิปรายในชั้นเรียน
3. สรุปเนื้อหาแต่ละหัวข้อได้เป็นอย่างดี

### วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ผู้สอนบรรยายเนื้อหาประกอบการใช้ Power Point
2. นักศึกษาอภิปราย ชักถาม และตอบคำถามในชั้นเรียน
3. ใช้อินเทอร์เน็ตในการสืบค้นข้อมูลประกอบการบรรยาย
4. ทดสอบวัดความรู้พื้นฐานก่อนและหลังการเรียนในชั้นเรียน

### สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารคำสอน กฎหมายปกครอง
2. Power point เรื่อง กฎหมายปกครอง

### การวัดผลและประเมินผล

1. สืบเนื่องจากการตอบคำถาม การร่วมกิจกรรม การอภิปราย
2. ผลการทดสอบวัดความรู้พื้นฐาน

## บทที่ 12

### ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นระบบศาลหนึ่งตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการของรัฐในการพิจารณาพิพากษาหรือการวินิจฉัยชี้ขาดอรรถคดีทั้งปวงของคดีปกครอง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคดีแพ่ง คดีอาญา และอรรถคดีทั้งปวง อาจกล่าวได้ว่า ระบบศาลตามรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบันถือเป็น “ระบบศาลคู่” โดยมีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในระบบกฎหมายมหาชน และมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั่วไปในระบบกฎหมายเอกชน

ลักษณะของคดีปกครองนั้น ได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองของไทยที่มีเนื้อหาสาระทั้งในส่วน “สาระบัญญัติ” กล่าวคือ การกำหนดถึงประเภทของคดีปกครองและลักษณะทั่วไปของศาลปกครอง และในส่วนของ “วิธีบัญญัติ” กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง บัญญัติรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

ตั้งแต่บทที่ 12 เป็นต้นไปจนถึงบทที่ 14 จะเป็นเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้เขียนได้จัดแบ่งเนื้อหาเพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจในเรื่องศาลปกครอง

#### 1. ความหมายของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบศาลปกครองไว้ ดังนี้

**มาตรา 197** “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

### ลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการหรือศาล

องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ดังนี้<sup>1</sup>

(1) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

ก. การรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท การพิจารณาว่าข้อเท็จจริงตามที่โจทก์และจำเลยกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การเกิดขึ้นจริงหรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม

ข. การตีความหรือการหยั่งทราบความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี

ค. การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงแห่งคดีที่รับฟังเป็นยุติแล้ว

ง. การออกคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

(2) คำสั่งขององค์กรนั้นที่สั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร ต้อง “เป็นยุติ” (res judicata) กล่าวคือ เมื่อได้อ่านคำสั่งนั้นให้คู่ความฟังแล้ว องค์กรผู้ออกคำสั่งจะรู้พื้นคดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้ เว้นแต่ การแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย น้อย ๆ คู่ความฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งนั้นมีสิทธิแต่เพียงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อองค์กรอื่นที่อยู่ในลำดับขั้นที่สูงกว่าองค์กรผู้ออกคำสั่งเดิม และถ้าองค์กรสูงสุดได้อ่านคำสั่งที่สั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อม “เสร็จเด็ดขาด” หรือ “เป็นที่สุด” (finality)

(3) กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย (publicity) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การพิจารณาคดีโดยลับเป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น และต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ โดยให้คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธินำพยานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ (audi alteram partem)

(4) องค์กรนั้นต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งของตน (duty to give reasons) เสมอ การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่ง คือ การแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ออกคำสั่งนั้น

<sup>1</sup> กนิษฐา เขียววิทย์. การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยองค์กรตุลาการ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 2-8.

ให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน คำสั่งที่สั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรจะเป็นที่ยอมรับของคู่ความและสาธารณชนหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลที่องค์กรนั้นแสดงประกอบคำสั่งของตนว่า “รับฟังได้” (defendable) หรือไม่ เป็นสำคัญ

(5) องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง (impartiality) หรืออีกนัยหนึ่ง ต้อง “ปราศจากอคติลำเอียง” (freedom from bias) อนึ่ง องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีความเป็นกลางได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกขององค์กรนั้นมีความเป็นอิสระ (independence) กล่าวคือ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันอย่างใด ๆ ขององค์กรอื่นและของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ วิธีการประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรนั้นมีหลายวิธี เช่น การให้คู่ความซึ่งเห็นว่าสมาชิกขององค์กรนั้นมีส่วนได้เสียในคดีมีสิทธิคัดค้านไม่ให้สมาชิกคนนั้นร่วมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือการห้ามมิให้ผู้ใดแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างพิจารณา หรือการกำหนดให้การแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย สมาชิกขององค์กรนั้นต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโยกย้ายสมาชิก แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิมก็ตาม จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของสมาชิกผู้นั้นแล้วด้วย เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>2</sup> ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลไว้ ดังนี้

“การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายให้ออกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่บังคับใช้การกระทำนั้นแก่กรณีของตน หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี

ในบรรดาการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองทุกระบบที่กล่าวมาข้างต้น การควบคุมโดยองค์กรตุลาการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ ดังนั้น จึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ อยู่แล้วก็ตาม ย่อมไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง”

ปัจจุบัน ระบบศาลในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มี 4 ระบบ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลทุกศาลในประเทศไทยถือเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจเดียวกัน คือ “อำนาจตุลาการ” โดยที่แต่ละศาลต่างมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และในพระ

---

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 4 ตอน 1, เมษายน 2538, หน้า 7-9.

ปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ซึ่งศาลแต่ละระบบจะแบ่งอำนาจหน้าที่กันตามความเชี่ยวชาญหรือประเภทคดีที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้<sup>3</sup> เว้นแต่ กรณีของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นการใช้อำนาจ “วินิจฉัยชี้ขาด” โดยเป็นการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากระบบของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีดังเช่นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ “พิจารณาพิพากษาคดี”

สำหรับศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” อันได้แก่ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจาก “การใช้อำนาจทางปกครอง” หรือเนื่องมาจาก “การดำเนินกิจการทางปกครอง” ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้

## 2. ความเป็นมาของศาลปกครอง

ในอดีต ระบบศาลของประเทศไทยเป็น “ระบบศาลเดี่ยว” กล่าวคือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดบรรดาอรรถคดีทั้งปวง ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีประเภทอื่น ๆ หมายความว่า บรรดาข้อพิพาทต่าง ๆ ต้องนำมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาจากประเภทของคดีที่มีความแตกต่างกันระหว่างคดีตามหลักกฎหมายเอกชนกับคดีตามหลักกฎหมายมหาชน รวมถึงความเชี่ยวชาญของบรรดาผู้พิพากษาที่ต้องทำหน้าที่พิจารณาในทุกประเภทคดีที่มีความแตกต่างกันนั้นด้วย จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแยกเป็น “เอกเทศ” จากระบบศาลยุติธรรม

ศาลปกครองในปัจจุบัน เป็นการจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เป็น “ระบบศาลคู่” กล่าวคือ มีศาลยุติธรรม ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา และอรรถคดีตามกฎหมายเอกชน และให้มีศาลปกครอง ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีปกครองตามกฎหมายมหาชน โดยในอดีตที่ผ่านมาของไทยได้มีความพยายามจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาหลายครั้ง ตั้งแต่ช่วงเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แต่ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นผลสำเร็จภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ในมาตรา 195 ถึงมาตรา 195 เบญจ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

<sup>3</sup> อุทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557), หน้า 5.

ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจนไว้ในข้อ 1.3 ว่า “รัฐบาลจะเร่งผลักดัน... ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... จำนวน 2 ฉบับที่ถูกเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรม จากนั้นได้มีมติให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไปพิจารณาสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีบรรจุเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกผลการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองโดยมีข้อสรุปรวม 4 ประการ ดังนี้

(1) ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว เรียกชื่อว่า “ศาลปกครอง”

(2) ควรมีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับขั้นตอนต่อไป เพราะกว่าจะสำเร็จจนเปิดทำการได้ยังต้องใช้เวลาอีกมาก

(3) ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ควรแยกออกมาจากระบบศาลยุติธรรม โดยจัดระบบคู่ขนานไปกับศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่แล้ว

(4) ศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน การจัดกลไกมิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง การจัดระบบงบประมาณของตนเอง การให้หลักประกันเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ตุลาการจะไม่ต้องห่วงไหวกับภาวะการครองชีพมากนัก ตลอดจนการมีหน่วยงานธุรการของตนเอง ไม่ใช่ให้ศาลปกครองไปสังกัดองค์กรอื่นใดทั้งสิ้น

ต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 ได้พิจารณาการจัดตั้งศาลปกครองตามเรื่องเดิมที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 แล้วมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น โดยยึดหลักการให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระ และมีหน่วยงานธุรการเป็นอิสระไม่สังกัดส่วนราชการใด แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมีข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขรายละเอียด จึงส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยจัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษร่วมกันพิจารณา เมื่อเสร็จสิ้นแล้วให้นำกลับมาเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตราเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในมาตรา 276-280 ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมและศาลอื่น ๆ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง และให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองรวมทั้งให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นโดยเฉพาะ

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ที่ได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ จึงได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2541 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ของรัฐบาล แล้วมีมติรับหลักการและให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”<sup>4</sup> ขึ้นเพื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้เป็นผลสำเร็จ<sup>5</sup>

### 3. เหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

เหตุผลสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมานั้นมีหลายประการ โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ความต้องการให้มีศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความต้องการให้คดีปกครองได้รับการพิจารณาโดยวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม ดังนี้<sup>6</sup>

#### 1. ศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

---

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอน 94 ก หน้า 1 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2542

<sup>5</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 328-331.

<sup>6</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 6-9.



เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เพราะไม่ใช่เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน อันมีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย แต่เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนโดยมีอำนาจสั่งการบังคับเอกชนได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สั่งให้รื้อถอนอาคาร สั่งเวนคืนที่ดินเอกชน หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่ที่มากกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป เช่น เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะ ต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค ไม่อาจเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เอกชนได้

เมื่อคดีเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกัน กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีปกครองจึงต้องแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไปด้วย เช่น การที่ทางราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อสร้างทางหลวงนั้นก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ทั่วไปในสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายและพาณิชย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปรัชญาของกฎหมายปกครองซึ่งเป็นไปตาม “หลักกฎหมายมหาชน” ยังแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในหลักกฎหมายเอกชนนั้นมีหลักว่า “หากเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ย่อมสามารถกระทำได้” ดังนั้น เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญาอย่างใดก็ได้ หรือแม้กระทั่งจะต่างไปจากที่กฎหมายเขียนไว้ก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย

สำหรับปรัชญาของหลักกฎหมายมหาชนได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ รัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการนั้นได้” หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นั่นเอง ดังนั้น ตามหลักกฎหมายมหาชนแล้ว การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น การจัดตั้งศาลปกครองจึงต้องกำหนดให้มีศาลหรือตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนหรือหลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ เพื่อสามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมแก่กรณี รวมถึงเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็น “ตุลาการศาลปกครอง” ว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิใน “หลากหลายสาขา” ด้วยกัน โดยอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และอาจมีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพที่หลากหลายตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดคุณสมบัติไว้

## 2. วิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม

การที่กฎหมายให้มีการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่อง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่คดีปกครอง เอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย มีข้อมูล ข่าวสาร มีบุคลากรและเครื่องมือที่พร้อมกว่าเอกชน ดังนั้น ในคดีปกครองจึงควรใช้วิธี พิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีใน “ระบบกล่าวหา”<sup>7</sup> (adversarial system) ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งทั่วไป

สำหรับวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้วิธีพิจารณาใน “ระบบไต่ สวน”<sup>8</sup> (inquisitorial system) ซึ่งระบบนี้ได้ให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองไว้อย่างกว้างขวางใน การดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม โดยจะรับฟังพยานบุคคล พยาน เอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาล เห็นสมควร<sup>9</sup> ศาลปกครองมิใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงกรรมการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ถูกต้องและครบถ้วน ช่วยเหลือเอกชนในการค้นหา ความจริง เพื่อให้การพิจารณาตัดสินคดีเป็นไปตามข้อเท็จจริง มิใช่เป็นการแพ้ชนะคดีกันเพราะเหตุผล ทางเทคนิคหรือความบกพร่องในการอ้างหรือเสนอพยานหลักฐานต่อศาล

#### 4. ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>7</sup> ลักษณะเด่นของวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ได้แก่

1. เป็นวิธีพิจารณาแบบเปิดเผย ทุกคนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้
2. เป็นวิธีพิจารณาคดีด้วยวาจา เพื่อให้ทุกคนที่ฟังการพิจารณาคดีได้ทราบ
3. เป็นวิธีการพิจารณาคดีแบบ “คู่พิพาท” โดยที่ศาลจะวางตัวเป็นกลางและรับฟังคำแนะนำ พยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาทำคำตัดสิน ดังนั้น ในระบบกล่าวหานี้ ภาระการ พิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งคดีจึงตกเป็นของคู่ความนั่นเอง

<sup>8</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้”

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม “ในการ พิจารณาพิพาทภาคี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาล ปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐาน ของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร”

การพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส (ในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองหรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน) ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีการนำเอาระบบการพิจารณาดังกล่าวมาทดลองใช้ในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>10</sup>

สำหรับลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ได้แก่ 1) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน 2) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร 3) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายเพื่อให้คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง และ 4) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการในการตัดสินคดี<sup>11</sup>

#### 4.1 วิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน

ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สำคัญที่สุด คือ ใช้ “ระบบไต่สวน” ที่ให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีการระบุลักษณะพิเศษนี้ไว้อย่างชัดเจนในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ดังนี้

“ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและตามระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>12</sup> ได้อธิบายวิธีพิจารณาระบบไต่สวนไว้ว่า “ศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยความร่วมมือของคู่ความ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้

<sup>10</sup> ดูสรุปการสัมมนาทางวิชาการ “บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. วารสารจตุรนิติ. กันยายน – ตุลาคม 2560.

<sup>11</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 333.

<sup>12</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 177.

ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรมและก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน”

วิธีพิจารณาระบบไต่สวนมีสาระสำคัญ 2 ประการ ดังนี้<sup>13</sup>

(1) เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งปวงที่เกี่ยวกับคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี อย่างไรก็ตาม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของศาลในระบบไต่สวน ศาลย่อมต้องแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเสียก่อน ดังนั้น คู่ความทั้งสองยังคงมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดที่เห็นว่าจำเป็นตามข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของตนและนำเสนอเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี แต่หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายนำมาเสนอต่อศาลนั้นยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาคดี ศาลก็สามารถรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐานได้ด้วยตนเอง (มาตรา 55 วรรคสาม ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ข้อ 61 และข้อ 64 ถึงข้อ 68) ทั้งนี้ หน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเน้นไปที่บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน (มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 57 วรรคหนึ่ง) โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 79)

(2) เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณา เช่น การกำหนดระยะเวลาทำคำให้การ การเลือกไต่สวนพยานหรือเอกสาร หรือการยุติหรือดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป หรือการกำหนดวันนัดพิจารณาหรือวันอ่านคำพิพากษา ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของตุลาการทั้งสิ้น โดยคู่กรณีไม่มีสิทธิดังกล่าว ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการศาลปกครองมีขั้นตอนการดำเนินการโดยสรุป ดังนี้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล จากนั้นให้ศาลส่งสำเนาคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาล เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงในคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจง และแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่ มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานของรัฐเสียหาย ทั้งนี้ ศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาคดีได้ นอกจากนี้ ในการนัดไต่สวน ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจง

<sup>13</sup> สุรียา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 219.

ข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว<sup>14</sup>

สำหรับอำนาจของตุลาการศาลปกครองในระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น สามารถสรุปได้ว่า มีทั้งในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดประเด็นแห่งคดี กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี ตลอดจนกำหนดคำบังคับและการพิพาทคดี<sup>15</sup>

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า จะนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ได้เลย เนื่องจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ นี้ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ในหลายกรณี เช่น เรื่องการร้องสอด<sup>16</sup> การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ<sup>17</sup> เป็นต้น เพียงแต่การนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้นั้นต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ฉบับดังกล่าวกำหนดไว้เท่านั้น<sup>18</sup>

#### 4.2 เน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร

**ดร.ฤทัย หงส์สิริ**<sup>19</sup> ได้อธิบายว่า “ในคดีปกครองนั้น โดยหลักกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่าง ๆ ของศาล ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร”

#### 4.3 คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง

**ดร.ฤทัย หงส์สิริ**<sup>20</sup> ได้อธิบายว่า “ลักษณะพิเศษของศาลปกครองที่คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง พอสรุปได้ดังนี้

(1) ในคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ

<sup>14</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 109.

<sup>15</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (11), หน้า 334.

<sup>16</sup> ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78 วรรคสอง

<sup>17</sup> ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 วรรคสอง

<sup>18</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 108.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

(2) ไม่มีการกำหนดแบบคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็พอ

(3) คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

(4) หากคู่กรณีทำคำฟ้องมาไม่มีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง”

#### 4.4 เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการ

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ การกำหนดให้มี “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งเป็นตุลาการที่มีได้อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ก่อน การลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินใจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่ได้นำมาทดลองใช้ในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว เพียงแต่ในขณะนั้นกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เรียกชื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน”<sup>21</sup>

### 5. โครงสร้างของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างและเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ใน “หมวด 1 การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง” โดยได้จัดแบ่งโครงสร้างของศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น ได้แก่<sup>22</sup>

<sup>21</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (11), หน้า 335.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 “ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

(1) ศาลปกครองสูงสุด

(2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(ก) ศาลปกครองกลาง

(ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และจะให้มีความในคดีประเภทใดหรือคดีในท้องที่ใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลนั้น แยกต่างหากโดยเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ ให้ออกเป็นประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.บ.ศป.

ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดตามวรรคสอง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

(2) ศาลปกครองสูงสุด

## 5.1 ศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่ 1) ศาลปกครองกลาง และ 2) ศาลปกครองในภูมิภาค ดังนี้

**1. ศาลปกครองกลาง** หมายความว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นโดยมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง<sup>23</sup> โดยมีเขตอำนาจศาลตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร<sup>24</sup> หรือคดีที่ยื่นฟ้องที่ศาลปกครองกลาง

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีไม่มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย<sup>25</sup> และบรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่ คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง<sup>26</sup>

**2. ศาลปกครองในภูมิภาค** การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคให้กระทำโดย “พระราชบัญญัติ” โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้<sup>27</sup>

ในปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งขึ้น 14 แห่ง ดังนี้

(1) ศาลปกครองเชียงใหม่ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในท้องที่จังหวัดน่าน พะเยา และแพร่

(2) ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา ตรัง พัทลุง และสตูล

---

<sup>23</sup> ปัจจุบัน ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสูงสุด และสำนักงานศาลปกครอง มีที่ตั้งอยู่ที่เดียวกัน คือ “เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210”

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคสอง

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคสาม

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคสี่

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคห้า

(3) ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครราชสีมา และ ชัยภูมิ และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และสุรินทร์

(4) ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น กาฬสินธุ์ และ มหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในท้องที่จังหวัดมุกดาหาร

(5) ศาลปกครองพิษณุโลก มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดพิษณุโลก กำแพงเพชร ตาก พิจิตร สุโขทัย และอุตรดิตถ์

(6) ศาลปกครองระยอง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดระยอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี และสระแก้ว

(7) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร

(8) ศาลปกครองอุดรธานี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดอุดรธานี หนองคาย หนองบัวลำพู และเลย และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม บึงกาฬ และสกลนคร

(9) ศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ และอำนาจเจริญ

(10) ศาลปกครองเพชรบุรี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเพชรบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และสมุทรสงคราม

(11) ศาลปกครองนครสวรรค์ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี และเพชรบูรณ์

(12) ศาลปกครองสุพรรณบุรี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสุพรรณบุรี และ กาญจนบุรี

(13) ศาลปกครองภูเก็ต มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา และ ระนอง

(14) ศาลปกครองยะลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีเขตอำนาจ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อ ประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การบริหารจัดการคดี และระยะเวลาพิจารณาพิพากษาคดี ให้กระทำโดยข้อเสนอของ ก.บ.ศป. และ ตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา”<sup>28</sup>

## 5.2 ศาลปกครองสูงสุด

---

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8/1



ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจตลอดทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจตัดสินคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง หรือคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้กำหนดประเภทคดีของศาลปกครองสูงสุดเอาไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด<sup>29</sup>

ปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุด และสำนักงานศาลปกครอง มีที่ตั้งอยู่ที่เดียวกัน คือ เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

## 6. ตุลาการศาลปกครองในกระบวนการพิจารณาคดี

ภายใต้หลักการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้คำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยใด ๆ ของศาลที่ออกมานั้นเป็นไปด้วยความยุติธรรมและถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด ระบบการพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงได้กำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ 1) ตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา 2) ตุลาการเจ้าของสำนวน และ 3) ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง

### 6.1 ตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ในการนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องมีตุลาการศาลปกครองครบองค์คณะ จึงจะเป็น “องค์คณะพิจารณาพิพากษา” โดยหากตุลาการศาลปกครองผู้ใดที่มีได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่ จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้

ศาลปกครองสูงสุด ต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้น ต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา<sup>30</sup>

### 6.2 ตุลาการเจ้าของสำนวน

ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของเท็จจริง กล่าวคือ ให้มี “ตุลาการเจ้าของสำนวน” คนหนึ่ง โดยให้ตุลาการหัวหน้าคณะในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในองค์คณะของตนคน

<sup>29</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (13), หน้า 213.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54

หนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดี ไม่ว่าจะป็นรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมี “พนักงานคดีปกครอง” เป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย<sup>31</sup>

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเข้าใจทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป<sup>32</sup> และก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองพิจารณาคำ<sup>33</sup>

### 6.3 ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดียึดถือหลักถ่วงตุลาการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครอง โดยนอกจากกฎหมายจะกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีแล้ว กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองยังได้กำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองอีกคนหนึ่ง ซึ่ง “ไม่ได้” อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษา ทำหน้าที่เป็น “ผู้แถลงคดีปกครอง” มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ และถ่วงตุลาการทำหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา

คำนิยามของ “ตุลาการผู้แถลงคดี” อาจกล่าวได้ว่า หมายถึง ตุลาการศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดทำและเสนอ “คำแถลงการณ์” ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ดังนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองต้องไม่ใช่ตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นองค์คณะในคดีนั้น

การแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครอง ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่มีชื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด<sup>34</sup> ซึ่งจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้<sup>35</sup>

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของตุลาการผู้แถลงคดี คือ การเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งคำแถลงการณ์นั้นประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้น<sup>36</sup> ว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้น ตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผล

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคสอง

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคสอง

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสาม

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสี่

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง

ประการใด โดยเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อประกอบการพิจารณาขององค์คณะ อย่างไรก็ตาม คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี “ไม่ถือว่า” เป็นคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีปกครองแต่อย่างใด โดยคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองมีไว้เพื่อประกอบให้การพิจารณาคำพิพากษา คำสั่ง หรือการวินิจฉัยใด ๆ ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้เป็นไปด้วยความรอบคอบ<sup>37</sup> ดังนั้น การวินิจฉัยหรือคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้น ที่จะถือเป็นคำพิพากษาของศาลปกครอง

## 7. ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งประเภทของข้าราชการตุลาการศาลปกครองออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น 2) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และ 3) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด<sup>38</sup>

### 7.1 ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น

ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น เป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) แต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นครบถ้วนตามมาตรา 18 ซึ่งผ่านการสอบคัดเลือก การทดสอบความรู้ หรือการคัดเลือก และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง หากตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นผู้ใดไม่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นหรือผลการฝึกอบรมไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ ก.ศป. ผู้นั้นก็จะไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและให้ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการหรือดำเนินการเพื่อให้มีการโอนไปเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้ตามมาตรา 19 วรรคสี่<sup>39</sup>

### 7.2 ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

---

<sup>37</sup> เหตุผลสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้มี “ตุลาการผู้แถลงคดี” เนื่องจากการมีผู้แถลงคดีปกครองจะช่วยให้เกิดการถ่วงดุลในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และคำวินิจฉัยขององค์คณะ ถือเป็น การถ่วงดุลกันระหว่างองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง เพราะการให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะทำให้องค์คณะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีอย่างรอบคอบมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ยังมีองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ ก็จะต้องแสดงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า ถึงแม้ว่าคำแถลงการณ์ไม่ใช่คำพิพากษา แต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองต้อง “พิมพ์เผยแพร่” คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อสาธารณะด้วย (มาตรา 69 วรรคหก)

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11/1 (1)

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 213-214.

ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง 5 ตำแหน่ง ได้แก่

1. อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
2. รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
3. ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
4. ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
5. ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 17 กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาตามหลักเกณฑ์ของ ก.ศป. และมีประสบการณ์การทำงานตามที่กำหนด เป็นต้น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 18 วรรคสอง ประกอบมาตรา 14 เช่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

เมื่อ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นซึ่งผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่ ก.ศป. กำหนด และผลการฝึกอบรมเป็นไปตามมาตรฐานของ ก.ศป. ว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ และความประพฤติเหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครอง เพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 19 วรรคสาม

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นตุลาการหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยมีรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายตามมาตรา 28 วรรคสอง<sup>40</sup>

### 7.3 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในศาลปกครองสูงสุด ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง 5 ตำแหน่ง ได้แก่

1. ประธานศาลปกครองสูงสุด
2. รองประธานศาลปกครองสูงสุด
3. ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
4. ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
5. ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด เช่น ประธานแผนกคดีต่าง ๆ ในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 12 กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 13 เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิใน

---

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

สาขาวิชาตามหลักเกณฑ์ของ ก.ศป. และมีประสบการณ์การทำงานตามที่กำหนด เป็นต้น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 เช่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้ ก.ศป. พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 13 และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็น “ประมุข” ของศาลปกครอง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวตามมาตรา 15/2 วรรคหนึ่ง โดยให้ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหนึ่งคน เป็นประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 15/1 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องรับผิดชอบในทำงานของศาลปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุดช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมายตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง<sup>41</sup>

## 8. ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง ซึ่ง “มิใช่” ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 11/1 (2) โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

**1. พนักงานคดีปกครอง** ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมายตามมาตรา 79 วรรคหนึ่ง

**2. ข้าราชการอื่นนอกจากพนักงานคดีปกครอง** เช่น เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง หรือข้าราชการธุรการด้านต่าง ๆ เป็นต้น

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองขึ้นตรงต่อ “ประธานศาลปกครองสูงสุด” มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งข้าราชการของสำนักงานศาลปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตาม

---

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 214-215.

มาตรา 78 วรรคหนึ่ง ในกิจการของสำนักงานศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลปกครองตามมาตรา 78 วรรคสาม

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไปตามมาตรา 78 วรรคสอง และให้มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. อาจขยายเวลาการดำรงตำแหน่งได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละ 1 ปี ตามมาตรา 78 วรรคสี่

การได้มาซึ่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองอีกวิธีการหนึ่ง คือ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. และเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้พ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 78/1 วรรคหนึ่ง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองตามวิธีการนี้ให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน เว้นแต่ ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา 78/1 วรรคสอง<sup>42</sup>

## 9. คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ประกอบด้วย<sup>43</sup>

1. ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการในศาลปกครอง จำนวน 10 คน

ดังนี้

2.1 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 6 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2.2 ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

3. กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครอง จำนวน 2 คน ที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 35

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เป็นเลขานุการของ ก.ศป. และให้ ก.ศป. แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ก.ศป. มีอำนาจหน้าที่หลักในการ “บริหารงานบุคคล” ของข้าราชการตุลาการศาลปกครอง<sup>44</sup> คล้ายกับคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษและการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลปกครอง ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เป็นต้น<sup>45</sup>

## 10. คณะกรรมการบริหารศาลปกครอง

คณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) ประกอบด้วย<sup>46</sup>

1. ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ
2. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ
3. กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการศาลปกครอง จำนวน 8 คน ดังนี้
  - 3.1 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
  - 3.2 ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น
4. กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในระดับไม่ต่ำกว่าที่ ก.ศป. กำหนด จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตามวิธีการที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
5. กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร และด้านการบริหารจัดการ ที่ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นข้าราชการศาลปกครอง ด้านละ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการตามข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เป็นกรรมการและเลขานุการ

---

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 40/1 “ให้ ก.ศป. โดยมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการตุลาการศาลปกครองทั้งหมด มีอำนาจจ่อระเบียบหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลปกครองและการอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ศป.”

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 41/2

ให้รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ก.บ.ศป. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ในส่วนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือ ก.ศป. หรือ ก.ขป. ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ประเพณีปฏิบัติของทางราชการ และนโยบายของประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>47</sup> โดยทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เช่น ออกระเบียบ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ออกระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการพัสดุของสำนักงานศาลปกครอง ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ และการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการศาลปกครอง พนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง เป็นต้น<sup>48</sup>

## 11. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ประกอบด้วย<sup>49</sup>

1. ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือรองประธานศาลปกครองสูงสุดที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

2. เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ

3. กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการศาลปกครองจำนวน 4 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน และได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 2 คน

4. กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในระดับไม่ต่ำกว่าที่ ก.ศป. กำหนด จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

5. กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาองค์กรและด้านการบริหารจัดการ ที่ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นข้าราชการศาลปกครอง ด้านละ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการตามข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4

ให้ ก.ขป. แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ

---

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 41/8

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 217.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 81



ก.ขป. มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครอง<sup>50</sup> คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) เช่น การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การออกจากราชการ วินัย การสอบสวน การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างพนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ การรักษาทะเบียนประวัติ รวมทั้งการอื่นที่จำเป็นของพนักงานราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง เป็นต้น<sup>51</sup>

## 12. สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>52</sup> ทำหน้าที่เป็น “หน่วยงานธุรการ” ของศาลปกครองคล้ายกับสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามมาตรา 77 เช่น รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน เป็นต้น<sup>53</sup>

### บทสรุป

---

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 84

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 217-218.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 76

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ให้เป็นระบบศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามหลักกฎหมายมหาชน โดยการจัดตั้งศาลปกครองนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครองของไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะมีด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ ศาลปกครองกลาง กับศาลปกครองในภูมิภาค โดยให้มีประธานศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่เป็นประมุขของบรรดาตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พนักงานราชการ และลูกจ้างของศาลปกครองทั้งปวง และมีสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนั้น ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองจะมีอำนาจและดุลพินิจโดยอิสระในการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งคดี ประกอบการจัดทำความเห็นเพื่อเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในการพิจารณาพยานหลักฐานและความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อนที่จะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด หรือคำแถลงการณ์ในคดีดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า วิธีพิจารณาระบบไต่สวนของศาลปกครองนั้น เป็นกระบวนการที่ถ่วงดุลกันระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะ และตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีปกครองเป็นไปด้วยความยุติธรรมและถูกต้องสมบูรณ์ที่สุดนั่นเอง

## คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายสรุปเหตุผลสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย มาให้เข้าใจ
2. จงอธิบายลักษณะของวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวนของศาลปกครองของไทย มาให้เข้าใจ
3. จงอธิบายลักษณะของตุลาการเจ้าของสำนวนในกระบวนการพิจารณาคดี มาให้เข้าใจ
4. จงอธิบายลักษณะของตุลาการผู้แถลงคดีในกระบวนการพิจารณาคดี มาให้เข้าใจ
5. จงอธิบายสรุปประเภทและลักษณะของข้าราชการตุลาการศาลปกครอง มาให้เข้าใจ
6. จงอธิบายสรุปลักษณะของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง มาให้เข้าใจ
7. จงอธิบายองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มาให้เข้าใจ
8. จงอธิบายองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) มาให้เข้าใจ

9. จงอธิบายองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) มาให้เข้าใจ
10. จงอธิบายสรุปบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง มาให้เข้าใจ