

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 14

หัวข้อเนื้อหา

วิธีพิจารณาใช้ระบบไตสวน ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง การยื่นคำฟ้อง ระยะเวลาในการฟ้องคดี การดำเนินคดีปกครอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง การขอให้พิจารณาคดีใหม่ และการบังคับคดีปกครอง

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. สังเกตจากการตอบคำถาม การร่วมกิจกรรม การอภิปราย
2. ผลการทดสอบวัดความรู้พื้นฐาน

บทที่ 14

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติอยู่ในฉบับเดียวกัน กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงลักษณะทั่วไปของศาลปกครอง ประเภทของคดีปกครอง รวมถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย ซึ่งจะแตกต่างการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาของศาลยุติธรรมที่กฎหมายสารบัญญัติซึ่งกำหนดถึงประเภทของคดีแพ่งหรือคดีอาญาได้บัญญัติแยกไว้ต่างหากจากกฎหมายวิธีสบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งหรือวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติไว้ใน “หมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง” โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การฟ้องคดีปกครอง ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีปกครอง ส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง

1. วิธีพิจารณาใช้ระบบไต่สวน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติไว้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของ

ศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้”

จากหมายเหตุท้ายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ข้างต้น เห็นได้ว่า การพิจารณาคดีปกครองต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี สำหรับการพิจารณาระบบไต่สวนมีรายละเอียด ดังนี้¹

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร² โดยตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น³

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 1 การแสวงหาข้อเท็จจริง ส่วนที่ 1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ข้อ 42 ถึงข้อ 49 เช่น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้อง และเมื่อมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่ เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61⁴ กล่าวคือ กรณีตามข้อ 61 นี้ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตามข้อ 42 แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใด เพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 47 ถึงข้อ 49 แล้ว ให้ตุลาการ

¹ ชูชาติ อิศวโรจน์. คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), หน้า 46-47.

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง

⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง

เจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีตาม ส่วนที่ 1 ข้อ 42 ถึงข้อ 49 ข้างต้นแล้ว ศาลปกครองอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ส่วนที่ 2 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ข้อ 50 ถึงข้อ 59 เช่น ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ซักถาม⁵

กล่าวโดยสรุป คือ วิธีพิจารณาระบบไต่สวนนี้ เป็นขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีในชั้นการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประกอบที่เพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อดำเนินการต่อไป การใช้ระบบไต่สวนทำให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดยรวดเร็วเนื่องจากเมื่อได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอแล้วก็ไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกก็ได้ ทั้งนี้ วิธีพิจารณาระบบไต่สวนกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตั้งแต่เริ่มต้น เช่น การกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือการยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี เป็นต้น

2. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ได้แก่⁶ “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจาก

1. การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ
2. มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือ
3. มีกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9

⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 วรรคสอง

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42

และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่า บังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72⁷ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์⁸ อธิบายว่า “โดยที่องค์กรตุลาการจะพิจารณาคดีเรื่องหนึ่งเรื่อง ใดได้ ก็ต่อเมื่อมีการเสนอคดีโดยบุคคลอื่น องค์กรตุลาการจะเป็นผู้เสนอคดีเสียเองมิได้ และหากไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีเอาไว้ให้ชัดเจน ก็จะเป็นการเปิดช่องให้บุคคลทุกคนไม่ว่า จะเป็นใครก็ตามอาจนำเรื่องอะไรก็ได้มาฟ้องคดีต่อศาลกันอย่างพร่ำเพรื่อหรือเกินขอบเขต จึงมีความ จำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่ นำมาฟ้องคดีด้วย”

นอกจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 แล้ว ยังมีกรณีของการเสนอเรื่องและ ความเห็นต่อศาลปกครองโดย “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยบทบัญญัติมาตรา 43 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบบทบัญญัติมาตรา 23 (2) แห่งกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว กำหนดให้

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้โดยไม่ชักช้า” ทั้งนี้ ในการเสนอ ความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตาม มาตรา 42 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง “ในการ พิจารณาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครอง กำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน สมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไข อื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดง ความ เป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย”

⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. บันทึก เรื่อง การฟ้องคดีปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง, พฤษภาคม 2543, หน้า 4.

การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาล ในกรณีนี้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้ทำเป็น “คำฟ้อง” มีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งในการนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้⁹

3. การยื่นคำฟ้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องไว้ดังนี้

1. การยื่นคำฟ้องตามมาตรา 46 กำหนดให้ คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

ในการนี้ อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสารตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

เพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่า “วันที่ส่งคำฟ้อง” แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์หรือวันที่ส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

2. การฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา 47 กำหนดให้ การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ “ผู้ฟ้องคดี” มีภูมิลำเนา หรือที่ “มูลคดี” เกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

ส่วนการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 29 กำหนดว่า “การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47

คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะ เป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง”

รายการของคำฟ้อง

⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 28

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 45 บัญญัติให้คำฟ้องที่ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

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

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบข้างต้น หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่า “วันที่ยื่นฟ้องครั้งแรก” เป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็น “ผู้แทนของผู้ฟ้องคดี” ทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณา “ผูกพัน” ผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีปกครอง “ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล” เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

ส่วนเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองนั้น หากนำหลักกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองของต่างประเทศมาเป็นแนวทางแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองมีอยู่ด้วยกัน 6 ประการ คือ¹⁰

1. คำฟ้องต้องมีเนื้อหาครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ
2. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีและเป็นบุคคลมีความสามารถในการฟ้องคดี

¹⁰ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 336.

3. ก่อนการฟ้องคดี ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องดำเนินการโต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการของฝ่ายบริหารให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน (เช่น กรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น) จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

4. คำฟ้องต้องยื่นภายในกำหนดเวลาฟ้องคดี

5. โดยทั่วไป การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่หากเป็นกรณีการฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน

6. คำฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

4. ระยะเวลาในการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด (ต้องฟ้องภายในอายุความของคดีปกครอง) ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้นกฎหมายได้แบ่งเป็นหลายช่วงเวลาตามแต่ละประเภทของคดีปกครองที่มีความแตกต่างกัน

4.1 การยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน ตามมาตรา 49

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใน 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่ คดีพิพาท 2 ประเภทดังต่อไปนี้

1. การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

2. การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี (ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49) เว้นแต่ จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

4.2 การยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี ตามมาตรา 51

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใน 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ นี้ ได้แก่ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

4.3 การยื่นฟ้องคดีภายใน 5 ปี ตามมาตรา 51

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใน 5 ปี ตามมาตรา 51 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ นี้ ได้แก่ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

4.4 การยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง

มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” หรือ “สถานะของบุคคล” จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีการให้คำนิยามคำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” หรือ “สถานะของบุคคล” เอาไว้ ดังนั้น จึงต้องขึ้นอยู่กับพิจารณาของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยว่าการฟ้องคดีปกครองในกรณีใดบ้างที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล¹¹

ตัวอย่างของกรณี “ถือเป็น” การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.18/2546 การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทางสาธารณะประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางสาธารณะประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹¹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (10), หน้า 421.

ตัวอย่างของกรณี “ไม่ถึงเป็น” การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 681/2550 กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิจัยโทรทัศน์ อันเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา ทั้งการเรียกค่าเสียหายก็เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด และแม้ว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์นั้นเป็นทรัพยากรสื่อสารของรัฐที่รัฐนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนก็ตาม ก็มีใช้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 743/2547 การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาก่อสร้างคลองส่งน้ำภาคคอนกรีต แม้ว่าจะเป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีนั้นเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเงินค่าปรับจากการก่อสร้างดังกล่าวต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่ใช่เงินคืนดังกล่าวมาดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ประชาชนส่วนรวมจึงไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี จึงไม่ใช้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

ตัวอย่างของกรณี “ถึงเป็น” การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.123/2551 การฟ้องคดีเพื่อขอมีสัญชาติไทย เป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล จึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตัวอย่างของกรณี “ไม่ถึงเป็น” การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 599/2549 คำว่า “สถานะของบุคคล” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก ซึ่งสถานะของบุคคลอาจเป็นสถานะของบุคคลในประเทศหรือสถานะในครอบครัว เป็นต้น แต่สถานะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพนั้น ไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคล เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่ผูกพันอยู่กับตัวบุคคล ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีอ้างถึงสถานะความเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นสถานะที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพราชการดังกล่าว จึงไม่ใช่ “สถานะของบุคคล” ที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง

4.5 การยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 วรรคสอง

มาตรา 52 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็น

ประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าววางหลักไว้ว่า หากเป็นการยื่นฟ้องคดีปกครองที่เป็น “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี หรือการยื่นฟ้องคดีปกครองในกรณี “มีเหตุจำเป็นอื่น” ซึ่งได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี แล้วแต่กรณี ไม่ว่าจะศาลปกครองเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองอาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เอาไว้ในมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนี้

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

ตัวอย่างของกรณี “ถือเป็น” คดีปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.12/2549 เมื่อมีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฯ ที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ไม่มี ส.ค. 1 ในพื้นที่ที่เป็นเกาะ มีผลกระทบต่อบุคคลผู้ขออนุญาตที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายจำนวนมาก การฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2550 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตรฯ เป็นระเบียบที่ใช้บังคับแก่ครูโรงเรียนเอกชนทุกคน การฟ้องเพิกถอนระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

ตัวอย่างของกรณี “ไม่ถือเป็น” คดีปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2548 กรณีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน ทั้งการพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเปิดป่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2550 กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์เป็นสำคัญ จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงอย่างแท้จริง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 737-738/2550 กรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น การยื่นฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เฉพาะชุมชน มิใช่เป็นการฟ้องคดีที่ทำให้ประชาชนทั่วไปได้ประโยชน์จากคำพิพากษา จึงมิใช่เป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

ตัวอย่างของกรณี “ถือว่า” มีเหตุจำเป็นอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2555 วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและราชการต้องเสียไป และการที่องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมเป็นผลทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขเรื่องมาโดยตลอด โดยวิสัยของวิญญูชนคงคาดหวังได้ว่า จะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้นไปได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และพฤติการณ์ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีและวิญญูชนทั่วไปเชื่อว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดี กรณีจึงถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 312/2549 การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีสั่งค่าวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปให้แก่เจ้าของที่ดินผิดไปจากที่อยู่ปรากฏในหนังสืออุทธรณ์ ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ทราบผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ถือได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องของเจ้าของที่ดินไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 153/2547 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องสำนักงานจัดรูปที่ดินให้รับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะกำหนดให้กรมชลประทานซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมชลประทานนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2545 และยื่นฟ้องกรมชลประทานเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2545 แม้จะเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 ปี

นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในเดือนตุลาคม 2544 แต่ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง

ตัวอย่างของกรณีที่ “ไม่ถือว่า” มีเหตุจำเป็นอื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2550 การพิจารณาว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนการศึกษาฟ้องผู้ค้าประกันสัญญารับทุนการศึกษาโดยอ้างว่าต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องดำเนินการเรียกขอใช้เงินจากคู่สัญญาที่เป็นผู้ผิดสัญญา ก่อนเรียกให้ผู้ค้าประกันชดใช้นั้น มิใช่เหตุจำเป็นที่จะทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 2/2550 แม้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องขังจะไม่อาจออกจากเรือนจำมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ที่ทำการไปรษณีย์ได้ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องต่อเรือนจำภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เรือนจำส่งคำฟ้องต่อมายังศาลปกครองได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ดำเนินการโดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใดศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 14/2550 การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง คู่สัญญาอ้างว่า เพิ่งรู้ว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญารับราชการชดใช้ทุนอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และมีระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัย ไม่อาจรับฟังได้เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงการวินิจฉัยว่าคดีพิพาทในเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด จึงมีอาจถือเป็นเหตุยกเว้นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดได้ การที่คณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมิใช่เหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

5. การดำเนินคดีปกครอง

5.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยคู่กรณีหรือบุคคลอื่น

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา “คู่กรณี” จะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด เพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้¹²

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคห้า

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์¹³ อธิบายคำว่า “คู่กรณี” ในที่นี้ “หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึง บุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วย “การร้องสอด” ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครอง เรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย”

5.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา ดังนี้

มาตรา 54 บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา”

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี อำนาจหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ได้กำหนดการจัดองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น และการเปลี่ยนแปลงองค์คณะ ไว้ดังต่อไปนี้

“ข้อ 5 ในศาลปกครองสูงสุด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองออกเป็นองค์คณะ โดยระบุเป็นหมายเลขของคณะ และจะกำหนดให้องค์คณะใดเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในคดีประเภทใด หรือรับผิดชอบคดีที่มูลคดีเกิดในพื้นที่ใด ก็ได้

ในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อยห้าคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควร จะให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีใดโดยองค์คณะพิเศษซึ่งประกอบด้วยองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสองหรือหลายองค์คณะก็ได้ ในกรณีดังกล่าว ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะขององค์คณะดังกล่าว

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งอาจทำหน้าที่เป็นตุลาการหัวหน้าคณะหรือเป็นตุลาการศาลปกครองในองค์คณะหลายองค์คณะพร้อมกันได้”

¹³ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 359.

“ข้อ 6 ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประกาศจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองออกเป็นองค์คณะโดยระบุเป็นหมายเลขของคณะ และจะกำหนดให้องค์คณะใดเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในคดีประเภทใด หรือรับผิดชอบคดีที่มีมูลคดีเกิดในพื้นที่ใด ก็ได้

ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ถ้าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควร จะให้มีการพิจารณาคดีใดโดยองค์คณะพิเศษซึ่งประกอบด้วยองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นสองหรือหลายองค์คณะก็ได้ ในกรณีดังกล่าว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะขององค์คณะดังกล่าว ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจทำหน้าที่เป็นตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะหลายองค์คณะพร้อมกันได้”

“ข้อ 7 ไม่ว่าในเวลาใดก่อนการนั่งพิจารณาคดี หากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีที่ได้จ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใดไปแล้ว เป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีข้อยุ่งยาก อาจมีคำสั่งให้องค์คณะอื่นในศาลชั้นหนึ่งหรือหลายองค์คณะมารวมกับองค์คณะที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้จ่ายสำนวนไปแล้ว เพื่อนั่งพิจารณาและพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว โดยจะกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนใดเป็นตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการศาลปกครองคนใดเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นก็ได้”

“ข้อ 8 ในระหว่างการพิจารณาคดีใด หากมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทำให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีนั้นไม่อาจนั่งพิจารณาคดีหรือทำคำพิพากษาได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้ง มีอำนาจนั่งพิจารณาคดีนั้นหรือประชุมลงมติพิพากษาหรือมีคำสั่งหรือลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งแทนได้

เหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามวรรคหนึ่ง หมายถึงกรณีที่ตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ถูกพักราชการ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น เจ็บป่วย ถูกคัดค้านและถอนตัวไป หรือได้รับคำสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่ในคดีนั้น หรือไม่อาจปฏิบัติราชการจนไม่สามารถนั่งพิจารณาหรือทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้ และให้หมายความรวมถึงกรณีที่ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะมีความเห็นแย้งกันจนหาเสียงข้างมากมิได้ด้วย”

5.3 การสอบสวนและสรุปสำนวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวน

ขั้นตอนในการสอบสวนและสรุปสำนวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวน ดำเนินการดังนี้¹⁴

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 359-360.

1. การดำเนินคดีปกครอง ใช้ระบบไต่สวน โดยศาลปกครองตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในกรณี ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

2. เมื่อได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคดีนั้น

3. ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตาม ข้อ 2 ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้

4. คู่กรณีมีสิทธิขออุทธรณ์ที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่ กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

5. ในการให้โอกาสคู่กรณีตาม ข้อ 3 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้น ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามความเห็นเป็นการยุติธรรม

6. ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตาม ข้อ 5 หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

7. เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

องค์ประกอบของบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน ประกอบด้วย¹⁵

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

¹⁵ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (10), หน้า 453.

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

8. ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนยังมีข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จำเป็นต่อการวินิจฉัยคดีนั้นเท่าที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้แสวงหาหมายยังไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยคดีนั้น องค์คณะก็จะมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนรับไปดำเนินการใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นขององค์คณะ

9. ถ้าองค์คณะเห็นว่าการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนครบถ้วนดีแล้ว และเห็นว่าข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการวินิจฉัยคดีนั้นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้แสวงหาเพียงพอต่อการวินิจฉัยคดีนั้นแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็น “วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง”¹⁶ ในคดีนั้น¹⁷

10. การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

5.4 การเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีโดยผู้แถลงคดีปกครอง

เมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณากลับกรอง โดยเมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นตรวจสอบสำนวนขององค์คณะพิจารณาพิพากษาแล้ว เห็นว่าครบถ้วนสมบูรณ์ก็ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน¹⁸ และให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งสำนวนคดีนั้นให้ “ผู้แถลงคดีปกครอง” เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ต่อไป แต่ถ้าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจสอบสำนวนขององค์คณะแล้ว เห็นว่ายังมีข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุง ก็จะส่งสำนวนคดีนั้นคืนมาให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาทบทวนและดำเนินการปรับปรุงสำนวนคดีใหม่

การจัดทำและการเสนอคำแถลงการณ์ ดำเนินการดังนี้¹⁹

¹⁶ ผลของการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คือ หากมีการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การเพิ่มเติม หรือคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ต่อศาลหลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว “ไม่ให้” ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62 วรรคสาม

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62 วรรคหนึ่ง

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62 วรรคสอง

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 456-457.

1. ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดที่มีโชติผลการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น²⁰ (ในศาลปกครองสูงสุด อาจแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้)

2. ตุลาการผู้แถลงคดี มีอำนาจหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตน ในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น รวมถึงให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น²¹

3. เมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและการจัดส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว²²

4. คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็น “หนังสือ” เว้นแต่ ในกรณีดังต่อไปนี้ จะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้

4.1 เป็นเรื่องเร่งด่วน

4.2 เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก

4.3 เป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

โดยในการแถลงการณ์ด้วยวาจานั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้²³

5. เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษากำหนด “วันนั่งพิจารณาคดี” ครั้งแรก หลังจากได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว²⁴

²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสาม

²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง

²² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรคหนึ่ง

²³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรคสาม

²⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรคสาม

6. ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้²⁵

7. ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณี ทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ในกรณีนี้ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีจะทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่ หรืออาจจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้²⁶

8. การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

5.5 การพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มี “การนั่งพิจารณา” อย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา²⁷ เว้นแต่ คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ²⁸

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบ และต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน²⁹ ในการนี้ ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าว เพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้³⁰

²⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 วรรคหนึ่ง

²⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 วรรคสอง

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง

²⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 83 วรรคหนึ่ง

²⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 83 วรรคสอง

³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณาคดี ดำเนินการดังนี้³¹

1. การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย³²
2. ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ให้ยื่นต่อศาล ก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในช่วงการนั่งพิจารณาคดี³³
3. คำแถลงเป็นหนังสือของคู่กรณีจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่ เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์ พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว³⁴
4. คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้องกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น³⁵
5. ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ศาลจะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาลก็ได้³⁶
6. เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นต่อศาล โดยให้ “ผู้ฟ้องคดี” เป็นฝ่ายแถลงก่อน³⁷
7. คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ³⁸

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 458-459.

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 60 วรรคหนึ่ง

³³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 84 วรรคหนึ่ง

³⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 84 วรรคสอง

³⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 84 วรรคสาม

³⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 84 วรรคสี่

³⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 85 วรรคหนึ่ง

³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 85 วรรคสอง

8. ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลหรือศาลสั่งให้แถลง³⁹

9. ในการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน⁴⁰

10. ในการนั่งพิจารณาคดี ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล และศาลอาจมีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะนั่งพิจารณาคดีต่อไปหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้⁴¹

11. ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว

6. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่งนอกจากการฟ้องคดีปกครอง บทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ถูกเพิ่มเติมเข้ามาโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบัญญัติไว้ใน “ส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งแต่ มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12” แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด⁴²

³⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 85 วรรคสาม

⁴⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 86

⁴¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 87

⁴² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/1

ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้⁴³

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่ง “ไม่มี” หน้าที่รับผิดชอบในสำนวนคดีนั้นปฏิบัติหน้าที่เป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น⁴⁴

ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตัวเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁵

อย่างไรก็ดี ห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ในกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้⁴⁶

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามอย่างชัดแจ้งตามกฎหมาย
2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
4. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับกฎหมาย
5. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี
6. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา

11 (1)

7. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/2

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/6

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/3

8. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น แต่หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้ แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้แล้วไปในคราวเดียวกัน⁴⁷

ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้พิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10 เว้นแต่ ในเหตุดังต่อไปนี้⁴⁸

- (1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล
 - (2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - (3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- การอุทธรณ์คำพิพากษาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้างต้น ให้ยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษาภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา

7. คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น⁴⁹ โดยการทำความพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น ถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษาผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น⁵⁰

ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้⁵¹

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/10

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/11

⁴⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67

⁵¹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (13), หน้า 362-363.

1. สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ในกรณีที่มีคำสั่งบังคับ ชำระคืน ศาลปกครองอาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

2. สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

3. สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะ กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ ความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4)

4. สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำ พิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น⁵²

5. สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณี ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล

⁵² ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่ง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับโดยการสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น กรณีนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “กรณีนี้มีมูลฐานมาจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่น กรณี เอกชนไปยื่นขอทำบัตรประจำตัวประชาชนต่อนายอำเภอ แต่ได้รับการปฏิเสธ โดยนายอำเภอให้เหตุผลว่าผู้ขอเป็นคน ต่างด้าว มิใช่คนไทย การปฏิเสธคำขอทำบัตรประชาชนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ขอจึงต้องฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษา รับรองฐานะของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย หรือกรณีที่ข้าราชการผ่านการสอบคัดเลือกแล้วและอยู่ในระหว่าง ทดลองปฏิบัติราชการ แต่ส่วนราชการไม่ยอมสั่งบรรจุโดยให้เหตุผลว่าเพิ่งตรวจสอบคุณสมบัติพบว่าข้าราชการผู้นั้น มิได้จบปริญญาตรี ข้าราชการผู้นั้นก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยมีคำขอให้ศาล ปกครองมีคำพิพากษาแสดงว่าผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาปริญญาตรี เป็นต้น”. อ้างถึงใน วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. การกระทำ ทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1, 2543.

6. ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด หรือแต่บางส่วนของการชนะคดี

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว “ก่อน” การพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด⁵³

8. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

8.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ได้

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ได้ มีดังนี้

1. คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มิได้กำหนดให้ “ถึงที่สุด” ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง

2. คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น กฎหมายและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้ “เป็นที่สุด” จึงอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

3. คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดให้ “เป็นที่สุด” ได้แก่

3.1 คำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีซึ่งศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามข้อ 30 วรรคหนึ่ง

3.2 คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเนื่องจากเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตามข้อ 44 วรรคสอง

3.3 คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 70

3.4 คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 73 วรรคสอง

⁵³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66

3.5 คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีที่กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือบังคับตามคำพิพากษา ตามข้อ 76 วรรคสอง

3.6 คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่มีการพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ตามข้อ 82 วรรคสี่

3.7 คำสั่งอนุญาตให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง ตามข้อ 84 วรรคสาม

4. คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

4.1 คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

4.2 คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

4.3 คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

4.4 คำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง ตามข้อ 49/1

5. “คำสั่งระหว่างพิจารณา” ที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล ตามข้อ 100 วรรคสอง

6. คำสั่งระหว่างพิจารณาที่อุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาได้ ได้แก่

6.1 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 73 วรรคหนึ่ง

6.2 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ตามข้อ 76 วรรคหนึ่ง

8.2 ระยะเวลาในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้อุทธรณ์ต่อ “ศาลปกครองชั้นต้น” ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด “30 วัน” นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยถ้ามิได้อุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด⁵⁴ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้อง “อุทธรณ์คำสั่ง” ของศาลปกครองชั้นต้น

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคหนึ่ง

ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในกำหนดระยะเวลา “30 วัน” นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น⁵⁵

คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้นั้น ให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด⁵⁶

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้⁵⁷

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้ “เป็นที่สุด”⁵⁸

ในกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน ชัดหรือแย้งกัน ให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด และถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันมีการชัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นนี้ให้เป็นที่สุด⁵⁹

8.3 คำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือ และอย่างน้อยต้องระบุรายการดังต่อไปนี้⁶⁰

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

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้า

⁵⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 105 วรรคหนึ่ง

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสาม

⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสี่

⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 74

⁶⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 101 วรรคหนึ่ง

ปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้⁶¹

ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์นั้น ถ้าทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำนั้น⁶²

9. การขอให้พิจารณาคดีใหม่

ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่อาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้⁶³

1. ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
2. คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา
3. มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม
4. คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ในการยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่นั้น ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น⁶⁴

ระยะเวลาในการยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ต้องกระทำภายใน “90 วัน” นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกิน “5 ปี” นับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด⁶⁵

⁶¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 101 วรรคสอง

⁶² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 103

⁶³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง

⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรคสอง

⁶⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรคสาม

10. การบังคับคดีปกครอง

เมื่อศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด⁶⁶ ซึ่งการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้กระทำภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และสามารถบังคับคดีได้

หลักเกณฑ์ในการบังคับคดีปกครอง มีดังนี้⁶⁷

1. ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งปฏิบัติตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แล้ว ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีต่อไป แต่ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลเลยหรือปฏิบัติแต่เพียงบางส่วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินกำหนดระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดไว้ในคำสั่ง กรณีเช่นนี้จะต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งของศาล

2. การบังคับคดีตามคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตาม “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง” และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁶⁸

3. การบังคับคดี ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งศาลปกครองแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่มีคุณสมบัติตามที่ ก.ศ.ป. กำหนด

4. เมื่อศาลปกครองได้ไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีการอื่นแล้ว ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1 มีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่เห็นสมควร ครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท

4.2 แจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไป และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

⁶⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคสอง

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

⁶⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75/1 วรรคหนึ่ง

บทสรุป

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนซึ่งกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งคดีโดยมีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้สรุปสำนวนคดีแล้วให้เสนอสำนวนนั้นต่อตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายจากสำนวนดังกล่าว แล้วออกนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องเข้ามาแถลงข้อเท็จจริงโดยวาจา นอกจากนี้สำนวนคดีซึ่งจัดทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนี้ให้เสนอต่อตุลาการผู้แถลงคดีปกครองซึ่งเป็นตุลาการนอกองค์คณะที่จะทำหน้าที่พิจารณาสำนวนคดีแล้วจัดทำคำแถลงการณ์เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาขององค์คณะได้แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีปกครองกระทำโดยตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่ให้มีการประกาศคำแถลงการณ์ในคดีนั้นด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองที่กำหนดให้มีตุลาการศาลปกครอง 3 ฝ่ายนี้ถือเป็นการถ่วงดุลการพิจารณาคดีปกครองให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

ปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองซึ่งถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่กรณี โดยให้ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องวางตัวเป็นกลาง และเมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามที่คู่กรณีได้ไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีปกครองมีหลายวิธีการ เช่น การกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด หรือการกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน โดยนำเอาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือในกรณีเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเอกชนซึ่งอาจบังคับคดีเอาจากทรัพย์สินของเอกชน ก็ให้นำเอาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน เป็นต้น

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาให้เข้าใจ
2. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง มาให้เข้าใจ
3. จงอธิบายสรุประยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ มาให้เข้าใจ
4. จงอธิบายหลักเกณฑ์การจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น และการเปลี่ยนแปลงองค์คณะตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี อำนาจหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 มาให้เข้าใจ
5. จงอธิบายขั้นตอนในการสอบสวนและสรุปสำนวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครอง มาให้เข้าใจ
6. จงอธิบายหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำและการเสนอคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครอง มาให้เข้าใจ
7. จงอธิบายสรุปแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณาคดี มาให้เข้าใจ
8. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ มาให้เข้าใจ
9. จงอธิบายสรุปการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครอง มาให้เข้าใจ
10. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์ของการบังคับคดีปกครอง มาให้เข้าใจ