**5. โครงสร้างของศาลปกครอง**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างและเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ใน “หมวด 1 การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง” โดยได้จัดแบ่งโครงสร้างของศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น ได้แก่

(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** กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นโดยมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตอำนาจศาลตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร หรือคดีที่ยื่นฟ้องที่ศาลปกครองกลาง

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมิได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย และบรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่ คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

**2. ศาลปกครองในภูมิภาค** การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดย “พระราชบัญญัติ” โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ในปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งขึ้น 14 แห่ง ดังนี้

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

(2) ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา ตรัง พัทลุง และสตูล

(3) ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครราชสีมา และชัยภูมิ และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และสุรินทร์

(4) ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น กาฬสินธุ์ และมหาสารคาม 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 และกาญจนบุรี

(13) ศาลปกครองภูเก็ต มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา และระนอง

(14) ศาลปกครองยะลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส

การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีเขตอำนาจ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การบริหารจัดการคดี และระยะเวลาพิจารณาพิพากษาคดี ให้กระทำโดยข้อเสนอของ ก.บ.ศป. และตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา”

**5.2 ศาลปกครองสูงสุด**

ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจตลอดทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจตัดสินคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง หรือคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้กำหนดประเภทคดีของศาลปกครองสูงสุดเอาไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด

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

**6. ตุลาการศาลปกครองในกระบวนพิจารณาคดี**

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

**6.1 ตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา**

ในการนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องมีตุลาการศาลปกครองครบองค์คณะ จึงจะเป็น “องค์คณะพิจารณาพิพากษา” โดยหากตุลาการศาลปกครองผู้ใดที่มิได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่ จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้

ศาลปกครองสูงสุด ต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้น ต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

**6.2 ตุลาการเจ้าของสำนวน**

ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของเท็จจริง กล่าวคือ ให้มี “ตุลาการเจ้าของสำนวน” คนหนึ่ง โดยให้ตุลาการหัวหน้าคณะในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในองค์คณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดี ไม่ว่าจะเป็นรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมี “พนักงานคดีปกครอง” เป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป และก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองพิจารณาด้วย

**6.3 ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง**

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดียึดถือหลักถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครอง โดยนอกจากกฎหมายจะกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีแล้ว กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองยังได้กำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองอีกคนหนึ่ง ซึ่ง “ไม่ได้” อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษา ทำหน้าที่เป็น “ผู้แถลงคดีปกครอง” มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ และถ่วงดุลการทำหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา

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

การแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครอง ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่มิใช่องค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของตุลาการผู้แถลงคดี คือ การเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งคำแถลงการณ์นั้นประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้น ว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้น ตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด โดยเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อประกอบการพิจารณาขององค์คณะ อย่างไรก็ดี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี “ไม่ถือว่า” เป็นคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีปกครองแต่อย่างใด โดยคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองมีไว้เพื่อประกอบให้การทำคำพิพากษา คำสั่ง หรือการวินิจฉัยใด ๆ ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ดังนั้น การวินิจฉัยหรือคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้น ที่จะถือเป็นคำพิพากษาของศาลปกครอง

**7. ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งประเภทของข้าราชการตุลาการศาลปกครองออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น 2) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และ 3) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

**7.1 ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น**

ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น เป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) แต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นครบถ้วนตามมาตรา 18 ซึ่งผ่านการสอบคัดเลือก การทดสอบความรู้ หรือการคัดเลือก และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง หากตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นผู้ใดไม่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นหรือผลการฝึกอบรมไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ ก.ศป. ผู้นั้นก็จะไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการหรือดำเนินการเพื่อให้มีการโอนไปเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้ตามมาตรา 19 วรรคสี่

**7.2 ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น**

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 ซึ่งต้องรับผิดชอบให้งานของศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยมีรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายตามมาตรา 28 วรรคสอง

**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 เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาตามหลักเกณฑ์ของ ก.ศป. และมีประสบการณ์การทำงานตามที่กำหนด เป็นต้น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 เช่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้ ก.ศป. พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้นที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 13 และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็น “ประมุข” ของศาลปกครอง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวตามมาตรา 15/2 วรรคหนึ่ง โดยให้ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหนึ่งคน เป็นประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 15/1 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องรับผิดชอบให้งานของศาลปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุดช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมายตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง