



อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

สมสกุล ฌ บางช้าง



พ
342.066
ค286๑

34A0159549

Title: อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน

หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2546

ISBN 974-281-859-2

**Powers and Duties of Judges in charge of the Case in
the Administrative Court Procedure of Thailand**

Somskul Na Bangchang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2003

เลขที่พิมพ์.....	0159549
วันลงทะเบียน.....	26 ส.ค. 2546
เลขเรียกหนังสือ.....	วท 342-066 ค9862 [2546] 22

ISBN 974-281-859-2



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ อำนางหน้าทีของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

เสนอโดย นายสมสกุล ณ บางช้าง

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

ประธานกรรมการ

(รศ.ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ ๒๓ เดือน พ.ค. พ.ศ. 2546

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณา และอนุเคราะห์ของท่าน ดร.ชาญชัย แสงศักดิ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำทางวิชาการ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างมาก ตลอดจน รศ.ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ดร. พีระพันธุ์ พาลุสุข และ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการ เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและโอกาสแก่ผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณ บิดามารดา ของผู้เขียนที่ท่านได้มีพระคุณ อบรมสั่งสอน และให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียน โดยเฉพาะ เรือเอก ประสาท ณ บางช้าง บิดาของผู้ เขียน ที่ท่านได้อบรมสั่งสอนและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาแก่ผู้เขียน แม้ท่านจะ ล่วงลับไปแล้วก็ตาม

ขอขอบคุณ ครอบครัว พี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ของสำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่คอยเป็นกำลังใจ สอบถามให้ความช่วยเหลือ และให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์นี้ มีคุณค่า และมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้ เขียนขอมอบคุณงามความดีดังกล่าวนี้ ให้กับผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากมีข้อบกพร่องหรือ ข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับเอาไว้แต่ผู้เดียว

สมสกุล ณ บางช้าง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ม
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่ 1 บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. สมมติฐานของการวิจัย.....	9
3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
4. ขอบเขตของการวิจัย.....	10
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	11
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 อ่างานหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการตรวจคำฟ้อง	
2.1 การตรวจคำฟ้อง.....	13
2.1.1 การตรวจเกี่ยวกับอำนาจศาล.....	19
1) อำนาจศาลเกี่ยวกับพื้นที่.....	19
2) อำนาจศาลเกี่ยวกับชั้นศาล.....	20
3) อำนาจศาลเกี่ยวกับประเภทคดีปกครอง.....	21
2.1.2 การตรวจเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี.....	40
1) เงื่อนไขการฟ้องคดีที่ไม่สามารถแก้ไขได้.....	40
(1) ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.....	41
(2) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถ	
ตามกฎหมาย.....	44

	(3) การดำเนินการครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องศาล.....	44
	(4) คำขอที่ศาลสามารถบังคับได้.....	46
	(5) ระยะเวลาในการฟ้องคดี.....	47
	(6) การฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือการดำเนินการสอบสวนพิจารณาซ้ำ.....	49
	2) เงื่อนไขการฟ้องคดีที่สามารถแก้ไขได้.....	50
	(1) รายละเอียดของคำฟ้อง.....	50
	(2) ค่าธรรมเนียมศาล.....	53
	(3) สำเนาเอกสาร.....	53
	2.2 การตรวจคำฟ้องหรือคำขอประเภทอื่นๆ.....	53
	2.2.1 คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง.....	54
	2.2.2 คำฟ้องแย้ง.....	55
	2.2.3 การร้องสอด.....	57
	2.2.4 คำขอให้พิจารณาคดีใหม่.....	58
	2.2.5 คำอุทธรณ์.....	59
	2.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้อง.....	60
บทที่	3 อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง	
	3.1 การดำเนินการในการแสวงหาข้อเท็จจริง.....	63
	3.1.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของกลุ่มกรณี	68
	1) จากคำฟ้อง.....	68
	2) จากคำให้การ.....	71
	3) จากคำคัดค้านคำให้การ.....	72
	4) จากคำให้การเพิ่มเติม.....	75

3.1.2 การแสวงหาข้อเท็จจริง.....	76
1) จากการไต่สวนคู่กรณีและพยานบุคคล	76
2) การออกคำสั่งให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล	77
3) การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ.....	78
4) การตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด	79
5) การไต่สวนฉุกเฉิน.....	79
6) การแต่งตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหา ข้อเท็จจริง.....	79
7) การมีคำสั่งให้บันทึกเสียงหรือภาพ.....	80
3.1.3 การรับฟังพยานหลักฐาน.....	80
3.1.4 การสรุปสำนวน และจัดทำบันทึกของ ตุลาการเจ้าของสำนวน.....	81
3.1.5 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง	83
3.2 การดำเนินการในขั้นตอนการมีคำสั่งระหว่างพิจารณา	84
3.2.1 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา.....	84
3.2.2 การคัดค้านหรือการถอนตัวของตุลาการ	90
3.2.3 การรวมคดี การแยกคดี.....	92
3.2.4 การรับมรดกความ.....	93
3.2.5 การถอนคำฟ้อง.....	94
3.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการ เจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง.....	95

บทที่ 4	อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดี	
4.1	อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการนั่งพิจารณา.....	97
4.2	การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี.....	101
4.3	การทำคำพิพากษา.....	103
4.4	การอ่านคำพิพากษา.....	109
4.5	ผลแห่งคำพิพากษา.....	110
4.6	ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดี.....	112
บทที่ 5	การวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง	
5.1	การวิเคราะห์ในชั้นการตรวจคำฟ้อง.....	113
5.1.1	อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในปัจจุบัน.....	114
5.1.2	ปัญหาที่อาจเกิดจากอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน.....	116
5.1.3	ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้อง...	117
5.1.4	แนวทางการดำเนินการ.....	119
5.2	การวิเคราะห์ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง.....	119
5.2.1	กรณีการกำหนดหน้าที่ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมากเกินไป.....	119
5.2.2	การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีโดยตุลาการเจ้าของสำนวน.....	123

บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	131
บรรณานุกรม		135
ประวัติผู้เขียน		140

หัวข้อวิทยานิพนธ์	อำนาจหน้าที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณา คดีปกครองของไทย
ชื่อนักศึกษา	นายสมสกุล ณ บางช้าง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2545

บทคัดย่อ

ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาส่วนใหญ่ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีในชั้นการตรวจคำฟ้อง ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ในชั้นการพิจารณาและพิพากษาคดีก็ตาม จึงทำให้ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าว มีผลต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรง หรือโดยทางอ้อม

จึงสมควรได้มีการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งได้กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ว่ามีการกำหนดไว้ชัดเจนแล้วหรือไม่ เพื่อสามารถนำไปกำหนดแนวทางในการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว พบว่า ในชั้นการตรวจคำฟ้อง อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการมีคำสั่งรับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีไว้พิจารณา ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถกระทำได้เพียงคนเดียวเพื่อความรวดเร็ว นั้น อาจมีผลกระทบหรือเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีได้ หากตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาหรือพิพากษาของศาลปกครอง โดยอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการนำคดีนั้นไปฟ้องยังศาลอื่นที่มีอำนาจพิจารณาหรือพิพากษาได้ เพราะคดีขาดอายุความในการฟ้องคดี ดังนั้นเพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ ในการมีคำสั่งรับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีไว้

พิจารณา จึงสมควรกระทำโดยองค์คณะ เช่นเดียวกับการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจไว้โดยตรง แต่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาเรียกหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดๆ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยการร้องสอด ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือโดยการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำฟ้องมาให้ถูกต้องได้

วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้จึงได้เสนอแนะให้มีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองให้ชัดเจนต่อไป

Thesis Title : Powers and Duties of Judges in charge of the Case in the Administrative Court Procedure of Thailand
Student Name : Mr. Somskul Na Bangchang
Advisor : Dr. Charnchai Sawangsagdi
Field of Study : Law
Academic Year : 2002

ABSTRACT

In the administrative court procedure of Thailand, powers and duties to try the administrative cases, for the most part, are prescribed to be entrusted to judge in charge of the case, whether it is the procedure of examination of a plaint, the procedure of inquiry of facts, or the procedure of hearing and adjudication of a case. The proceedings under such powers and duties of the judge in charge of the case therefore take effect, directly or indirectly, to administrative judgements or orders.

The researcher submits his opinion that the issues on powers and duties of judges in charge of the case specified in Thai administrative court procedure should then be studied whether they are clearly provided in order to apply for guideline instruction on developing administrative court procedure for more efficiency.

From the study and research on powers and duties of judge in charge of the case, the researcher also submits his viewpoint that, under the procedure of examination of a plaint, the powers and duties of judge in charge of the case to issue an order accepting the plaint which is considered to be the commencement of trial are within the competence of the sole judge in charge of the case in order to push the case in a speedy manner. The abovementioned point may effect or incur damage to plaintiff in the case where the judge in charge of the case issued an order accepting the plaint impropriety with the reason that the case is not within the jurisdiction of the Administrative Court for trial and adjudication. The consequence of this, the plaintiff may lose his right in entering the case to file to the other

courts which has jurisdiction over the case since such case is precluded by prescription on case filing. Therefore, in order for carefulness and effectiveness, the procedure of issuing an order accepting the case should be proceeded by a court division like that of issuing and order not accepting the case. Also, for the procedure of inquiry of facts, judge in charge of the case has no competence to determine who will be the defendant because there is no law or regulation directly provided, on the other hand, judge in charge of the case has competence to consider summoning administrative agency, State official, or any person to become a party by way of interpleading in accordance with Clause 78 of the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000) or the judge has competence to issue an order for the plaintiff to amend or supplement the plaint.

This Thesis therefore aims to propose the issuance of clear guideline on powers and duties of judges in charge of the case in proceedings with the administrative court procedure for the year to come.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทย มักมีระบบการปกครองพื้นฐานตามหลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (The Rule of Law) ซึ่งระบบการปกครองดังกล่าวมีหลักการสำคัญประการหนึ่งว่าการกระทำของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครอง หรือการกระทำทางตุลาการ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครองหรือประชาชน จะต้องชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ตามหลักที่ว่า “การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (The principle of legality of administrative act) จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มีการละเลยหลักการดังกล่าวอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองส่วนใหญ่ ยังไม่เข้าใจ สนใจหรือให้ความสำคัญในหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนไปอย่างไม่ถูกต้อง เกินเลยจากขอบเขตมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจไปอย่างบิดเบือน (Abuse of Power) ก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายตามมาอย่างมากมาย ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เช่น ปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ปัญหาความยากจน เป็นต้น และสาเหตุดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาในการสร้างค่านิยม และเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ :

ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้กับคนรุ่นหลัง ซึ่งจะทำให้ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาต่อไปในระยะยาวและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการขาดองค์การในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมถึงการกำหนดวิธีการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองอย่างถูกต้องและเหมาะสม ตามที่กฎหมายกำหนด จึงได้มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรในหลายรูปแบบ ในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง ชี้นำ หรือควบคุมจากฝ่ายปกครองไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น ในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นต้น และกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบในรูปแบบของศาล โดยกำหนดให้เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลปกครอง² (Administrative Courts) โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน โดยใช้อำนาจตุลาการในการควบคุมและตรวจสอบ ซึ่งจากการกำหนดให้มีศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงทำให้ประเทศไทยมีกระบวนการยุติธรรมในทางปกครอง³ ที่สมบูรณ์เป็นครั้งแรก เพิ่มขึ้นมาอีก 1 ระบบ จาก

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นและมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

³ ชาญชัย แสงวงศ์, ศาลปกครองกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ :

สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 10

เดิมที่มีเพียง กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางทหาร ซึ่งในอดีตทำให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่เป็นธรรมจากการกระทำทางปกครองสามารถกระทำได้โดยการร้องเรียน ร้องทุกข์ ร้องขอความเป็นธรรม หรืออุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวน ปรับปรุง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือชี้แจงการกระทำของตนให้ทราบ อันเป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองด้วยตนเองเท่านั้น และถ้าหากประชาชนไม่พอใจในผลการพิจารณาของฝ่ายปกครอง ก็สามารถร้องทุกข์ได้ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร แต่ในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณา ก็จะเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารนั่นเองเป็นผู้ชี้ขาดตัดสิน จึงอาจทำให้ผู้ร้องทุกข์เกิดความไม่มั่นใจหรือเชื่อถือในคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ หรืออาจจะใช้อำนาจตุลาการ โดยนำคดีไปฟ้องยังศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาตัดสินคดี ซึ่งมีรูปแบบและวิธีพิจารณาคดีเป็นระบบกล่าวหาคู่ความในคดีมีฐานะเท่าเทียมกัน จึงทำให้คดีอาจได้รับการพิจารณาโดยไม่เหมาะสมตรงกับลักษณะของความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นได้

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในรูปแบบขององค์กรศาลปกครองนี้ มีลักษณะพิเศษในการสร้างหลักประกันเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเลื่อมใสศรัทธาแก่ประชาชนได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

1) ศาลปกครองและหน่วยธุรการของศาลปกครอง ซึ่งสนับสนุนในการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความเป็นอิสระไม่ถูกควบคุมหรือชี้นำจากองค์กรใด ๆ โดยเฉพาะจากฝ่ายปกครอง

2) คำพิพากษาหรือคำสั่งในการชี้ขาดตัดสินคดีต้องทำโดยองค์กรคณะตุลาการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เกิดความละเอียดรอบคอบ และยุติธรรมมากที่สุด

3) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง กระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล และถือเป็นที่สุด องค์กรใด ๆ ไม่สามารถจะลบล้าง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ นอกจากองค์กรของศาลปกครองเอง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4) มีการกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร กฎเกณฑ์ทางกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจนและเป็นธรรม ซึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของศาลปกครองโดยในกฎหมายได้กำหนดรายละเอียดในกฎหมายครอบคลุมทั้ง 3 ส่วน คือ ส่วนของโครงสร้างและองค์กรของศาลปกครอง (jurisdiction administrative) ส่วนของกฎหมายสารบัญญัติและส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังได้บัญญัติให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁴ เพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวม 116 ข้อ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 รวม 5 ข้อ เป็นหลักในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งกำหนดในกฎหมายและระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักกฎหมายและวิธีการที่เป็นลักษณะเฉพาะตามหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจะแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่นๆ โดยมีสาเหตุอันเนื่องมาจากกรณีดังนี้

1) ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีในคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ซึ่งอาจเป็นประชาชนทั่วไปหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม มีสถานะแตกต่างกันไม่เท่าเทียมกัน ในการพิจารณาคดี จึงต้องกำหนดให้ศาลเข้าไปเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการตัดสินคดี

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 44 การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอ การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2) การดำเนินคดีปกครอง ศาลปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองจึงมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความเสมอภาคเท่าเทียมกันให้แก่คู่กรณีดังเช่นวัตถุประสงค์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง แต่จะเข้าไปเพื่อเป็นผู้รักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนให้ได้รับความเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3) อำนาจของศาลปกครองหรือสภาพบังคับที่ศาลปกครองสามารถกระทำได้คือการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนให้ถูกต้องเหมาะสมหรือยกเลิกเพิกถอนการดำเนินการหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมนั้น รวมทั้งมีอำนาจเยียวยาความเสียหายของเอกชนอันเกิดจากการกระทำตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง⁵ ดังกล่าว

ดังนั้น ในการกระทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่ง⁶ นั้น จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีได้บัญญัติให้นำหลักทั่วไปในคดีแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองในทุกเรื่องเพียงบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับใน 3 เรื่อง คือ การคัดค้านตุลาการ (มาตรา 63) การละเมิดอำนาจศาล (มาตรา 64) การบังคับคดี (มาตรา 72) และในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ 2 เรื่อง คือ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ 77) และการร้องสอด (ข้อ 78) ซึ่งหากเรื่องที่ถูกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดไว้ และมีปัญหาจะต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไป ก็จะต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปให้ไปตามหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁷ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หรือหลัก

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72

⁶ ประสาท พงษ์สุวรรณ, คู่มือ เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, เมษายน 2544

⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

กฎหมายทั่วไปก็ได้ และต้องใช้เวลาในการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปของศาลปกครองสัก
ระยะหนึ่ง

จากรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับวิธี
พิจารณาคดีปกครองของไทย มีลักษณะทั่วไป ที่สำคัญ คือ

1) เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน^{*} (Inquisitoire)

คดีปกครองเป็นคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนหรือ
ฝ่ายปกครองด้วยกันเอง โดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดข้อพิพาท
มักมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือประชาชน ฐานะของคู่กรณีจึงไม่เท่า
เทียมกันผู้ถูกฟ้องคดีจะมีความได้เปรียบมากกว่าด้วยเหตุนี้ เพื่อลดความได้เปรียบดังกล่าว
จึงได้กำหนดหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและควบคุมกระบวนการ
พิจารณา ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้เริ่มคดีโดยทำเป็นคำฟ้องยื่นต่อ
ศาล และผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการทำคำให้การแก้ต่างหรือชี้แจงให้ศาลทราบ ศาลจะเป็น
ผู้กำหนดขอบเขตแนวทางในการแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง โดยคู่กรณีสามารถ
เสนอหรือยื่นพยานหลักฐานต่างๆ ให้แก่ศาลได้อย่างเต็มที่ แต่ศาลจะรับฟังหรือไม่รับขึ้น
อยู่กับดุลพินิจของศาล เมื่อได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ศาลก็จะ
พิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา (Accusatoire) คู่
ความจะมีฐานะเท่าเทียมกัน เสมอกันคู่ความจึงมีบทบาทอย่างมากทั้งในแสวงหาพยาน
หลักฐานและการกำหนดแนวทางการพิจารณาคดี โดยคู่ความในคดีแพ่งสามารถเป็นผู้
กำหนดขอบเขตของการแสวงหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานได้เองโดยการกำหนดประเด็น
ที่ต้องให้ศาลพิจารณา การยื่นบัญชีระบุพยานหลักฐาน จำนวนพยานหลักฐานที่จะนำสืบ
การสอบถามพยาน เป็นต้น และยังมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอีกด้วย ดังจะ
เห็นได้จากการขอให้มีการแถลงปิดคดี เนื่องจากสืบพยานตามที่ตนเสนอครบถ้วนแล้ว
ศาลเป็นเพียงผู้ควบคุมหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาคดี ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น
ศาลมิได้เป็นผู้กำหนดหรือวางแผนตามแนวทางหรือความต้องการของศาลเอง หากคู่ความ
ประสงค์จะสืบพยานเพียงใด หรือไม่ประสงค์จะสืบพยานต่อไปแล้ว ศาลก็มีหน้าที่ต้องตัด

^{*} ประสาท พงษ์สุวรรณ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง วารสาร
วิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, (กรุงเทพฯ : อรุณสภา, 2545) หน้า 103-120.

สินคดีไปตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่นั้น หากข้อกล่าวหาไม่พยานหลักฐาน ไม่เพียงพอ ศาลก็ต้องยกฟ้อง ศาลไม่สามารถกำหนดพยานขึ้นมาสืบเองได้ เว้นแต่กรณี มีความจำเป็น แต่ทั้งนี้ก็ไม่สามารถนำพยานนั้นมารับฟังในการตัดสินคดีได้ ในระบบดังกล่าว ศาลจึงต้องรักษาบทบาทของตนเองในการวางตนเป็นกลาง ไม่ให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบซึ่งกันและกัน

2) เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้เอกสารเป็นหลัก

ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในเกือบทุกขั้นตอนจะใช้เอกสารหรือหนังสือเป็นหลัก ในการโต้แย้งหรือชี้แจงกันโดยผ่านศาล โดยเฉพาะในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งวิธีการนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง⁹ และสอดคล้องกับวิธีพิจารณาระบบไต่สวน ซึ่งในการดำเนินการเมื่อศาลเป็นคนกลางและมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งคัดค้านกัน ตามหลักการฟังความสองฝ่ายและการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยด้วยวิธีการดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาคดีเป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาก็จะใช้หนังสือเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นการเริ่มคดีโดยคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือทั้งสิ้น ในชั้นการไต่สวน พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญก็เช่นเดียวกันต้องมีการจัดรายงานเป็นหนังสือโดยให้คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย รับประทานร่วมกันแนบไว้ในสำนวนคดีจนถึงชั้นการสรุปสำนวนแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไปจนถึงวันนั่งพิจารณาคดี แม้จะมีการนัดพร้อมคู่กรณี ทั้งหมดมานั่งพิจารณาคดีในศาลก็ตาม แต่หากคู่กรณีมีข้อเท็จจริงที่ยังไม่สมบูรณ์จะเสนอต่อศาลก็สามารถทำได้ โดยยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวันนั่งพิจารณา¹⁰ และคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องทำเป็นหนังสือ ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายคือคำพิพากษาก็ต้องทำหนังสือเช่นเดียว

⁹ ประสาท พงษ์สุวรรณ, สุรีย์ เผ่าสุทธาวาร, อ้างแล้ว หน้า 107

¹⁰ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

กัน จนอาจกล่าวได้ว่า ทุกขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองต้องทำเป็นหนังสือทั้งสิ้น

จากหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยก็ยังคงได้บัญญัติให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไป อันเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย อันได้แก่ หลักฟังความสองฝ่าย หลักการพิจารณาตามคำร้อง คำขอ หลักการคัดค้านตุลาการ เป็นต้น โดยในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนที่สำคัญไว้ 6 ขั้นตอน คือ

1. การฟ้องคดีและการตรวจคำฟ้อง
2. การแสวงหาข้อเท็จจริง
3. การทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน
4. การทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี
5. การนั่งพิจารณาคดี
6. การพิพากษาคดี

โดยได้กำหนดให้ ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองในหลายกรณีตั้งแต่ขั้นตอนของการตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน การนั่งพิจารณาคดี และการจัดทำคำพิพากษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ย่อมมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองอย่างมาก จึงเห็นสมควรมีการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ในแต่ละขั้นตอน ให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจน เพื่อหาข้อสรุปถึงความเหมาะสมในอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

กล่าวของตุลาการเจ้าของสำนวนในปัจจุบันหลังจากศาลปกครองเปิดดำเนินการมาแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

2. สมมุติฐาน

กฎหมายและระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ซึ่งได้ใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง มาระยะเวลาหนึ่งแล้ว ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน บางกรณียังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ เช่น การกำหนดหน้าที่ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนมากเกินไปก็จะทำให้การปฏิบัติตามหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือการให้อำนาจน้อยเกินไปก็จะทำให้ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้หรือในบางกรณีควรกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น เพื่อจะทำให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา ซึ่งหากมีการศึกษาค้นคว้าในประเด็นดังกล่าวนี้ ตามหลักการทฤษฎีและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วจะทำให้เห็นถึงแนวทางการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ทำให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทำให้การพิจารณาคดีตลอดจนคำสั่งหรือคำพิพากษานั้นมีคุณภาพ มีมาตรฐาน ก่อให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธาและเป็นบรรทัดฐานให้แก่ประชาชนและฝ่ายปกครองยึดถือปฏิบัติต่อไป

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาทฤษฎีและหลักการที่สำคัญรวมทั้งคำอธิบายต่างๆ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเหมาะสมเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ว่าปัจจุบันมีความชัดเจน เหมาะสมเพียงพอดีแล้วหรือไม่ ในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ประชาชนในคดีปกครอง

3.2 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายและระเบียบหลักที่ใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในการ กำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน

3.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนใน ส่วนที่ยังไม่มีความชัดเจน เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ แต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวก็สามารถนำไปปรับใช้กับตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดได้ เนื่องจากมีหลักการทฤษฎีและเหตุผลเดียวกัน โดยการศึกษาจะเริ่มจากการศึกษาถึงระบบวิธีพิจารณาคดีที่ใช้อยู่ในศาลปกครองทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันเพื่อให้ทราบถึง ความเป็นมาและแนวคิดของการพิจารณาคดีระบบกล่าวหา (Accusatory system) และระบบไต่สวน (Inquisitorial system) ซึ่งเป็นระบบที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้

ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 โดยพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นหลัก

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Docoumentary Research) โดยเป็นการศึกษาจากตำรา บทความ ความเห็น ทางกฎหมาย ตลอดจนแนว
คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเกี่ยวข้องกับหัวข้อ
ข้อที่ทำการวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศประกอบกัน และนำข้อมูลที่ได้มา
เรียบเรียงโดยวิธีพรรณนา (Descriptive method) และวิเคราะห์ (Analytical method) นำ
เสนอเป็นรายบท เรียงตามลำดับ เพื่อให้เกิดความเข้าใจพร้อมทั้งสรุปและเสนอแนะแนว
ทางแก้ไข ต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงข้อความคิด ทฤษฎี รวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยว
กับการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

6.2 ทำให้ทราบถึงรายละเอียดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยซึ่งใช้อยู่ใน
ปัจจุบันว่ามีประเด็นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการ
พิจารณาคดีปกครอง ที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้มีประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีปกครอง
อย่างเต็มที่

6.3 สามารถนำผลการวิจัยมาเป็นแนวทางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลา
การเจ้าของสำนวน องค์กรคณะ และตุลาการผู้แถลงคดีให้เกิดความเหมาะสม
ชัดเจน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามหลักการและเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

บทที่ 2

อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการตรวจคำฟ้อง

คำฟ้องในคดีปกครอง¹¹ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น หมายถึง การเสนอข้อหาของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการเริ่มคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด โดยมีเจตนาเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณา พิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ หรือการเสนอคำร้องขอต่าง ๆ ในภายหลัง โดยทำเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข ฟ้องแย้ง ร้องสอดเข้ามาในคดีโดยความสมัครใจหรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ซึ่งการเสนอนั้นอาจทำเป็นคำฟ้องหรือคำร้องขอก็ได้ จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คำฟ้องในคดีปกครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

- คำฟ้อง อันเป็นการเริ่มคดีต่อศาลปกครอง ตามความหมายดังกล่าวโดยสภาพของการฟ้องคดีแล้ว คำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีหรือการแสดงเจตนาเริ่มคดีในข้อหาต่างๆ ของผู้ฟ้องคดีมีเจตนาเพื่อที่จะให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินตามข้อหาที่พิพาทกัน ไม่ว่าจะเป็ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด โดยการเสนอคำฟ้องประเภทนี้จะมีได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้นในแต่ละชั้นศาล เพราะหากนำคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีในข้อหาต่างๆ มาฟ้องยังศาลเดิมอีก ก็อาจจะถือเป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อนได้

- คำฟ้องหรือคำร้องขอที่เสนอภายหลัง เป็นคำฟ้องอีกประเภทหนึ่งที่ยื่นต่อศาลหลังจากได้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขออันเป็นการเริ่มคดีแล้ว ซึ่งต้องอาศัยคำฟ้องอันเป็นการเริ่ม

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 วรรคหนึ่ง คำฟ้อง หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะ ได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

คดีหรือคำฟ้องแรกเป็นหลักในการที่จะยื่นคำฟ้องประเภทนี้ได้ โดยการยื่นคำฟ้องประเภทนี้มีเจตนาต่างๆ เช่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ต้องการขอเข้ามาเป็นคู่กรณีร่วมด้วย หรือต้องการให้มีการพิจารณาตามคำฟ้องใหม่ เป็นต้น และอาจเสนอคำฟ้องประเภทนี้ได้หลายครั้งโดยไม่ถือเป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดประเภทต่างๆ ของคำฟ้องดังกล่าวไว้ดังนี้ คือ

- คำร้องขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมฟ้อง
- คำฟ้องแย้ง
- คำร้องสอด
- คำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้คำขอประเภทต่างๆ เหล่านี้ เป็นคำฟ้องตามกฎหมายด้วยดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการตรวจคำฟ้องหรือคำขอประเภทอื่นๆ อันถือเป็นคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน จึงจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีทุกประการ และจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีด้วยเสมอ เมื่อทราบถึงประเภทต่างๆ ของคำฟ้องแล้ว ต่อไปจะขออธิบายให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการตรวจคำฟ้องประเภทต่างๆ โดยจะขอแยกอธิบายเป็น 2 ส่วน คือ

- 2.1 การตรวจคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดี
- 2.2 การตรวจคำฟ้องประเภทอื่นๆ

2.1 การตรวจคำฟ้อง

การตรวจคำฟ้อง หมายถึง การตรวจสอบในเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะ ประเภทและความสมบูรณ์ของคำฟ้อง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาในเนื้อหา โดยกฎหมายกำหนดให้ สามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ 2 วิธี คือ วิธีแรกผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องด้วยตนเอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นมายื่นคำฟ้องได้ที่สำนักงานศาลปกครองตามภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี หรือที่สำนักงานศาลปกครองที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น¹² ก็ได้ หรือวิธีที่สองอาจจะเสนอคำฟ้องทาง

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง

ไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองตามเขตอำนาจดังกล่าวข้างต้นก็ได้¹³ ซึ่งการเสนอคำฟ้องด้วยวิธีการดังกล่าว เป็นลักษณะเฉพาะของการเสนอคำฟ้องในคดีปกครองที่มีความแตกต่างไปจากการเสนอคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นๆ ที่ต้องเสนอคำฟ้องเป็นหนังสือตามแบบของคำฟ้องที่กฎหมายกำหนดไว้ ณ ที่ทำการศาลที่มีอำนาจรับคำฟ้องในคดีประเภทนั้นๆ ไม่สามารถจะเสนอคำฟ้องมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น มีเหตุผลเนื่องมาจากการดำเนินคดีปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยถือเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง จึงถือเป็นการบริการสาธารณะ¹⁴ ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผู้เสียหายเป็นผู้ใช้บริการ และหากพิจารณาในแง่ของการที่ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายปกครองด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่เสนอคดีต่อศาลปกครองจึงน่าจะถือเป็นผู้แจ้งเหตุให้ศาลปกครองได้ทราบก่อนที่ศาลปกครองจะสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำนั้นของฝ่ายปกครองได้ ประกอบกับลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประการหนึ่งคือ การดำเนินคดีปกครองต้องดำเนินการด้วยความเรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัดเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง จากเหตุผลดังกล่าว ในการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง จึงต้องกำหนดให้สามารถดำเนินการได้โดยง่ายสะดวกและรวดเร็ว โดยสามารถเสนอคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้

เมื่อสำนักงานศาลปกครอง¹⁵ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับคำฟ้องมาแล้วก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบคำฟ้องในเบื้องต้นชั้นหนึ่งเสียก่อน ก่อนที่จะเสนอคำฟ้อง

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 46

¹⁴ ประสาท พงษ์สุวรรณ, สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, อ้างแล้ว หน้า 115

¹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 35

นั้นไปยังส่วนเลขาการอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยการตรวจสอบคำฟ้องดังกล่าวจะเป็น การตรวจในเบื้องต้นเกี่ยวกับรูปแบบของคำฟ้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁶ เท่านั้น เช่น การ ตรวจลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี จำนวนสำเนาคำฟ้องและเอกสารตามจำนวนเท่ากับผู้ถูกฟ้องคดี หลักฐานในการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองหรือการชำระค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น โดย ยังมีได้มีการตรวจสอบในเนื้อหาของคดีอย่างละเอียดถี่ถ้วน หากเจ้าหน้าที่พบความไม่ สมบูรณ์หรือถูกต้องที่เห็นได้ชัดเจน ก็สามารถแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้ถูกต้องก่อนได้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องด้วยตนเอง ที่สำนักงานศาลปกครอง แต่หากเป็นกรณีที่เสนอ คำฟ้องมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบก็จะบันทึกเป็นข้อสังเกตไว้แล้ว เสนอคำฟ้องนั้นให้กับส่วนเลขาการอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อเสนอให้อธิบดีศาลปก ครองชั้นต้น มีคำสั่งจ่ายสำนวนให้องค์คณะ และหัวหน้าคณะก็จะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะ นั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน¹⁷ เพื่อทำหน้าที่ตรวจคำฟ้องและดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการในชั้นการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้า ของสำนวนนั้น มีความสำคัญมากในการที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับอำนาจใน การพิจารณาคดีของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งในลักษณะของประเภทคดีปก ครองและเขตอำนาจในทางพื้นที่ เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่างๆ หลายกรณีตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ แม้ในคดีปกครองโดยหลักเกณฑ์แล้วจะไม่เคร่งครัดหรือให้ความสำคัญ ในรูปแบบหรือวิธีการมากนักก็ตาม แต่หากผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตาม

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 37 เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่ องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๖

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้า ของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่า ธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน ภายใต้วงเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไข หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูก ต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เงื่อนไขต่างๆ ในการฟ้องคดีปกครองก็อาจเป็นสาเหตุที่จะทำให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ แต่ถ้าหากตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการตรวจคำฟ้องไม่ละเอียดรอบคอบแล้ว และมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา หากปรากฏภายหลังว่า คดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีในสาระสำคัญ เช่น ยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงเลยระยะเวลาในการฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหาย เป็นต้น ก็จะทำให้เสียเวลาในการพิจารณาคดี ทั้งของศาลปกครองเอง คู่กรณี หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่สามารถเยียวยาได้ ตัวอย่างเช่น ในคดีนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณา ทั้งที่คดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและดำเนินการพิจารณาคดีเรื่อยมา ซึ่งต่อมาภายหลังพบว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยกคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามที่ศาลมีอำนาจกระทำได้ แต่กรณีดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ในการนำคดีไปฟ้องยังศาลอื่นที่มีอำนาจพิจารณาได้ หากคดีขาดอายุความในการฟ้องคดีของศาลนั้น เนื่องจากการกำหนดเกี่ยวกับกรณีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ไม่ทำให้อายุความในการฟ้องคดีต่อศาลอื่น สะดุดหยุดอยู่ โดยในขณะที่ศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณาและคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง อายุความในการฟ้องคดีต่อศาลอื่นก็เดินต่อไปเรื่อยๆ แต่ในทางตรงกันข้าม หากผู้ฟ้องคดีนำคดีปกครองไปฟ้องยังศาลอื่น แต่หากพบว่าคดีนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดีจะสะดุดหยุดอยู่เท่ากับระยะเวลาเริ่มตั้งแต่วันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลนั้น ไปจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด¹⁸ อันมีผลทำให้คดีนั้นอาจจะยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นประเด็นปัญหาประการหนึ่งซึ่งควรแก้ไข และผลเสียที่ตามมาอีกประการหนึ่งของการรับคดีไว้พิจารณาโดยไม่ถูกต้องก็คือ ความเลื่อมใส ศรัทธาของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะ ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้น เพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

ของศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้อง จึงควรให้ความสำคัญอย่างมากในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างละเอียดรอบคอบ

ในวิธีพิจารณาคดีปกครองดังที่กล่าวใน ไปแล้วเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีและศาลปกครองมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันคือ การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตัดสินคดีที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งอาจจะเป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม การดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณาคดี ไปจนถึงการที่ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีนั้น ถือเป็นขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งตัดสินคดีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ในการตรวจคำฟ้อง กฎหมายกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะนายหนึ่งทำหน้าที่ตุลาการเจ้าของสำนวน ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวแล้วนั้น หากพิจารณาโดยไม่ละเอียดแล้วจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เมื่อหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้วอำนาจในการตรวจคำฟ้องดังกล่าว ควรเป็นอำนาจเด็ดขาดของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวที่จะสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้ แต่หากพิจารณาร่วมกับ มาตรา 61¹⁹ ที่กำหนดให้ตุลาการนายเดียว ซึ่งได้รับ

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา
- (3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำ หรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
- (4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
- (5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครอง หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่บุคคล หรือสิ่งอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

มอบหมายจากองค์คณะ มีอำนาจทำอะไรได้บ้างนั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะ
 ในชั้นการตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน หรือการพิจารณาพิพากษา
 คดีก็ตาม อำนาจในการพิจารณาคดียังคงเป็นขององค์คณะ แต่ในทางปฏิบัติเพื่อความสะดวก
 และรวดเร็วในการปฏิบัติ จึงได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของ
 ส่วนเป็นผู้ดำเนินการเพียงนายเดียว ซึ่งก็หมายความว่า ในชั้นการตรวจคำฟ้อง นอก
 จากตุลาการเจ้าของส่วนมีอำนาจที่จะแสวงหาพยานหลักฐานในชั้นนี้ได้เพื่อนำมาประกอบ
 การพิจารณา และมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนคู่กรณี พยาน
 หรือบุคคลอื่น รวมทั้งการขอเอกสารหลักฐาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ องค์คณะก็
 สามารถ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นอำนาจขององค์
 คณะ โดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งจะสอดคล้องกับ ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบวิธีพิจารณาคดีปก
 ครองฯ ที่กำหนดให้ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของส่วน พิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องไม่สมบูรณ์
 ครบถ้วน ไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล โดยได้แจ้งให้ทราบและกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการแก้
 ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งศาล หรือเป็นกรณีที่คดีนั้น ไม่อยู่ในอำนาจการ
 พิจารณาของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของส่วนจะต้องเสนอความเห็นของตนในรายงาน
 กระบวนพิจารณาเสนอให้องค์คณะพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและ
 จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่หากเห็นว่าควรรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ในทางปฏิบัติ
 ในปัจจุบันตุลาการเจ้าของส่วนนายเดียวสามารถมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ โดยมี
 เหตุผลว่า คดีจะต้องอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองโดยองค์คณะอยู่แล้ว ตุลาการเจ้าของ
 ส่วนจึงมีอำนาจสั่งหรือไม่รับรับคดีไว้พิจารณาได้

ในการกำหนดกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของส่วนในการตรวจคำฟ้องนี้ จะ
 ต้องดำเนินการตรวจเกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องหลัก ๆ 2 เรื่อง คือ

2.1.1 การตรวจเกี่ยวกับอำนาจศาล

2.1.2 การตรวจเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

2.1.1 การตรวจเกี่ยวกับอำนาจศาล

ในการตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับอำนาจศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบเกี่ยวกับอำนาจศาลเป็นลำดับแรกว่า คำฟ้องดังกล่าว เป็นคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลหรือไม่ โดยการตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับอำนาจศาลตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) อำนาจศาลเกี่ยวกับพื้นที่
- 2) อำนาจศาลเกี่ยวกับชั้นศาล
- 3) อำนาจศาลเกี่ยวกับประเภทคดีปกครอง

1) อำนาจศาลเกี่ยวกับพื้นที่

ในการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน หลังจากรับคำฟ้องมาแล้ว สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณา ก็คือ ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีและข้อหาหรือมูลคดีที่เกิดขึ้นเกิดในพื้นที่ใด เพื่อจะพิจารณาว่า คำฟ้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาลใด เพราะหากคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ของศาลที่ตนยื่นฟ้อง อีกทั้งมูลคดีที่เกิดขึ้นอยู่นอกพื้นที่ของศาลที่ยื่นฟ้อง โดยปกติศาลนั้น ก็จะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีและจะต้องดำเนินการส่งคำฟ้องดังกล่าวไปให้ศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจในทางพื้นที่พิจารณาต่อไป เพราะหากตุลาการเจ้าของสำนวนมิได้พิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจศาลในทางพื้นที่แล้ว และได้พิจารณาคดีเรื่อยไปโดยที่ไม่มีอำนาจ ก็จะเป็นการดำเนินกระบวนการที่ผิดระเบียบ แต่ในส่วนของผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองใดก็ได้ เพราะหากเป็นการฟ้องผิดศาลในทางพื้นที่แล้ว ศาลปกครองก็มีหน้าที่จะดำเนินการโอนคดีภายในศาลปกครองด้วยตนเองดังกล่าว

อำนาจศาลในทางพื้นที่นี้ กฎหมายได้กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ตลอดทั่วทั้งราชอาณาจักร ส่วนศาลปกครองชั้นต้นนั้น มีอำนาจพิจารณาคดีตามเขตพื้นที่ที่กำหนดเอาไว้ ในมาตรา ๘ วรรคสอง กล่าวคือ ศาลปกครองกลางมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจในทางพื้นที่ ตลอดท้องที่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม และ

สมุทรสาคร หากศาลปกครองในภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ยังไม่มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ก็ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองกลาง และหากคดีใดๆ ที่อยู่นอกเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาลปกครองกลาง แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองกลาง ก็กำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลปกครองกลาง ที่จะไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ ส่วนศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจในทางพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดใดๆ นั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 94 และประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ขยายเขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคออกไปอีก 4 แห่ง คือ 1. ศาลปกครองขอนแก่น ให้มีเขตอำนาจในพื้นที่ของศาลปกครองสกลนคร และศาลปกครองอุดรธานี 2. ศาลปกครองเชียงใหม่ ให้มีเขตอำนาจในพื้นที่ของศาลปกครองแพร่ 3. ศาลปกครองนครราชสีมา ให้มีเขตอำนาจในพื้นที่ของศาลปกครองบุรีรัมย์ และศาลปกครองอุบลราชธานี และ 4. ศาลปกครองสงขลา ให้มีเขตอำนาจในพื้นที่ของศาลปกครองนครศรีธรรมราช และศาลปกครองยะลา แต่ในปัจจุบันได้มีการเปิดศาลปกครองนครศรีธรรมราชแล้ว ก็จะต้องมีการประกาศยกเลิกเขตอำนาจของศาลปกครองสงขลาที่มีเขตอำนาจในพื้นที่ของศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยออกเป็น ประกาศของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

จะเห็นได้ว่า เจตนาสำคัญประการหนึ่งในการแบ่งเขตอำนาจของศาลปกครองในทางพื้นที่ก็เพื่อเป็นกระจายอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกไปให้ทั่วถึงและมีความสมดุลกันทั่วประเทศ อีกทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีในการดำเนินคดีปกครองอีกด้วย โดยเป็นการแบ่งส่วนภายในของศาลปกครองเอง ซึ่งในส่วนของผู้ฟ้องคดีจะไม่ค่อยมีผลกระทบในทางคดีมากนัก เพราะหากผู้ฟ้องคดีฟ้อง ผิดศาลในทางพื้นที่แล้ว ศาลที่รับคำฟ้องนั้นไว้ก็สามารถโอนคดีไปยังศาลที่มีเขตอำนาจให้พิจารณา และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

2) อำนาจศาลเกี่ยวกับชั้นศาล

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งชั้นศาลออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยใน

ศาลปกครองชั้นต้นได้แบ่งออกเป็น 2 ศาล คือศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค โดยการแบ่งชั้นศาลดังกล่าวนี้มีเจตนาเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยยุติธรรม โดยให้มีการทบทวน กลั่นกรอง ในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกชั้นหนึ่ง หากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาพิพากษาคดีคดี โดยการแบ่งชั้นของศาลปกครอง มีเพียง 2 ชั้นศาล ซึ่งจะมีความแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่มี 3 ชั้นศาล ได้แก่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ทั้งนี้มีสาเหตุเนื่องมาจาก การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น มีขั้นตอนในการควบคุมตรวจสอบหลายระดับชั้น ซึ่งมีทั้งการควบคุมภายในองค์กรฝ่ายบริหารด้วยตนเองโดยการบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแล หรือการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ อันถือเป็นการควบคุมภายนอกอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนกลั่นกรองและแก้ไข ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง จึงถือว่า ข้อพิพาทดังกล่าวได้มีการพิจารณาทบทวนแก้ไข เยียวยามาแล้วชั้นหนึ่ง ศาลปกครองจึงมีการตรวจสอบควบคุมอีกเพียง 2 ชั้นศาล เท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 เท่านั้น คดีนอกเหนือจากคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นทั้งสิ้น

3) อำนาจศาลเกี่ยวกับประเภทคดีปกครอง

ในการพิจารณาเรื่องอำนาจเกี่ยวกับประเภทคดีปกครอง โดยทั่วไปตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง²⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 เป็น

²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

จากเมื่อพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองแล้ว ศาลก็ต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า ศาลสามารถบังคับผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการตามมาตรา 72 ได้ด้วย เพราะมาตรา 72 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการบังคับผู้ถูกฟ้องคดี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองดำเนินการหรือมีคำสั่งนอกเหนือไปจากอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ศาลปกครองก็จะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยมีเหตุผลว่า เป็นคดีที่ศาลปกครองไม่อาจที่จะมีคำสั่งบังคับให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ และในขณะเดียวกันในการพิจารณาคำฟ้องและคำขอของตุลาการเจ้าของสำนวน ก็ต้องคำนึงถึงหลักความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีด้วย กล่าวคือ ศาลปกครองสามารถได้ส่วนหรือสืบพยานใดๆ ก็ได้ ในชั้นการตรวจคำฟ้องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาต่อไป แต่ศาลจะไปชี้แนะ หรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการใดๆ ที่นอกเหนือไปจากเจตนาในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ รวมทั้งการมีคำขอก็เช่นเดียวกัน ศาลจะไม่สามารถกำหนดคำขอได้เองหรือแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเช่นใด เพราะเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อย่างใดก็ได้ แต่หากเป็นคำขอที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ศาลปกครองแล้ว ศาลก็ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไปได้

คดีประเภทแรกที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นคือ คดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำตามความหมายของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการทะเลาะเบาะแว้งหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

พ.ศ. 2542 คดีปกครองนี้มีความกว้างมากโดยมีความหมายรวมการกระทำตั้งแต่การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง และการกระทำอื่นใด ซึ่งเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยสาเหตุต่างๆ ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้า หน้าที่ของรัฐยกเลิกเพิกถอนกฎ คำสั่งหรือการกระทำทั้งหมด หรือการกระทำบางส่วนที่ได้ กระทำไปได้ โดยการตรวจคำฟ้องของคดีประเภทนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณา ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามคำจำกัด ความในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ซึ่งปัญหาในการพิจารณาก็เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากในระยะเริ่มเปิดทำการศาลปกครอง ใหม่ ๆ เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดฐานะของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลายประเภทและ กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายบางฉบับ ต้องมีการตีความ เนื่องจากไม่มีความ ชัดเจน และบรรทัดฐาน ในการกำหนดว่าหน่วยงานใดมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังไม่มีความชัดเจน ประกอบกับได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง หน่วยงานทางปกครอง ตามแผนการปฏิรูประบบราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือการกำหนดหน่วยงานภาครัฐใหม่ จึงเป็นเรื่องที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องติดตามและ ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ซึ่งหากศาลพิจารณาว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรานี้แล้วมีคำสั่งรับคดีไว้ พิจารณา แต่ปรากฏภายหลังว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐ คดีก็จะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากมิใช่คดีปกครอง ศาลก็ต้องยกฟ้อง และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการพิจารณา ซึ่งจะก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่ในปัจจุบันปัญหาในเรื่องของการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ นั้น ได้ ผ่อนคลายลงไปบ้าง เนื่องจากในบาง กรณี ศาลปกครองสูงสุด ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานทางปกครองไว้บ้าง

แล้ว ซึ่งก็จะสามารถนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในกรณีอื่น ๆ ได้ตามสมควร ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2544 ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง ตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 22/2544 สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดี มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม หักเงินเดือนและเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ข้าราชการ เป็นกรณีการปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาเท่านั้น หาใช่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และกรณีตามคำฟ้องดังกล่าวมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการ กระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 49/2544 ผู้ฟ้องคดีฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีคือ มูลนิธิการศึกษา และวัฒนธรรมสัมพันธ์ไทย-นานาชาติ คดีพิพาทที่เกิดขึ้นตามคำฟ้องดังกล่าวเป็นคดีพิพาท ระหว่างเอกชน มิใช่คดีระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเกิด จากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณา ได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปก ครอง พ.ศ. 2542

กรณีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณา ซึ่งเป็นกรณีที่ มีรายละเอียดและข้อเท็จจริงในการพิจารณา มากก็คือ ลักษณะของการกระทำในคำฟ้องนั้น เป็นการกระทำในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานทางปก ครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการกระทำบางประเภทที่เป็นการกระทำในฐานะเอกชนอยู่ด้วย การกระทำได้กล่าว จึงถือว่าเป็นการกระทำทางแพ่งมิได้เป็นการกระทำในทางปกครอง แม้จะ

เป็นการกระทำโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม การกระทำดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ในกรณีนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาคำฟ้องในเนื้อหาสาระของคำฟ้องด้วย โดยจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้นมีเข้าลักษณะของการกระทำทางปกครองหรือไม่ โดยพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำไปโดยมีหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ให้กระทำหรือไม่ และการกระทำนั้นจะต้องกระทำไปโดยมีอำนาจบังคับเหนือเอกชน ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบนั้นเพียงฝ่ายเดียว โดยมีเจตนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อพัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ ของหน่วยงานทางปกครอง การดำเนินการดังกล่าวแม้จะดำเนินการโดยหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นเพียงผู้ซื้อรายหนึ่งเทียบเท่าเอกชนเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับใด ๆ ที่เหนือกว่าเอกชนในการเสนอราคาหรือทำสัญญาใดๆ กรณีนี้จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการกระทำทางปกครอง ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งในกรณีเกี่ยวกับการกระทำใดเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการวินิจฉัยดังตัวอย่างดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2544 การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินมัดจำตามสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีผลเท่ากับให้ศาลจำต้องก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยถึงความสมบูรณ์ของสัญญาดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง และโดยที่สัญญาซื้อขายตามคำฟ้องเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแพ่ง จึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 33/2544 การที่พนักงานอัยการจังหวัดราชบุรีฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดราชบุรี ในความผิดฐานลักทรัพย์ที่เป็นของผู้มีอาชีพกสิกรรมและเป็นพืชพันธุ์กสิกรรม ซึ่งเป็นฐานความผิดที่ไม่ตรงกับที่พนักงานสอบสวนรับแจ้งความไว้ว่าลักทรัพย์ในเวลากลางคืน เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะกระทำตามกระบวนการยุติธรรมทาง

อาญา มิใช่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ คำฟ้องดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2544 บันทึกข้อตกลงประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนายบังเอิญ เป็นข้อตกลงทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอันมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา 850 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดบันทึกข้อตกลงประนีประนอมข้อพิพาทดังกล่าว เป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่ประชาชน ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 การกระทำดังกล่าวมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 9 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2544 ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในฐานะผู้เชี่ยวชาญโดยการใช้ความรู้ความสามารถในการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อ อันเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวเสนอความเห็นต่อศาลจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเพียงพยานหลักฐานในกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล และเป็นดุลพินิจของศาลที่จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้เพียงใด ไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในความเห็นของผู้เชี่ยวชาญก็อาจทำคำร้องขอให้ศาลเพื่ออธิบายด้วยวาจาหรือขอให้ศาลตั้งผู้เชี่ยวชาญคนอื่นอีกได้ตามมาตรา 130 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีตามคำฟ้องนี้จึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 77/2544 แม้ธนาคารอาคารสงเคราะห์จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินงานอย่างธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางปกครองแต่อย่างใด เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากหนังสือสัญญากู้เงินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้กู้และผู้ให้กู้ นั้น เป็นนิติสัมพันธ์ต่อกันตามหนังสือสัญญากู้เงินภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการออก

ระเบียบหรือมติต่างๆ ของคณะกรรมการธนาคารเป็นการประกอบธุรกิจตามปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป มิใช่การกระทำทางปกครองจึงไม่เป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

คดีพิพาทที่เกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สาละสำคัญของคดีปกครองประเภทนี้จะแตกต่างจากประเภทคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กล่าวคือ คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการกระทำไปตามความประสงค์ของตน แต่การกระทำดังกล่าวกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุต่างๆ เช่น ไม่มีอำนาจกระทำหรือใช้ดุลพินิจไปโดยมิชอบ แต่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้กระทำ แต่มิได้กระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใดเลย กรณีหนึ่ง หรืออีกกรณีหนึ่งมีการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการ แต่มีความล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน

ในการพิจารณาคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวนในมาตรานี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาในเรื่องของกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องกระทำตามกฎหมายหรือไม่ หรืออีกกรณีหนึ่งต้องพิจารณาว่า ในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้หรือไม่ เพื่อจะเป็นเกณฑ์พิจารณาว่าล่าช้าหรือไม่ แต่หากกฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเอาไว้ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องเทียบเอาจากกฎหมายทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ ก็คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหลักในการพิจารณา

คำฟ้องในคดีปกครองประเภทนี้มักมีการฟ้องร่วมกันมากับคำฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ควบคู่กัน ไป เช่น ฟ้องขอให้เร่งรัดการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีและขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี มาในคำฟ้องเดียวกัน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งและ

คำบังคับตามคำฟ้อง ซึ่งในแนวทางการปฏิบัติในการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน ในปัจจุบันจะยึดถือตามแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด โดยมีรายละเอียดว่า ในกรณีที่กฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองเอาไว้ชัดเจน และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวไป โดยไม่มีเหตุผลหรือได้ขอขยายระยะเวลาต่อผู้มีอำนาจ ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ไว้เพื่อพิจารณา ควบคู่กันไปกับคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้ แต่หากกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไว้อย่างใด ผู้ฟ้องคดีก็จะต้องรอผลการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก่อน จึงจะมาฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้ หากนำคดีมาฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ศาลสามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากยังมีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง แต่สามารถฟ้องให้มีการเร่งรัดการพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เพียงอย่างเดียวได้ ซึ่งหากวิเคราะห์ตามแนวทางการตัดสินของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาเรื่อง ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ โดยไม่ถือว่าล่าช้าแต่อย่างใด แต่ในกรณีดังกล่าวนี้ ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติคดีปกครองประเภทนี้ไว้ เนื่องจากเกรงว่า จะเป็นการไปก้าวล่วงการดำเนินการของฝ่ายบริหาร แต่ได้มีการแก้ปัญหาในกรณีดังกล่าวไว้โดย ออกรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1900 บัญญัติโดยให้ถือว่าการเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลา 4 เดือน ติดต่อกันนับตั้งแต่วันที่ร้องเรียน หรือมีคำร้องขอของเอกชนเท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย (decision implicite de rejet) เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้²² เพื่อป้องกันการถ่วงเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เพราะในประเทศฝรั่งเศสการจะนำคดีมาฟ้อง

²² รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (เอกสารอัดสำเนา) สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง หน้า 205

ต่อศาลปกครองได้ จะต้องมีการออกเป็นคำสั่งทางปกครองเสียก่อน กรณีเดิวนั้น โดยรวมถึงคำสั่งปฏิเสธของฝ่ายปกครองด้วย จึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากเป็นเพียงการกระทำทางปกครองกรณีอื่นตามความหมายของประเทศไทยจะต้องมีการร้องต่อฝ่ายปกครองให้พิจารณาและมีคำสั่งปฏิเสธก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

จากกรณีดังกล่าว ตามคำฟ้องประเภทนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการมีคำสั่งหรือคำสั่งบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) นี้ สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว โดยพิจารณาเพียงว่า มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเป็นการละเอียดหรือไม่ หรือมีการดำเนินการล่าช้าไปจากระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาพยานหลักฐานจากคำฟ้องและคำให้การเท่านั้น ศาลก็อาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นกระทำการหรือเร่งกระทำการตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดได้ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในมาตรา 9 (2) ไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2544 ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับแจ้งความร้องทุกข์แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีและตรวจสอบเอกสารแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สอบถามความคืบหน้าของคดีและได้รับคำตอบว่าจะดำเนินการในส่วนของการพนักงานสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน แต่ระยะเวลาผ่านมา 5 เดือนแล้ว ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 คำฟ้องนี้จึงเป็นคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีและตั้งประเด็นแห่งคดีไม่ตรงกับเนื้อหาที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้องแล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 108/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความร้องทุกข์ จึงเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐละเอียดต่อ

หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมจับกุมผู้ต้องหาและยึดเรือของกลางทั้ง ๒ ลำในคดีนี้ และศาลมีคำพิพากษาให้รับแล้ว นอกจากนี้เจ้าของเรือยังได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูล ขอคืนเรือของกลาง คดีอยู่ในระหว่างไต่สวน หากปรากฏว่าเรือของกลางเกิดการสูญหาย ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบและอาจต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

คดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเป็นผลมาจากการกระทำทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีประเภทนี้มีข้อแตกต่างอย่างชัดเจนจากประเภทของคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คือในการมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ศาลสามารถสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ทรัพย์สินเพื่อเยียวยาความเสียหายในทางละเมิดอันเป็นผลมาจากการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นใด ซึ่งเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยที่ศาลจะสามารถเยียวยาให้กับผู้เสียหายด้วยการสั่งให้ฝ่ายปกครองชดเชยเป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ก็ได้ หรืออาจมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองยกเลิกเพิกถอนหรือกระทำการตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ได้ จึงเห็นว่าอำนาจในการกำหนดคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครอง ในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีค่อนข้างมาก ในชั้นการตรวจคำฟ้อง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจคำฟ้องให้ชัดเจนว่า เป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดใดๆ หรือไม่และโดยเฉพาะการกระทำนั้นจะต้องเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าโดยมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงจะเป็นการละเมิดในทางปกครองตามความหมายของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เนื่องจากมีบางกรณีการก่อให้เกิดความเสียหายแม้จะเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วๆ ไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามตำแหน่ง

เช่น แพทย์มีหน้าที่รักษาคนไข้ พนักงานขับรถมีหน้าที่ขับรถ เจ้าหน้าที่รัฐการมีหน้าที่ทำงานด้านเอกสารและหนังสือเป็นต้น หากเกิดความเสียหายในทางละเมิดดังกล่าวอันมิใช่เป็นการกระทำหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดหน้าที่เฉพาะหรือเป็นการละเมิดในทางปกครองแล้ว ก็จะต้องถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายในกรณีนี้จะต้องฟ้องต่อหน่วยงานทางปกครองโดยตรง²³ จะมาฟ้องศาลปกครองไม่ได้ เนื่องจากหน่วยงานสามารถพิจารณาชดใช้หรือไม่ชดใช้ทรัพย์สินหรือเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้เอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 เช่น พนักงานขับรถยนต์ขับรถของทางราชการในหน้าที่ราชการไปชนรถของเอกชนรายหนึ่ง หากเอกชนรายนั้นเห็นว่า พนักงานขับรถยนต์เป็นผู้กระทำละเมิดต่อตนสามารถเรียกให้หน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานขับรถยนต์นั้น ชดใช้ในทางละเมิดแก่ตนได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากหน่วยงานไม่ชดใช้ให้ ก็สามารถใช้สิทธิในทางศาลได้ โดยไปฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีละเมิดต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายจึงไม่เป็นคดีปกครอง

ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ในประเด็นว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เพราะหากรับคดีมาพิจารณาเนื่องจากเห็นว่า เป็นคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ต่อมาพบว่ามิได้เป็นการละเมิดในทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ก็จะต้องสั่งยกฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพื่อให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม แม้จะไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการฟ้องคดี เนื่องจากอายุความในขณะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองนั้น อายุความจะสะดุดหยุดอยู่ตามข้อ 31 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และอายุความในการฟ้องคดีแพ่งก็มีอายุความยาวกว่าก็ตาม แต่อาจทำให้เสียเวลาและความน่าเชื่อถือได้ โดยความผิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งวางแนวทางไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือถึงสำนักงานป.ป.ช. ขอรบายข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญาที่ผู้ถูก

²³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

ฟ้องคดีกับพวกถูกฟ้องคดีเป็นจำเลย เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้หนังสือที่ออกไปจะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ก็มีใช้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 32/2544 การกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีนี้มีได้เป็นผลโดยตรงมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นของผู้ถูกฟ้องคดี คำฟ้องดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544 การกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นการกระทำในหน้าที่และการกระทำดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งการกระทำในหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนี้ เกิดจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคตามหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

คดีพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง ในการพิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าเป็นไปตามคำจำกัดความตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ดังนี้

- คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องเป็นฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- สัญญาที่ทำกันนั้นมีวัตถุประสงค์ในเนื้อหาของสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกฎหมายได้กำหนดยกตัวอย่างประเภทของสัญญาเพื่อเป็นแนวทางไว้ โดยต้องเป็นสัญญาเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และสัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากธรรมชาติ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจมากกว่าคู่สัญญาอย่างมาก เช่น การบอกเลิกสัญญา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา เป็นต้น

ดังนั้น หากในเนื้อหาของสัญญามีลักษณะแตกต่างไปจากกรอบที่กำหนดไว้ในคำจำกัดความในเรื่องของสัญญาทางปกครอง ในทางการพิจารณาก็ต้องถือว่ามิใช่สัญญาทางปกครอง ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ ต้องนำคดีไปฟ้องในรูปของสัญญาทางแพ่งต่อศาลยุติธรรม ซึ่งในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาตามแนวทางจากคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นแนวทางด้วยว่า สัญญาที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากธรรมชาติ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางกรอบเอาไว้เช่นใด โดยพิจารณาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 17/2544 การไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าทรัพย์สินเป็น คดีพิพาทซึ่งเกิดจากคู่สัญญามีสิทธิและหน้าที่ต่อกันตามสัญญาในทางแพ่ง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2544 การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่วัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ให้เช่าซื้ออาคารยินยอมให้ผู้เช่าซื้อเดิมโอนสิทธิตามสัญญาซื้ออาคารให้แก่ผู้อื่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี

ดำเนินการไปในฐานะเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจรัฐกระทำการในทางปกครองและ
สัญญาดังกล่าวก็มีได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองฯ จึงมิใช่คดีปกครอง

โดยอำนาจบังคับของศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ ศาลมีอำนาจบังคับได้ตาม
มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ได้เช่นเดียวกับเรื่องละเมิดในทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)
ดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นนั้น คือสามารถมีคำสั่งให้ใช้เงินส่งมอบทรัพย์สินให้กระทำการ
หรือเว้นการกระทำการใดๆ ก็ได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร

ข้อยกเว้นประเภทคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คดีบางประเภท แม้จะมีลักษณะเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณา
พิพากษาของศาลปกครองก็ตาม แต่กฎหมายได้ยกเว้นคดีดังกล่าวไว้ไม่อยู่ในอำนาจของศาล
ปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในการตรวจคำฟ้องตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องพิจารณาด้วยว่า แม้
จะเป็นคดีปกครองซึ่งกระทำโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามแต่อาจเข้า
ข้อยกเว้นไม่ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ โดยกำหนดไว้ 3 กรณี ดังนี้

- การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร โดยการกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าว มีเจตนาเพื่อ
มิให้เขตอำนาจของศาลปกครองไปทับซ้อนกันกับเขตอำนาจของศาลทหาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์
วิธีการและกระบวนการแตกต่างไปจากศาลปกครอง ซึ่งมีตัวอย่างดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 11/2544 การร้องทุกข์ อำนาจการสอบสวนและอำนาจ
ฟ้องในคดีอาญามีใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง แต่เป็น
อำนาจของพนักงานสอบสวน อัยการศาลทหารและศาลทหารที่จะพิจารณาวินิจฉัยตาม
กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของศาลทหาร คดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 49/2544 เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากคำสั่ง
กระทรวงกลาโหมที่ 243/2543 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2543 ที่ให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ
เป็นนายทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด สังกัด บก.ทอ. เนื่องจากกระทำความผิดวินัยทหารคำสั่ง
ดังกล่าวเป็นผลมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร
พุทธศักราช 2476 คำฟ้องดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

ได้ตามนัยมาตรา 9 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำฟ้องในข้อหาอื่นซึ่งเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีมูลเหตุที่จะพิจารณาต่อไป

- การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) โดยมีเจตนาเพื่อมิให้ไปควบคุมความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม ซึ่ง ก.ต. มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม

- คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ซึ่งในปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจในกรณีนี้ตามลำดับ คือ

- คดีที่เป็นข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีใช้ระดับผู้บริหาร จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 79/2544 ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นลูกจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีคือธนาคารออมสิน มีสถานะนายจ้าง การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งและงดจ่ายทุนเลี้ยงชีพทุกประเภท เป็นคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลแรงงานตามมาตรา 8 ประกอบกับมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ส่วนคำขอว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นหรือมีคำสั่งให้โอนคดีนี้ไปยังศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกรณีที่มีการรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากกรณีนี้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงไม่อาจมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้

- คดีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 49/2544 เมื่อเจ้าพนักงานประเมินภาษีเรียกตัวผู้ฟ้องคดีไปไต่สวนและทำการประเมินภาษีเงินได้และภาษีการค้า การไต่สวนและการพิจารณาย่อมรวมเป็นกระบวนการเดียวกันกับการประเมินภาษีอากร กรณีของผู้ฟ้องคดีตกอยู่ในบังคับของประมวลรัษฎากร มาตรา 30 (1) (ก) และ (2) หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าพนักงานประเมินทำการไม่ชอบอย่างไรก็ต้องยกเหตุดังกล่าวอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิร้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต่อศาลได้ คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

- คดีที่อยู่ในอำนาจศาลล้มละลาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 75/2544 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านคำสั่งของศาลล้มละลายกลางต่อศาลฎีกาว่า บริษัทเอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ไม่มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารแผนตามกฎหมาย และเป็นนิติบุคคลต่างประเทศจึงต้องห้ามตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคนที่ต่างค้ำว พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับคดีนี้ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ดังนั้น คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามนัยมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

- คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 28/2544 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งการให้นายอำเภอพระประแดง ยกเลิกคำสั่งปฏิเสธการขอเพิ่มเติมข้อความในบันทึกท้ายทะเบียนการหย่าและให้เพิ่มเติมข้อความในบันทึกดังกล่าวให้ถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจบังคับได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ดังนั้น คดีจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การดำเนินการกรณีมีความไม่ชัดเจนเรื่องเขตอำนาจ

ในทางปฏิบัติแล้วหากตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจ หากเป็นกรณีเรื่องเขตอำนาจในทางพื้นที่ภายในศาลปกครองชั้นต้นด้วยตนเอง หรือเขตอำนาจในทางคดีกับศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่น เช่น ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ ก็ต้องดำเนินการดังนี้

- กรณีในคำฟ้องมีข้อหาเดียว และข้อหาขึ้นอยู่กับศาลปกครองชั้นต้นอื่น

ตุลาการเจ้าของสำนวน พิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น²⁴ เช่น อาจจะเป็นศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองกลาง ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะทำความเห็นของตนเองในรายงานกระบวนการพิจารณา แล้วเสนอให้องค์คณะพิจารณา หากองค์กรพิจารณาเห็นชอบตามความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ก็จะเสนอให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อมีคำสั่งส่งคำฟ้องนั้น ไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจ และให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องตั้งแต่วันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก แต่ถ้าศาลที่ได้รับสำนวนไปเห็นว่า คดีนั้นควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลที่ส่งคำฟ้องมา หรือศาลชั้นต้นอื่น ก็ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด โดยในกรณีนี้มีข้อสังเกต คือ การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีความเห็นว่าคดีควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น จะต้องได้รับการพิจารณาโดยองค์กรคณะตุลาการ ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่สามารถมีความเห็นด้วยตนเองเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้ ซึ่งกรณีที่เป็นที่ยืนยันว่า อำนาจในการพิจารณาคดี แม้จะอยู่ในชั้นการตรวจคำฟ้องก่อนรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นอำนาจขององค์กรคณะ แต่เป็นเพียงการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการในสำนวนนั้นเท่านั้น

- กรณีในคำฟ้องมีหลายข้อหาเกี่ยวพันกันมีบางข้อหาอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลอื่น

²⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ

หากเป็นกรณีที่อยู่ในคดีนั้นก็มีหลายข้อหาเกี่ยวพันกัน และมีบางข้อหาอยู่ในอำนาจของศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็ศาลปกครองหรือศาลอื่น²⁵ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับข้อหาที่รับไว้พิจารณา ส่วนข้อหาอื่นก็ให้ดำเนินการต่อไป เว้นแต่องค์คณะเห็นว่า ข้อหาที่สั่งไม่รับนั้นมีผลต่อการพิจารณาคดีที่กำลังพิจารณาอยู่ องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาไว้ก่อนก็ได้

กรณีมีหลายข้อหาเกี่ยวพันกัน แต่ข้อหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นย่อย ซึ่งต้องพิจารณาก่อนจึงจะสามารถพิจารณาประเด็นหลักได้ แต่ประเด็นย่อยดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองอื่นหรือศาลอื่น²⁶ ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นย่อยนั้นได้ก่อน เพื่อให้สามารถพิจารณาประเด็นหลักได้ ซึ่งในการดำเนินการกรณีนี้ โดยหลักแล้วจะต้องทำโดยองค์คณะ เนื่องจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แม้จะเป็นประเด็นย่อยก็ตามแต่อาจมีผลผูกพันไปยังคดีในศาลอื่นๆ ได้

กรณีมีหลายข้อหาเกี่ยวพันกัน แต่ข้อหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นย่อยซึ่งต้องพิจารณาก่อนจึงจะสามารถพิจารณาหลักได้ แต่ประเด็นย่อยดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลชั้นต้นนั้นเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา แล้วพิจารณาข้อหาอื่นต่อไป และให้องค์คณะมีคำสั่งให้รอการพิจารณาไว้ก่อน จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นนั้น

- กรณีคำฟ้องมีข้อหาเดียวหรือหลายข้อหา แต่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครอง

ในกรณีนี้เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพบโดยศาลเห็นเองในชั้นการตรวจคำฟ้องว่าคดีนี้ หรือมีบางข้อหา ควรอยู่ในอำนาจของศาลอื่น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่

²⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคหนึ่ง

²⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 และข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. 2544 โดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวน ทำความเห็นว่าการคดีนั้นควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลอื่น พร้อมเหตุผลเสนอให้องค์คณะและผ่านไปยังอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อส่งความเห็นไปยังศาลอื่นเพื่อพิจารณาและมีความเห็นแจ้งกลับมา หากมีความเห็นตรงกัน ก็ให้โอนคดีจากศาลปกครองไปยังศาลอื่นนั้น แต่หากมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจทางคดีก็ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อตัดสินใจต่อไป²⁷

2.1.2 การตรวจเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

ในการกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีในคดีปกครองนั้น กฎหมายมีเจตนา เพื่อต้องการกำหนดหน้าที่บางประการ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เริ่มคดีให้ดำเนินการชี้แจงข้อมูลเบื้องต้นแก่ศาลและจัดทำคำฟ้องให้สมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดรายละเอียดเอาไว้เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี เสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลสามารถทราบรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญของคดีในเบื้องต้น ก่อนที่จะพิจารณาว่าควรรับหรือไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาต่อไป เช่น ลักษณะของคดีเป็นคดีประเภทอะไร ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายหรือไม่ มีคำขอให้ศาลดำเนินการอย่างไร เสียค่าธรรมเนียมถูกต้องหรือยัง หรือได้เคยนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลหรือไม่ เป็นต้น โดยหลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลทั้งในทางพื้นที่และทางลักษณะของคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอันดับต่อไป ซึ่งผู้เขียนจะขอแบ่งเงื่อนไขของการฟ้องคดีออกเป็น 2 ส่วน เพื่อง่ายแก่การทำความเข้าใจดังนี้

1) เงื่อนไขการฟ้องคดีที่ไม่สามารถแก้ไขได้

โดยเงื่อนไขการฟ้องคดีประเภทนี้ ถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคดีปกครอง โดยจะทำให้ศาลได้ทราบถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อนนำคดีมาฟ้อง ระยะเวลาในการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงและรายละเอียดใน

²⁷พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 12

คำฟ้อง ซึ่งหากในชั้นการตรวจคำฟ้อง ตุลาการเจ้าของสำนวนพบว่า คำฟ้องนั้นมีได้ดำเนินการ หรือมีรายละเอียดครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะทำให้ศาล สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้แล้วนั้น ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคดีนั้นไว้ พิจารณาได้ทันที โดยไม่ ต้องกำหนดระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ สามารถแก้ไขได้ โดยเงื่อนไขการฟ้องคดีประเภทนี้ ได้แก่

(1) ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ในการกำหนดสิทธิให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดสามารถนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองได้นั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนด ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ผู้มีสิทธิฟ้องตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁸ ได้ กำหนดให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากเห็นว่ากฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของหน่วย งานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลปกครองวินิจฉัยได้ โดยกฎหมายได้กำหนด ให้การกระทำดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้เสียหายใน คดีปกครอง²⁹ ประเภทที่สอง ก็คือ ผู้เสียหายในคดีปกครอง ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 42 วรรคหนึ่ง³⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในการกำหนดการ เป็นผู้เสียหายในคดีปกครองนั้น มีความแตกต่างกับผู้เสียหายในคดีประเภทอื่น เช่น ในคดีแพ่ง หรือคดี อาญา โดยหลักจะต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของจำเลยและเกิดผลของความเสียหายแก่ตนแล้ว จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลในฐานะผู้เสียหายได้ แต่การเป็นผู้เสียหาย

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 198

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43

³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการคว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความ เดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กฎหมายในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง

ในคดีปกครองนั้นแตกต่างไปจากหลักของความเป็นผู้เสียหายดังกล่าว คือ แม้ความเสียหายจะยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม แต่คาดเดาหรือประมาณการได้ว่าในอนาคตอันใกล้ ความเสียหายจะต้องเกิดขึ้น จนทำให้อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เลย ซึ่งความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็ถือเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว และในคดีปกครองแต่ละประเภทจะมีฐานะของความเป็นผู้เสียหายหรือมีส่วนได้เสียแตกต่างกันไป โดยในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เสียหายเพียงแต่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการนั้น ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้ว แต่กรณีผู้ฟ้องคดีละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นในคำฟ้องว่า สิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือเป็นผู้เสียหาย³¹ โดยในการพิจารณา ตุลาการเจ้าของสำนวน จะต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองก่อนว่ามีผลโดยตรงหรือมีผลโดยทางอ้อมที่จะกระทบต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เลยหรือไม่ โดยเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งที่จะต้องชี้แจงรายละเอียดมาในคำฟ้องให้ศาลทราบ ซึ่งหากไม่ชัดเจนตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลอื่นชี้แจงให้ศาลทราบไม่ว่าจะเป็นการชี้แจงเป็นหนังสือหรือโดยการไต่สวนก็ได้ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในเรื่องผู้เสียหายไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 50/2544 ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาขอยกเลิกการออกโฉนดที่ดินและได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในฐานะที่มีส่วนได้เสียใดๆ ในที่ดินแปลงนี้แล้ว แม้ศาลปกครองจะได้พิจารณาเห็นว่า การกระทำของ

³¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ, กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย, สำนักงานศาลปกครอง, เอกสารอัดสำเนา, 2546, หน้า 31

เจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีนี้เป็นไปโดยมิชอบจริง และมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ไม่รับรองแนวเขตที่ดินก็ไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี และในคำฟ้องก็ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี นอกจากขอให้ศาลปกครองมีคำบังคับให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นต้นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ซึ่งการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องการใช้อำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์ เป็นรายกรณี และการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีผลเป็นการชดเชยความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยตรง และยังเป็นคำขอให้กำหนดคำบังคับที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 69/2544 แม้บิดาของผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้บริจาคที่ดินให้แก่โรงเรียนบ้านยางแดงและได้รับการบรรจุเป็นการ โรงแของโรงเรียนตามความประสงค์ในการบริจาคที่ดิน ก็มีใจเอ็นดูที่ทางโรงเรียนจะต้องรับเข้าทำงาน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตลง ผู้ฟ้องคดียอมได้รับสิทธิเข้าทำงานแทนบิดานั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิด แม้อาจารย์ใหญ่โรงเรียนบ้านยางแดงไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานเป็นการ โรงแของโรงเรียน ผู้ฟ้องคดีก็มีใจเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

หากตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นโดยตรงกับผู้ฟ้องคดี หรือความเสียหายยังห่างไกลไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะมีความเห็นเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เสียหายในคดีปกครอง และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ 37

วรรคสอง ระเบียบแห่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขใดๆ ได้เลย

การเป็นผู้เสียหายในคดีปกครอง กฎหมายกำหนดให้สามารถมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองให้กับผู้อื่นได้³² หรือกรณีมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหลายคน เพื่อความสะดวกก็สามารถแต่งตั้งตัวแทนขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินคดีปกครองแทนได้³³

(2) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย

ในการกำหนดเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองนั้น ได้กำหนดให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติไว้ว่าในการทำนิติกรรมผู้กระทำนิติกรรมจะต้องเป็นผู้มีความสามารถ เช่น ต้องบรรลุนิติภาวะหรือกรณีเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถก็ต้องกระทำโดยผู้อนุบาล เป็นต้น แต่ในคดีปกครองได้มีการยกเว้นโดยอนุญาตให้ผู้เยาว์ ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์ สามารถฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองได้ ถ้าศาลอนุญาต³⁴

(3) การดำเนินการครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องศาล

ในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขหรือทบทวนภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เนื่องจากในระบบของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง มีการกำหนดการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเอาไว้ เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชน จำเป็นต้องมีระบบควบคุมมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ การกำหนดควบคุมมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือควบคุมภายนอกโดยองค์กรอิสระอื่นๆ เช่น ปปช. หรือ คตง. เป็นต้น จากระบบควบคุมดังกล่าวในการจัดตั้งศาลปกครองจึงมีแนวคิดให้ศาลปกครองมีระดับชั้นศาลอีกเพียง 2 ระดับชั้นคือ ศาลปกครองสูงสุด

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคห้า

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสาม

³⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 27

และศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น เนื่องจากได้มีการทบทวน ควบคุม ตรวจสอบ ภายในระบบของฝ่ายบริหารมาชั้นหนึ่งแล้ว

ในการกำหนดเงื่อนไขการฟ้อง จึงได้บัญญัติให้ต้องดำเนินการแก้ไขความเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน และได้มีการพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่เรียบร้อยแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ หรืออาจจะเป็นกรณีที่ได้อำนาจตามขั้นตอนไปแล้ว แต่มิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือตามที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้แล้ว แต่ล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ในการพิจารณาในกรณีดังกล่าวของตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า หากเป็นกรณีข้าราชการเป็นผู้เสียหายในการดำเนินการ กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ โดยให้ข้าราชการผู้นั้นร้องทุกข์ในความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากการกระทำผู้บังคับบัญชาเสียก่อน หรือกรณีถูกลงโทษทางวินัย ก็ต้องดำเนินการเยียวยาด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเสียก่อน จนได้รับการพิจารณาคำร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว หากผู้เสียหายเห็นว่ายังได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ จึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ แต่หากเป็นกรณีที่ได้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปแล้ว แต่ไม่ได้รับการพิจารณาจนล่วงเลยระยะเวลาเป็นเวลานาน ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในกรณีดังกล่าวไว้ว่า หากเป็นกรณีการร้องทุกข์มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการร้องทุกข์กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องทุกข์นั้นไว้ หากผู้มีอำนาจพิจารณาไม่พิจารณาหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จนเป็นเวลานานพอสมควรผู้ร้องทุกข์ก็สามารถนำคดีนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งตามคำทุกข์ของตนเองได้ แต่หากเป็นกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ในการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณา มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้เช่นเดียวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ดังนั้นหากพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถนำคดีมาฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษได้ เนื่องจากยังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แต่สามารถนำคดีมาฟ้อง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อให้ศาลมีคำสั่งเร่งรัดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้

ในส่วน of ประชาชนทั่วไป หากเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ การฟ้องเกี่ยวกับการทำละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง ไม่มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนเอาไว้ จึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที แต่หากมีกฎหมายกำหนดชั้นตอนและระยะเวลาไว้ ก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ดังตัวอย่าง ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 44/2544 แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า ได้รับผลกระทบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวตามคำร้องขอ ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอาจดำเนินการตามชั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการปฏิเสธการออกใบอนุญาตตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้บังคับมิตรวจสอบก่อนได้ เพราะคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ซึ่งขัดต่อมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น แม้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุดตามกฎหมายดังกล่าว แต่ก็เป็นที่สุดในกระบวนการดำเนินการทางบริหารเท่านั้น หากได้กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการฟ้องร้องต่อศาลและขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(4) คำขอที่ศาลสามารถบังคับได้

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอมานำฟ้องนั้นสามารถบังคับได้หรือไม่ เพราะการควบคุมฝ่ายปกครองของศาลปกครองนั้น สามารถควบคุมโดยคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง เท่านั้น ศาลปกครองเองไม่สามารถออกคำบังคับนอกเหนือไปจากนั้นได้ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลทำนอกเหนือไปจาก มาตรา 72 วรรคหนึ่ง เช่น ให้ศาลลงโทษทางวินัย ขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งย้าย หรือเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ก็ถือว่า เป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถบังคับให้ได้ ซึ่งกรณีนี้ศาลสามารถสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นได้ แต่หากเป็นกรณีการไม่มีคำขอมาย่อยตามที่กำหนดในมาตรา 45 (4) แล้ว ศาลอาจให้แก้ไขให้สมบูรณ์ได้ ซึ่งจะได้อีกต่อไป

(5) ระยะเวลาในการฟ้องคดี

โดยทั่วไปศาลปกครองมีหน้าที่หลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง หากพิจารณาตามหน้าที่แล้ว ในการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีก็น่าจะไม่มีควมจำเป็น เนื่องจากเมื่อต้องการจะควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองแล้ว ก็ น่าจะเป็นเรื่องดีที่ประชาชนสามารถแจ้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองให้ ศาลทราบโดยประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีได้ตลอดเวลา เพื่อศาลจะได้เข้าไปตรวจสอบและมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้ถูกต้อง แต่โดยหลักของการแบ่งแยกอำนาจ และหลักของความศักดิ์สิทธิ์ของการกระทำทางปกครอง จึงต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ด้วยไม่เช่นนั้น ประชาชนก็จะมาฟ้องการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองทุกเรื่องตลอดเวลา จนเสียความศักดิ์สิทธิ์ในการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเป็นผลให้การบริหารประเทศมีปัญหาและมีคดีปกครองในปริมาณที่มากโดยไม่จำเป็น ศาลปกครองอาจถูกมองว่าเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง จึงต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีเอาไว้

การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้หลายกรณี ตามประเภทของคดีปกครอง ดังนั้น ก่อนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ก็จะต้องพิจารณาประเภทของคดีปกครองเสียก่อน โดยกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีประเภททั่วไป ให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน³⁵ นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้ระบุนโยบายความและวิธีการในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ ระยะเวลาฟ้องก็จะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้น³⁶ หากเป็นคดีปกครองที่ฟ้องกรณีหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ ตั้งแต่พ้นระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอให้ปฏิบัติหรือเร่งรัดการปฏิบัติ การฟ้องคดีเกี่ยวกับ

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50

การกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันรู้เหตุแห่งการละเมิดหรือผิดสัญญาทาง ปกครอง หรือไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล³⁷ เป็นไปตามหลักการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยองค์กรศาล จึงมิได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีในกรณีนี้ไว้ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใด ก็ได้ และยังสามารถเปิดไว้ให้เป็นดุลพินิจของศาลปกครองในกรณีที่การฟ้องคดีได้ แม้จะล่วงเลย ระยะเวลาฟ้องดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ถ้าศาลเห็นว่า เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ก็สามารถรับไว้พิจารณาได้โดยคำสั่งรับนี้ให้ถือเป็นที่สุด³⁸ โดยพิจารณาได้จากตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 16/2544 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจแจ้ง ผลการอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือที่ มท 1545.3/107 ลงวันที่ 25 มกราคม 2537 ซึ่ง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือลงวันที่ 22 มิถุนายน 2542 ขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการปกครองสภาผู้แทนราษฎร คณะ กรรมการดังกล่าวเพียงแต่มีอำนาจกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 189 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2544 พ้นระยะเวลายื่นฟ้องตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองฯ พ.ศ. 2542 คดีนี้ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีมีอยู่ก่อนเปิดทำการศาลปกครอง ก็ไม่ใช่กรณีที่ เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52

³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 ซึ่งกำหนดไว้เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 31/2544 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามหนังสือที่ มท 6555.3/469 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2539 แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 19 เมษายน 2544 จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องล่วงพ้น 90 วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

(6) การฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือการดำเนินการกระบวนพิจารณาซ้ำ

คดีปกครองที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน³⁹

เมื่อ ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้วคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก⁴⁰

เมื่อศาลปกครองได้พิจารณาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่

- เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ตามข้อ 95 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
- เป็นกรณีมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- เป็นการพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือบุบสลาย
- เป็นการยื่น การรับหรือไม่รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์

³⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 97

⁴⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36
วรรคหนึ่ง (1)

- เป็นการที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ หรือพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

- เป็นการพิจารณาชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง⁴¹

โดยการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินคดีปกครอง ทั้งที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้วก็ตาม ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องตรวจสอบในกรณีดังกล่าวนี้ด้วย หากพบว่าเป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนดังกล่าว ก็ต้องเสนอให้องค์คณะเพื่อไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือหากพบเมื่อได้มีการรับคำฟ้องไว้แล้วก็ต้องมีคำสั่งยกฟ้อง

2) เงื่อนไขการฟ้องคดีที่สามารถแก้ไขได้

โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีประเภทนี้ เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเพื่อเป็นข้อมูลรายละเอียดเบื้องต้นให้ศาลทราบ ซึ่งก็เป็นสาระสำคัญในลำดับรองลงมาจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เป็นสาระสำคัญดังได้ทราบแล้ว และหากในคำฟ้องมีเงื่อนไขดังกล่าวไม่สมบูรณ์ ไม่ถูกต้องชัดเจน ตุลาการเจ้าของสำนวน ก็สามารถมีคำสั่ง หรือดำเนินการใดๆ ก็ได้ตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ชัดเจนภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขให้สมบูรณ์ถูกต้อง ชัดเจน ภายในเวลาที่กำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาได้⁴² โดยเงื่อนไขดังกล่าวได้แก่

(1) รายละเอียดของคำฟ้อง

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง⁴³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรายละเอียดดังกล่าวเป็นรายละเอียด

⁴¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 96

⁴² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จำเป็นที่ศาลต้องทราบเพื่อที่จะได้พิจารณาว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ซึ่งหากพบว่า คำฟ้องดังกล่าวยังไม่ชัดเจนสำนักงานศาลปกครอง ก็สามารถ “ให้คำแนะนำ” แก่ผู้ฟ้องคดีได้ โดยคำแนะนำดังกล่าวอาจจะเป็นการแนะนำด้วยวาจา กรณีผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับมอบอำนาจมายื่นคำฟ้องด้วยตนเอง ณ สำนักงานศาลปกครอง แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งคำฟ้องมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียน สำนักงานศาลปกครองก็ต้องแนะนำ โดยทำเป็นหนังสือไปให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีนี้จะแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเนื่องจากการกำหนดขั้นตอนตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับสำนักงานศาลปกครองในกรณีคำฟ้องไม่ชัดเจนสมบูรณ์ในกรอบของมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และสำนักงานศาลปกครองกระทำได้เพียงการแนะนำเท่านั้น จะไปเสนอแนะหรือมีคำสั่งใดๆ ไม่ได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจ ผู้ฟ้องคดีจะทำหรือไม่ก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างไปจาก การกำหนดอำนาจให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนในข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งในกรณีนั้นศาลออกเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ทันภายในเวลาที่ศาลกำหนด ก็สามารถมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาได้ทันที

ในส่วนของรายละเอียดตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง นั้นใน (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีในการพิจารณากฎหมายต้องการทราบตัวตนภูมิฐานะของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้เห็นว่ามีสภาพ

มาตรา 45

คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับ

กับการกระทำดังกล่าว

- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อนุบาลเสียก่อน โดยต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ หรือกรณีผู้เยาว์อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ถ้าประสงค์จะฟ้องคดีหากศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองก็ได้ แต่ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ปกครองให้ข้อเท็จจริงต่อศาลในคดีเพื่อประกอบการพิจารณาได้ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) ชื่อ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ในขณะที่ยื่นคำฟ้องอาจมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบหรือเข้าใจไม่ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งโดยทางปฏิบัติ ศาลสามารถกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ชัดเจนได้หลังจากมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีอาจกำหนดมาไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ก็ไม่ใช่สาระมากนัก แต่หากไม่กำหนดว่าเป็นใครหรือหน่วยงานใดเลย ศาลก็ไม่สามารถคาดเดาได้ เช่น ใช้คำว่า “หน่วยงานหนึ่ง” “ข้าราชการผู้หนึ่ง” โดยไม่สามารถทราบได้เลยว่าหมายถึงหน่วยงานใดหรือผู้ใด ศาลก็ต้องให้แก้ไขให้ชัดเจน หากไม่แก้ไขศาลก็ต้องสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของการกระทำนั้น เพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทราบประเภทของคดีปกครองว่าเป็นคดีประเภทใด ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายหรือไม่ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนแล้วหรือยัง ถ้าไม่ชัดเจนผู้ฟ้องคดีก็สามารถแก้ไขให้ชัดเจนตามคำสั่งศาลได้ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำขอของผู้ฟ้องคดี มีข้อสังเกตว่า หากไม่มีคำขอมายเลย ศาลสามารถมีหมายถึงผู้ฟ้องคดีให้กำหนดคำขอ แจ้งให้ศาลทราบได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีกำหนดคำขอมายให้ศาล แต่เป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถบังคับให้ตามคำขอได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลสามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ทันที เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจกำหนดคำขอแทนผู้ฟ้องคดีได้และไม่ควรอย่างยิ่งที่จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีมีคำขออย่างใด เนื่องจาก การเสนอคำฟ้องและคำขอเป็นการแสดงเจตนา ของผู้ฟ้องคดีเองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลไม่มีอำนาจกำหนดได้เอง มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การลงลายมือชื่อ ก็ต้องลงให้ชัดเจนมีการมอบอำนาจมอบฉันทะถูกต้องตามที่กำหนดไว้ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนก็

ต้องพิจารณาในส่วนนี้ด้วย ซึ่งบางครั้งมีการดำเนินการครบถ้วนในการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่
 ลงลายมือชื่อหากเป็นเช่นนั้น เอกสารดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นคำฟ้องเลย ศาลก็ต้องส่งกลับไปให้ผู้
 ฟ้องคดีลงลายมือชื่อเสียให้ถูกต้อง

(2) ค่าธรรมเนียมศาล

ดังที่กล่าวแล้วว่าคดีประเภทใดบ้างที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หากตุลาการเจ้าของ
 สำนวนพบว่าในคดีนั้น ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการหรือยังเสียค่า
 ธรรมเนียมไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้ถูก
 ต้องได้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมให้ถูกต้อง ศาลก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำ
 ฟ้องไว้พิจารณาได้⁴⁴

(3) สำเนาเอกสาร⁴⁵

ดังที่ทราบแล้วว่า ศาลปกครองใช้เอกสารเป็นสำคัญในการดำเนินคดีปกครองและ
 ต้องให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้ออ้าง ข้อต่อสู้ ของแต่ละฝ่ายในการดำเนินการดังกล่าว เป็น
 หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ต้องดำเนินการ หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ และศาลได้กำหนดระยะเวลา
 ให้ดำเนินการแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ ศาลสามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยมีข้อ
 สังเกตว่า กรณีนี้ระเบียบกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จะไม่เกี่ยวข้องกับการ
 ดำเนินการของพยานหรือผู้ถูกฟ้องคดี หากพยานหรือผู้ถูกฟ้องคดีส่งมาไม่ครบตามจำนวนที่
 ศาลมีคำสั่งไป ศาลก็อาจส่งหมายมีคำสั่งไปขอใหม่เพิ่มเติม หากยังไม่ดำเนินการศาลอาจใช้
 มาตรการในกรณีละเมิดอำนาจศาลได้ แต่หากเป็นผู้ฟ้องคดี ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องได้

2.2 การตรวจคำฟ้องหรือคำร้องประเภทอื่น

ตุลาการเจ้าของสำนวนนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องอัน
 เป็นการเริ่มคดีดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องประเภทอื่นๆ ตามที่

⁴⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 34
 วรรคสี่

⁴⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33

กำหนดไว้ในความหมายของคำฟ้อง ตามมาตรา 3 อีกด้วย เนื่องจากคำฟ้องหรือคำร้องในลักษณะต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้มีลักษณะเช่นเดียวและเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีโดยตรง กฎหมายจึงกำหนดให้ถือเป็นคำฟ้องด้วย ผลก็คือ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องตรวจ คำฟ้องหรือคำร้องขอต่างๆ นี้ เช่นเดียวกับคำฟ้องทุกประการและต้องเกี่ยวพันและเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีด้วย หากคำฟ้องประเภทนี้ได้ยื่นฟ้องมาที่ศาล โดยไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีใดๆ เลย ศาลก็ต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องต่างๆ ไว้พิจารณา คำฟ้องดังกล่าว ได้แก่

2.2.1 คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

โดยหลักทั่วไปการยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองสามารถกระทำได้ตลอดเวลา จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง⁴⁶ เนื่องจากต้องการให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสให้ข้อมูลต่อศาลได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ศาลพิจารณาและวินิจฉัยให้ หากพ้นกำหนดแล้วก็กำหนดให้ศาลไม่สามารถรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีได้ แต่ในกรณีดังกล่าวก็มีข้อจำกัดเนื่องจากการชี้แจงโต้แย้งคัดค้านกันระหว่างผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองใช้วิธีการโต้แย้งคัดค้านกันเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องทราบถึง คำชี้แจงต่อสู้คัดค้านกันตลอดเวลา โดยมีศาลเป็นคนกลางในการดำเนินการตามหลักดังกล่าวกล่าว แต่ในข้อ 48⁴⁷ ได้กำหนดให้ในการทำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี หากมีคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ที่ต่างจากคำฟ้องเดิม ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้น ไว้พิจารณา จึงได้มีการตีความว่า ในการทำคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีสามารถกระทำได้ ก่อนที่จะทำคำคัดค้านคำให้การเท่านั้น เพราะหากไม่มีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเองไว้ ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอเพิ่มเติมประเด็น และคำขอขึ้นใหม่ได้ โดยไม่มีที่สิ้นสุด ก็จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องทำคำให้การชี้แจงตามประเด็นคำฟ้องใหม่ให้ศาลทราบด้วยทุกครั้ง ทำให้คดีขยาย

⁴⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62
วรรคสาม

⁴⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
ข้อ 48 ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำคัดค้าน คำให้การที่กำหนดประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่จากคำฟ้อง

ประเด็นกว้างออกไปไม่มีที่สิ้นสุด แต่หากเป็นการเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมโดยมิได้มีการกำหนด ประเด็นหรือคำขอขึ้นมาใหม่ เพียงแต่เป็นการชี้แจงรายละเอียดเพื่อให้คำฟ้องชัดเจนขึ้น โดย ยึดตามคำขอเดิม ศาลก็สามารถรับไว้พิจารณาได้ แม้จะเสนอคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดย ถ่วงเลยระยะเวลาหลังจากทำคำคัดค้านคำให้การแล้วก็ตาม

โดยในทางปฏิบัติเมื่อได้รับคำขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องมาแล้ว ตุลาการเจ้า ของสำนวนก็ต้องพิจารณา ประเด็นในคำฟ้อง คำขอ ตามหลักในการตรวจคำฟ้อง ดังได้กล่าว มาแล้ว โดยจะต้องดูที่ศาลสามารถ มีคำสั่งให้ตามคำขอใหม่หรือไม่ ประเด็นดังกล่าวเป็นคดี ปกครองหรือไม่ เป็นประเด็นหลักหรือประเด็นรอง และได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้อง คดีครบถ้วนหรือไม่ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ระยะเวลาฟ้อง ในประเด็นนั้น เป็นต้น เช่นเดียวกัน เป็นคำฟ้องใหม่ทุกประการ เป็นเพียงแต่มีข้อเท็จจริงเดียวกันกับคำฟ้องเดิมเท่านั้น หากเห็นว่า คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่มีการกำหนดประเด็นและคำขอใหม่นั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาล ปกครองหรือไม่ ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถ เสนอให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นได้

2.2.2 คำฟ้องแย้ง

คำฟ้องแย้งคือคำฟ้องประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการฟ้องโดยผู้ถูกฟ้อง คดี ซึ่งจะฟ้องมาในคำให้การ⁴⁸ และให้ถือเสมือนว่าคำฟ้องแย้งนั้นเป็นคำฟ้องใหม่ ซึ่งตาม ความหมายดังกล่าว การที่จะเป็นคำฟ้องแย้งได้ จะต้องมีความฟ้องเดิมโดยผู้ฟ้องคดีเสียก่อน และ ต้องเป็นคำฟ้องที่ศาลได้รับไว้พิจารณา และส่งสำเนาคำฟ้องให้กับผู้ถูกฟ้องคดี ทำคำให้การ ตามข้อ 42⁴⁹ แล้ว เนื่องจาก การฟ้องแย้งกฎหมายได้กำหนดให้เป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี หลัง จากที่ได้ทราบว่าตนตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองแล้ว นอกจากจะต้องทำคำให้การชี้แจง ให้ศาลทราบแล้ว หากมีประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถ ฟ้องคดีต่อศาลโดยทำเป็นคำฟ้องแย้งได้ แต่หากการฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ไม่

⁴⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44

⁴⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42

เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งนั้นได้ โดยในคำสั่งดังกล่าวของตุลาการเจ้าของสำนวนให้ถือเป็นที่สุด

ในทางปฏิบัติตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อได้รับคำให้การจากผู้ถูกฟ้องคดี ก็จะต้องพิจารณาในรายละเอียดของคำให้การว่ามีการฟ้องแย้งมาด้วยหรือไม่ หากมีการฟ้องแย้งมาในคำให้การด้วย ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องพิจารณาว่า คำฟ้องนั้นมีประเด็นหรือข้อหาเกี่ยวข้องกับประเด็นหรือข้อหาในคำฟ้องเดิมหรือไม่ ซึ่งหากคำฟ้องแย้งดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือข้อหาในคำฟ้องเดิมเลย ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียว ก็สามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งนั้นไว้พิจารณาได้ โดยคำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด โดยการมีคำสั่งอาจสั่งไว้ในคำฟ้องแย้งนั้น หรืออาจทำเป็นรายงานกระบวนการพิจารณาและคำสั่งต่างหากแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบก็ได้ แต่หากศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแย้งนั้นไว้พิจารณา ก็ต้องไปดำเนินการพิจารณาเป็นคดีใหม่แยกต่างหากจากคำฟ้องเดิม เพราะฐานะของคู่กรณีจะสลับตรงกันข้ามกัน โดยในคำฟ้องแย้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีในคำฟ้องเดิมจะกลายเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคำฟ้องใหม่ นอกจากตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาร่วมกับคำฟ้องเดิมว่ามีประเด็นหรือข้อหาเกี่ยวข้องกันหรือไม่แล้ว ก็ยังจะต้องพิจารณารายละเอียด เช่นเดียวกับคำฟ้องทั่วไป คือพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจศาล และเงื่อนไขในการฟ้องคดีร่วมด้วย หากในชั้นการตรวจคำฟ้องตุลาการเจ้าของสำนวนพบว่า คำฟ้องแย้งดังกล่าวไม่สมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้และเห็นว่าไม่ควรรับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา เพราะเหตุอื่นนอกจากเหตุตามข้อ 44 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คือ คำฟ้องแย้งเป็นคำฟ้องที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องเสนอความเห็นดังกล่าวให้องค์คณะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

โดยในเรื่องเกี่ยวกับคำฟ้องแย้งนั้นผู้เขียนมีข้อสังเกตคือ ตามข้อ 44 วรรคสองนี้ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากคำฟ้องแย้งเป็นคำฟ้องที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม หลักจากตุลา

การเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถนำคดีนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองใหม่ได้ ไม่เป็นการฟ้องซ้ำ

2.2.3 การร้องสอด

การร้องสอดเป็นการเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นคู่กรณีในคดีปกครองนั้น⁵⁰ โดยมีสาเหตุของการเข้ามาในคดี เนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย โดยมีได้ยื่นคำฟ้องเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนั้นด้วย แต่มาทราบหรือมาปรากฏภายหลังว่าตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี ด้วยการร้องสอดนั้น สามารถเข้ามาได้โดย 1. ด้วยความสมัครใจของบุคคลนั้นเอง เนื่องจากเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีทั้งในชั้นการพิจารณาพิพากษา หรือชั้นการบังคับตามคำพิพากษาก็ตาม หรืออาจสมัครใจเข้ามาเพื่อคุ้มครองหรือป้องกันสิทธิของตนเองในระหว่างการพิจารณาคดีก็ได้ 2. เข้ามาโดยศาลมีหมายเรียกบุคคลใดๆ เข้ามา ซึ่งการที่ศาลจะมีหมายเรียกบุคคลใดเข้ามาในฐานะผู้ร้องสอดนั้น อาจเกิดจากดุลพินิจของศาลเองหรือ ตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ขอต่อศาลก็ได้ โดยเหตุผลที่ว่า ผู้นั้นมีส่วนได้เสียในคดีที่กำลังดำเนินอยู่นั้น หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลแห่งคดีนั้นก็ได้ แต่สาระสำคัญของการร้องสอด จะต้องมิใช่คำฟ้องหรือคดีปกครองเดิมอยู่ในการพิจารณาของศาลอยู่แล้ว และจะร้องขอหรือเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในเวลาใดๆ ก็ได้ ก่อนการพิพากษา

ในทางปฏิบัติตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้พิจารณาเองทั้งสิ้นทั้งกรณีที่บุคคลภายนอกร้องขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดี หรือกรณีที่ศาลเห็นเองหรือศาลพิจารณาตามคำขอของคู่กรณี โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองให้นำเอาบทบัญญัติในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งจะทำให้การร้องสอดเกิดผลคือผู้ร้องสอดมีสิทธิเสมือนตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีใหม่ สามารถนำพยานหลักฐานต่างๆ มาแสดงต่อศาล หรือแสดงเพื่อคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้วก่อนมีการร้อง

⁵⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78

สอดคล้องได้ แต่ห้ามมิให้ใช้สิทธิเกินกว่าสิทธิหรือใช้สิทธิขัดกับคู่กรณีที่ตนร้องสอดเข้าไปเป็นฝ่ายเดียวกัน จึงเท่ากับว่าสิทธิของผู้ร้องสอดจะมีเท่ากับสิทธิของคู่กรณีที่ตนเข้าไปแทนหรือเป็นฝ่ายเดียวกัน รวมทั้งในผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย

2.2.4 คำขอให้พิจารณาคดีใหม่

คำขอพิจารณาคดีใหม่⁵¹เป็นคำฟ้องประเภทหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการที่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ได้นั้น จะต้องมิตติปกครองที่ได้เคยฟ้องต่อศาลไว้ก่อนแล้ว และคดีนั้นได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีแล้ว แต่คู่กรณีได้รับผลกระทบบางประการจากผลแห่งคดีนั้น โดยมีสาเหตุเนื่องมาจาก

- ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงในสาระสำคัญที่ฟังยุติไปแล้ว เปลี่ยนแปลงไป
- คู่กรณีที่ไม่ได้เข้ามาในคดีถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมทำให้มิได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา
- เกิดจากความบกพร่องของกระบวนการพิจารณาคดี
- คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นทำโดยอาศัย ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายใดๆ และต่อมา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้ผลแห่งคดีขัดกับกฎหมายที่ใช้อยู่แล้ว โดยชัดเจน

ในการพิจารณาคำขอดังกล่าวของศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนในสำนวนเดิมจะเป็นผู้พิจารณาคำขอ โดยจะต้องพิจารณาว่าเป็นคำขอที่เกี่ยวข้องกับคดีใดและคดีนั้น ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้วหรือไม่อย่างไร และต้องดำเนินการตรวจคำฟ้องเช่นเดียวกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีทุกประการ โดยจะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของตนหรือไม่ และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีแล้วหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ร้องขอเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นหรือไม่ และได้ยื่นคำขอภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้หรือควร

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75

ได้รู้เหตุแห่งการมีคำขอดังกล่าว แต่ไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หรือได้เสียค่าธรรมเนียมถูกต้องหรือไม่เป็นต้น ตามที่กล่าวไปแล้วนั้น จากนั้นก็ต้องมาพิจารณาถึงเหตุของการมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ว่า เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในการได้รับผลกระทบจากคดีหรือไม่ จึงจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำขอนั้นไว้พิจารณาต่อไปเช่นเดียวกันคำฟ้องต่างๆ ไป โดยในการพิจารณาคดีหลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำขอและพิจารณาคดีใหม่นั้น โดยปกติจะมอบให้ตุลาการเจ้าของสำนวนคนเดิมเป็นผู้รับผิดชอบเนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดของคดีเดิมได้ดีกว่าผู้อื่น

2.2.5 คำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ในคดีปกครอง แม้จะมีได้กำหนดให้เป็นคำฟ้องในคดีปกครองตามความหมายของคำฟ้อง ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีลักษณะดังเช่น คำอุทธรณ์ในคดีแพ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (3) ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากลักษณะรายการต่างๆ และขั้นตอนและวิธีการของการอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า คำอุทธรณ์น่าจะเป็นคำฟ้องประเภทหนึ่ง

โดยการอุทธรณ์นั้น กฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้ เมื่อคู่กรณีหรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อนเสียหายจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น⁵² ภายใน 30 วัน นับแต่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยคำพิพากษาก็สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทันทีหลังจากศาลปกครองมีคำพิพากษา ส่วนคำสั่งนั้นมี 2 ประเภท คือ คำสั่งในระหว่างพิจารณา เช่น คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา กับคำสั่งอื่นๆ ที่มีใช้คำสั่งระหว่างพิจารณา เช่น คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วหากเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณานั้น จะสามารถยื่นอุทธรณ์ได้เมื่อคดีเสร็จแล้วและศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาชี้ขาดคดีแล้ว จึงยื่นไปพร้อมกับคำอุทธรณ์ แต่หากเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้อุทธรณ์ได้ทันทีก็สามารถ

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73

กระทำได้ทันทีไม่ต้องรอนถึงศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา” และการจะยื่นอุทธรณ์ได้อีกกรณีหนึ่งก็คือ ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้ “เป็นที่สุด” หรือ “ถึงที่สุด” จึงจะสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้

ในการเสนอคำอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยในทางปฏิบัติเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ก็จะตรวจสอบในเบื้องต้น แล้วเสนอให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อจ่ายให้กับองค์คณะและตุลาการเจ้าของสำนวนต่อไป ซึ่งปกติแล้ว ก็จะจ่ายคืนให้กับองค์คณะ และตุลาการเจ้าของสำนวนคนเดิม ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเองเป็นผู้พิจารณา โดยเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวน ได้รับคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนมาแล้ว ก็จะต้องตรวจสอบคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วน ตามรายการที่กฎหมายกำหนดไว้ หากเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน ก็เสนอให้องค์คณะพิจารณามีคำสั่งรับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และเสนอให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งให้ศาลปกครองสูงสุดต่อไป แต่ถ้าหากว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หากแก้ไขได้ ก็จะมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขภายในเวลาที่กำหนด แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และไม่สามารถแก้ไขได้หรือไม่แก้ไขให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด ก็สามารถมีความเห็นเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา

2.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้อง

ในการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้องก่อนที่จะมีคำสั่งรับหรือไม่คำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองต่อไปนั้น โดยหลักแล้วอำนาจในขั้นตอนดังกล่าว ยังคงเป็นขององค์คณะ เพียงแต่องค์คณะได้แต่งตั้งให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการภายในกรอบของอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา การมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาไม่ว่าจะเป็นการสั่งตามคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการมีคำสั่งให้ใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวก็ตาม

⁵³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การพิจารณาเกี่ยวกับการคัดค้านตุลาการ การถอนคำฟ้อง ยังคงต้องดำเนินการโดยองค์คณะ ทั้งสิ้น เพราะการพิจารณาและมีคำสั่งได้เองโดยตุลาการเจ้าของสำนวน หากเกิดความผิดพลาด จะเกิดผลเสียหายอย่างมากทั้งต่อผู้ฟ้องคดี และศาลเอง ดังนั้น ในการพิจารณาและมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณานั้น ในเบื้องต้นนี้จึงควรให้มีการพิจารณาโดยองค์คณะ เนื่องจากจะมีความละเอียดรอบคอบมากกว่า จึงเห็นสมควรกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะ

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง

การดำเนินการในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของศาลปกครอง นั้น โดยส่วนใหญ่จะได้กำหนดให้ ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่ ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 42⁵⁴ เมื่อเห็นว่า คำฟ้องนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การชี้แจงรายละเอียด เหตุผล พร้อมพยานหลักฐานต่างๆ ประกอบคำให้การ แจ้งให้ศาลทราบภายในเวลาที่กำหนด โดยในการมีคำสั่งดังกล่าวของตุลาการเจ้าของสำนวน จะต้องส่งสำเนาคำฟ้องพยานหลักฐานประกอบคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบด้วย เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ทำคำให้การชี้แจงรายละเอียดให้ศาลทราบได้ถูกต้อง ตรงประเด็นตามคำฟ้อง หรือตุลาการเจ้าของสำนวนอาจจะกำหนดประเด็นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชี้แจงตามประเด็นที่ศาลกำหนดให้ก็ได้ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นนี้ที่เป็นไปตาม มาตรา 57⁵⁵ ซึ่งจะไปถึงขั้นก่อนถึงชั้นการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดี ที่การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อสรุปข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และรายละเอียดของคดี พร้อมความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอให้กับองค์คณะเพื่อพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะวินิจฉัยตัดสินคดีแล้วจึง

⁵⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 42 วรรคหนึ่ง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61

⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57

กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแจ้งให้คู่กรณีทราบต่อไป ซึ่งการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น นอกจาก กฎหมายและระเบียบได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ปฏิบัติตามขั้นตอนแล้ว ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนเอาไว้ในมาตรา 61⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกด้วย เพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจต่างๆ ในการดำเนินการตามหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้โดยสะดวกและรวดเร็ว และยังได้กำหนดมาตรการในการบังคับไว้ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนด้วย หากมิได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 57 วรรคสี่⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเป็นการกำหนดไว้ต่างหากนอกเหนือจากมาตรการเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล

ในการดำเนินการในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ผู้เขียนขอแบ่งหัวข้อการอธิบายเพื่ออำนวยความสะดวกทำความเข้าใจ ดังนี้

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำ หรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) ใ้สอบสวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครอง หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่บุคคล หรือสิ่งอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคสี่

3.1 การดำเนินการในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดี และจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน สรุปรายละเอียดของคดีทั้งหมด พร้อมความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาต่อไป

3.2 การดำเนินการในการมีคำสั่งระหว่างพิจารณา เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อพิจารณาคำขอต่างๆ ของคู่กรณีหรือบุคคลใดในเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายหรือระเบียบอาจกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถพิจารณาและชี้ขาดตัดสินได้เอง หรืออาจจะกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วมีความเห็นเสนอให้องค์คณะเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินก็ได้

3.1 การดำเนินการในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานของตุลาการเจ้าของสำนวน นั้น เจตนาประการสำคัญในการดำเนินการดังกล่าวก็คือ การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและรายละเอียดอื่นๆ อันเป็นสาระสำคัญในคดีนั้น เพื่อที่จะได้นำไปพิจารณาตรวจสอบและชี้ว่านักพยานว่าจะสามารถรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ที่นำมาได้มากน้อยเพียงใด และจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอให้องค์คณะนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินคดีต่อไป โดยการกำหนดวิธีในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีปกครองของไทยนั้น การดำเนินการตั้งแต่การกำหนดแนวทางวางแผนในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคำชี้แจงและโต้แย้งเป็นหนังสือจากคู่กรณี การดำเนินการอื่นๆ ตามดุลพินิจของศาล ไปจนถึงการจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อสรุปสำนวนคดีทั้งหมดนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนทั้งหลายดังกล่าว จะต้องดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ โดยการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกำหนดอยู่บนพื้นฐานของหลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือต้องกำหนดให้เป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีตามคำฟ้อง คำขอ หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการต่อสู้คดีโดยอิสระและหลักการ

คัดค้านตุลาการ เป็นต้น และให้เป็นไปตามหลักการของการพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน กล่าวคือ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ตั้งแต่เริ่มต้นในการพิจารณาคำฟ้อง ไปจนถึงการได้มาซึ่งพยานหลักฐานชั้นสุดท้าย และการสรุปสำนวนคดีกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ก่อนการนั่งพิจารณาคดี โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้วางแผนการดำเนินการเองทั้งสิ้น รวมทั้งการควบคุมการดำเนินการหรือกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามความต้องการของตนเองด้วย โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ซึ่งมีความแตกต่างได้เปรียบเสียเปรียบกันมากในเรื่องของอำนาจ ฝ่ายปกครองมีความได้เปรียบมาก เนื่องจากมีกำลังคนมีเครื่องมือเครื่องมือ มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้เหนือกว่าประชาชน มีสมัคพรรคพวกตามระบบของสังคมไทย หากมีกรณีที่ประชาชนจะมาฟ้องร้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าว โดยต้องต่อสู้คดีโดยมีฐานะเท่าเทียมกัน ตามระบบกล่าวหาแล้ว ประชาชนหรือเอกชนนั้นก็จะต้องดำเนินการกล่าวหาคดีด้วยตนเอง แสวงหาพยานหลักฐานมานำสืบให้ศาลเห็นด้วยตนเอง กำหนดกระบวนการพิจารณาในการเสนอพยานเข้าสืบตามจำนวนที่เสนอต่อศาลเอง แกลงปิดคดีเอง ศาลมีอำนาจหน้าที่เพียงรับฟังข้อมูลจากผู้กล่าวอ้างที่นำสืบให้ศาลเห็นเท่านั้น แล้วก็นำไปซึ่งนำนักพยาน และตัดสินคดี โอกาสที่จะชนะคดีจึงมีน้อยมากเนื่องจากความไม่เท่าเทียมกัน อันอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การเลือกระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีปกครองมีความสำคัญมาก จึงเป็นสาเหตุให้ที่ทำให้ศาลปกครองต้องใช้วิธีพิจารณาคดีเป็นระบบไต่สวน และกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ กระทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวน⁵⁸ ซึ่งแต่งตั้งจาก

⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 56 เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้วให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลา

ตุลาการในองค์คณะเพียงคนเดียวเป็นผู้ดำเนินการ แต่มิได้หมายความว่า อำนาจหน้าที่นั้นเมื่อแต่งตั้งหรือมอบหมายแล้วจะเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดที่ได้ไปจากองค์คณะแต่อย่างใด องค์คณะยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานได้ แต่โดยสภาพของการปฏิบัติและเพื่อความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินการ จึงได้กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกระทำได้ตามอำนาจที่กำหนดไว้ใน มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่เอาไว้อย่างจำกัดในบางเรื่อง แต่กำหนดให้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนเอาไว้อย่างมาก โดยกฎหมายจะใช้คำว่า เป็นการ “มอบหมาย” จากองค์คณะ จึงหมายความว่า อำนาจยังคงเป็นขององค์คณะอยู่ แต่ได้มอบหมายอำนาจบางส่วนให้กับตุลาการนายเดียว ซึ่งในที่นี้ หมายถึงตุลาการเจ้าของสำนวนนั่นเอง และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอีกบทบัญญัติหนึ่งอันเป็นการยืนยันว่าอำนาจในการดำเนินการใดๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีปกครองเป็นขององค์คณะ คือ ตามระเบียบข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ตุลาการหัวหน้าคณะ มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง” หากแปลความตามระเบียบข้อนี้ ก็หมายความว่า องค์คณะมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนไปเป็นผู้รวบรวม ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานมาโดยอิสระ จนเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะสรุปสำนวนคดีได้แล้ว ก็ดำเนินการสรุปสำนวนคดี จัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอให้องค์คณะพิจารณา แต่หากองค์คณะพิจารณาแล้ว เห็นว่า พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ได้มายังไม่เพียงพอ องค์คณะก็ต้องมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนไปดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ มิเช่นนั้น้องค์คณะก็จะยังไม่กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง หัวหน้าคณะก็ไม่สามารถออกคำสั่งในการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหา

การเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

ข้อเท็จจริงได้ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานนั้น ยังคงเป็นขององค์กรคณะ แต่องค์กรคณะได้แต่งตั้งและมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งก็หมายความว่า องค์กรคณะสามารถเข้าไปดำเนินการในขั้นนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ หรือให้ผู้ฟ้องคดีทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ สั่งให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเรียกคู่กรณีมาไต่สวน สั่งให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาไต่สวนก็ได้ แต่โดยสภาพของการปฏิบัติและคามรวดเร็วตามหลักของความเป็นอิสระเมื่อมอบหมายอำนาจหน้าที่ไปแล้ว ก็จะต้องให้ตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง แต่องค์กรคณะจะมาพิจารณาในผลสุดท้ายในการพิจารณาจากบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนว่ามีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วหรือไม่

การกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในคดีปกครองนั้น โดยหลักแล้วจะให้เป็นผู้ฟ้องคดีของตุลาการเจ้าของสำนวน ที่จะดำเนินการโดยใช้วิธีการใด ๆ ก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องมีความน่าเชื่อถือ เพื่อนำไปใช้ในการตัดสินคดี คดีที่ตัดสินออกมาจึงมีความยุติธรรมแก่คู่กรณี แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง หลงประเด็นผิดไปจากข้อเท็จจริง รับฟังพยานที่ไม่เกี่ยวข้องตรงประเด็น ในการพิจารณาซึ่งนำพยานก่อนการตัดสินคดีก็อาจทำให้เกิดความไม่ถูกต้องและอาจทำให้ตัดสินคดีผิดพลาดไปก็ได้ ซึ่งผลเสียหายก็จะเกิดตามมาอีกมาก บรรทัดฐานที่จะทำให้หน่วยงานทางปกครองยึดถือปฏิบัติก็จะผิดเพี้ยนไป ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของตุลาการเจ้าของสำนวน ในขั้นตอนแรกก็จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านกันทางเอกสารอย่างเต็มที่ฝ่ายละสองครั้ง โดยกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การทำคำฟ้อง การทำคำให้การ การคัดค้านคำให้การ และการทำคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งโดยปกติแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะดำเนินการตามขั้นตอนทางเอกสารนี้ก่อน เว้นแต่ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเห็นว่า เพียงคำฟ้องหรือคำให้การตามที่คู่กรณีเสนอมาก็เพียงพอที่จะที่จะสามารถสรุปสำนวนได้แล้วก็สามารถกระทำได้ หรือจะใช้วิธีอื่นแทนการแสวงหาข้อเท็จจริงจาก

เอกสารของคู่กรณีก็สามารถทำได้หากเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอก็สามารถสรุป ส่วนวนเสนององค์คณะเลยก็ได้” แต่หากพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งสี่ขั้นตอนให้ครบถ้วน อันเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถชี้แจงโต้แย้งคัดค้านกันได้เต็มที่ และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังสามารถทราบประเด็นและพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายอ้างให้ศาลทราบอย่างเปิดเผยโดยการที่ศาลส่งสำเนาให้ทราบ เพื่อที่จะต่อสู้คดีได้อย่างตรงประเด็น ซึ่งจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในการอธิบายเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีปกครอง จึงขอแบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ

3.1.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี

- 1) จากคำฟ้อง
- 2) จากคำให้การ
- 3) จากคัดค้านคำให้การ
- 4) จากคำให้การเพิ่มเติม

3.1.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยวิธีอื่น

- 1) การไต่สวนคู่กรณี
- 2) การไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสารหรือพยานวัตถุ
- 3) การไต่สวนฉุกเฉิน
- 4) การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ
- 5) การเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำสั่ง
- 6) การตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด
- 7) การแต่งตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

3.1.3 การรับฟังพยานหลักฐาน

⁵⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 และข้อ 61

3.1.4 การสรุปสำนวนและจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน

3.1.5 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

3.1.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี

1) จากคำฟ้อง

ดังที่กล่าวมาแล้วในชั้นการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน ผู้เขียนต้องการให้ทราบถึงขั้นตอนการตรวจคำฟ้องเพื่อพิจารณา และมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณาต่อไป แต่ในการตรวจคำฟ้องในกรณีนี้เป็นการตรวจคำฟ้องเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานหมายความว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณารับคดีนี้ไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองแล้ว ก็จะต้องมาตรวจคำฟ้องดูว่ามีการฟ้องในเรื่องใด ฟ้องใคร มีรายละเอียดของข้อพิพาทอย่างไร มีคำขอให้ศาลดำเนินการต่อใครอย่างไร อันเป็นรายละเอียดในเนื้อหาของคดี หลังจากตรวจในเรื่องเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีมาแล้ว ซึ่งในชั้นนี้ หากข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นการชี้แจงในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี เอกสารหลักฐานที่เป็นข้อสนับสนุนคำฟ้องในคดีหากไม่ชัดเจนครบถ้วนถูกต้องเพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถมีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำต่อศาลได้ตามที่เห็นสมควร⁶⁰ ซึ่งการไต่สวนในชั้นตอนนี้มีข้อสังเกตคือ เป็นการไต่สวนคู่กรณีในฐานะเป็นคู่กรณีจริง มิใช่ในฐานะพยาน ดังเช่น การไต่สวนก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณา เนื่องจากเมื่อศาลมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว สถานะของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจะมีฐานะชัดเจนในการเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในบางครั้งในคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดี เสนอให้ศาลนั้นมีการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีโดยกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใด แต่เมื่อศาลพิจารณาในคำฟ้องแล้วเห็นว่า ในข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีคือใคร ในแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบัน ตุลาการเจ้าของสำนวน ก็จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องตามความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยพิจารณาควบคู่กัน กับการที่ศาลสามารถมีคำสั่งไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นด้วย และหากพิจารณาคดีต่อไปแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนไป

⁶⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 51

ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้อีก ซึ่งในทางปฏิบัติในกรณีการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดียังมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากการที่ศาลเข้าไปกำหนดดังกล่าว อาจเป็นการขัดกับหลักความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และหลักการพิจารณาตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีอันเป็นผู้เริ่มคดี และอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติในคดีปกครองบางประเภทด้วย กล่าวคือ หากตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีมาไม่ถูกต้อง จึงได้กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ใหม่และพิจารณาคดีต่อไป โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ศาลกำหนดขึ้นทำคำให้การเสนอให้ศาลทราบ ต่อมาหากประเด็นในคดีหรือข้อเท็จจริงที่แสวงหามาได้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีควรเป็นไปตามเดิมที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องครั้งแรก ก็อาจจะมีผลในการโต้แย้งทำคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้เสียเวลาต้องส่งคำฟ้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีรายใหม่ทำคำให้การชี้แจงให้ศาลและผู้ฟ้องคดีทราบใหม่ และหากจะพิจารณาจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ว่าจะในกฎหมายหรือระเบียบก็ตามมิได้กำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนโดยตรงแต่อย่างใด เป็นการตีความไปตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอำนาจดังกล่าวของตุลาการเจ้าของสำนวนก็ยังไม่มีความชัดเจนนัก เพราะมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องเสนอคำฟ้องโดยมีรายละเอียดอย่างไรบ้างให้ครบถ้วน ในกรณี (2) ที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องกำหนดชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีได้กำหนดต่อไปว่าหากผู้ฟ้องคดีกำหนดมาไม่ถูกต้องชัดเจนก็ให้อำนาจต่อศาลเป็นผู้กำหนดเองได้ แต่ได้กำหนดแนวทางแก้ไข กรณีผู้ฟ้องคดีกำหนดรายละเอียดมาไม่ชัดเจนไว้ใน มาตรา 45 วรรคสอง คือให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อแก้ไขคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องเท่านั้น ในความเห็นของผู้เขียนจึงเห็นว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่มีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เองโดยตรง เนื่องจากขัดกับหลักการพิจารณาคดีตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีและไม่มีความหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้สามารถกระทำได้ แต่ศาลสามารถมีคำสั่งให้สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ชัดเจนในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี โดยอธิบายรายละเอียดและขั้นตอนให้ทราบเป็น

หนังสือ หรือมีหนังสือเรียกมาพบเพื่อให้คำปรึกษาก็ได้ ศาลไม่สามารถไปกำหนดรายละเอียดในคำฟ้องได้เอง

หากเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับคดีการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย ซึ่งคำฟ้องดังกล่าวเป็นความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ หากศาลไปกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาดไปการดำเนินกระบวนการพิจารณาแต่ต้นก็ใช้ไม่ได้ต้องกลับไปเริ่มต้นแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่ตั้งแต่ต้น ทำให้เสียเวลาและเสียความเลื่อมใสศรัทธา ในการแก้ปัญหาดังกล่าว เกี่ยวกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการของฝ่ายปกครองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของใคร ผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน หรือการให้ความรู้ ความเข้าใจดังกล่าว โดยสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งอาจต้องใช้เวลาสักกระยะหนึ่งในการแก้ไขปัญหากรณีดังกล่าวหรืออีกแนวทางหนึ่ง หากมีการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีแต่ไม่ถูกต้อง ศาลก็ต้องคงผู้ฟ้องคดีรายนั้น ตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีเอาไว้ และใช้อำนาจเรียกบุคคลภายนอก ซึ่งมีฐานะกรณีมาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ ด้วยการร้องสอด ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังได้กล่าวไปแล้ว

การกำหนดประเด็นในคำฟ้องเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การก็เช่นเดียวกัน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องสรุปประเด็นตามคำฟ้องเป็นหลัก หากประเด็นในคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีฟ้องมาไม่ชัดเจนศาลจะต้องให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนหรือเรียกมาไต่สวนเพื่อยืนยันความชัดเจนของคำฟ้องก่อน ตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปประเด็นคำฟ้องไปตามความเข้าใจของตนเอง และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงตามประเด็นคำฟ้องที่กำหนดนอกเหนือไปจากคำฟ้องไม่ได้ อาจเท่ากับตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ฟ้องคดีเสียเองซึ่งจะไม่เป็นไปตามหลักการเริ่มคดีโดยผู้ฟ้องคดีมิใช่ศาล

เมื่อศาลได้คำฟ้องที่สมบูรณ์แล้วก็ต้องส่งสำเนาคำฟ้องพร้อมเอกสารประกอบคำฟ้องนั้นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยจะกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงหรือแจ้งรายการเอกสารที่ศาลต้องการด้วยก็ได้⁶¹

2) จากคำให้การ

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ทำคำให้การชี้แจงให้ศาลปกครองทราบนั้น เป็นการรับทราบคำสั่งของศาลเป็นครั้งแรกของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในการตรวจคำฟ้องเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณานั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจเคยมีคำสั่งมาสอบถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานให้ศาลทราบมาแล้วแต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำในฐานะเพียงพยานเท่านั้น แต่หากมีการรับคดีไว้พิจารณาแล้ว และศาลเห็นว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะมีหน้าที่ในการยื่นคำให้การ⁶² เป็นหนังสือเพื่อแสดงการปฏิเสธ หรือยอมรับตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง โดยจะต้องชี้แจงและส่งพยานหลักฐาน ตามที่ตนเห็นสมควรประกอบคำชี้แจงของตนหรือตามคำสั่งศาลที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด รายการของพยานหลักฐานมาให้ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยระเบียบได้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำเอาไว้ให้ เป็นเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหมายและสำเนาคำฟ้องจากศาล ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนี้ถือตามวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจริงๆ เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองถูกฟ้องคดี ก็จะต้องถือวันที่หนังสือถึงหน่วยงานทางปกครอง และมีการรับคำสั่งศาลดังกล่าวนั้น ระยะเวลาที่เริ่มนับไป หรือกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่ง ก็ต้องถือวันที่ผู้นั้นได้รับคำสั่งศาลเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งได้ผ่านขั้นตอนของการรับหนังสือตามสายงานในหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ระยะเวลาที่ยังไม่เริ่มนับจะนับเมื่อคำสั่งศาลได้ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นการตีความตามตัวอักษรตามระเบียบ แต่ในทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าวระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงกำหนดระยะเวลาที่ศาลกำหนดให้ดำเนินการเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็วเท่านั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจยื่นหรือขยายเวลาดัง

⁶¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42

⁶² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 43

กล่าวให้ได้⁶³ เนื่องจาก ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขั้นตอนต้องปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบของหน่วยงานนั้น ซึ่งทางปฏิบัติศาลก็สามารถอนุโลมหรือขยายระยะเวลาให้ได้ โดยไม่ทำให้คดีเสียความยุติธรรมนัก ซึ่งหากล่วงเลยระยะเวลาตามที่ศาลกำหนดให้นั้น ก็มีผลโดยให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป⁶⁴ ซึ่งแม้แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การหรือไม่ทำคำให้การ ผลในทางคดีในการที่จะแสวงหาพยานหลักฐาน มาตัดสินคดีให้ถูกต้องและยุติธรรมก็เป็นหน้าที่ของศาลอยู่แล้ว ศาลเป็นแต่เพียงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงมาให้ถูกต้องชัดเจน ครบถ้วนเท่านั้น โดยศาลมีอำนาจบังคับได้โดยใช้อำนาจในกรณีละเมิดอำนาจศาลได้⁶⁵ แต่ก็พิจารณาใช้วิธีดังกล่าวด้วยความระมัดระวังและจะสามารถชี้ขาดในกรณีดังกล่าวโดยองค์คณะอื่นที่มีไต่ถามองค์คณะที่เป็นผู้พิจารณาคดีนั้นในการสั่งลงโทษ เพื่อป้องกันการใช้อคติอารมณ์ในการสั่งลงโทษตามมาตรการละเมิดอำนาจศาลนี้

ในการทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถทำคำฟ้องแย้ง มาในคำให้การได้ โดยถือเสมือนว่าคำฟ้องแย้งนั้น เป็นคำฟ้องใหม่ที่ยื่นต่อศาล โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องในคดีเดิมเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีใหม่และผู้ฟ้องในคดีเดิมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีใหม่ และให้ศาลรวมพิจารณาไปได้หากเป็นข้อหาและประเด็นเดียวกันกับคดีที่พิจารณาอยู่ในฟ้องเดิม แต่หากเป็นคดีอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ก็ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง นั้นไว้พิจารณาได้ โดยคำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด⁶⁶

3) จากคำคัดค้านคำให้การ

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การมาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องทำคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้มีการดำเนินการชี้แจงถูกต้องตรงตามประเด็นหรือข้อหาที่จะพิจารณาหรือไม่ หรือหากเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งไปโดยกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงหรือให้

⁶³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 6

⁶⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 46

⁶⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 64

⁶⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44

ส่งพยานหลักฐานใด ๆ ให้กับศาล ผู้ฟ้องคดีได้มีการดำเนินการในกรณีดังกล่าวตามที่ศาลกำหนดไปแล้วหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมอบหมายให้ พนักงานคดีปกครองประจำตัวตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ และสรุปเสนอก็ได้ เมื่อเห็นว่าคำให้การที่ยื่นมานั้นมีความสมบูรณ์ชัดเจนก็จะต้องส่งสำเนาคำให้การ พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐาน ไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านหรือยอมรับตามคำให้การ หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นให้ศาลทราบ โดยในคำสั่งของตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงในประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนหรือกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีส่งพยานหลักฐานใด ๆ ให้ศาลทราบด้วยก็ได้⁶⁷

หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ก็ให้ดำเนินการทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาเท่ากับจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีส่งให้ศาลทราบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลและสำเนาคำให้การหรือภายในเวลาที่ศาลกำหนด โดยในกรณีเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวนี้ ศาลก็สามารถยื่นหรือขยายให้ได้ตามคำขอของกลุ่มนี้ ดังนั้น หากกลุ่มนี้ไม่สามารถกระทำตามคำสั่งศาลได้ทันภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเนื่องจากอาจมีพยานหลักฐานจำนวนมากเสียเวลาในการค้นหา ก็สามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเมื่อศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลเพียงพอที่จะขยายระยะเวลาให้ เว้นแต่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่ากลุ่มนี้จะมีเจตนาถ่วงเวลาหรือชะลอการพิจารณาคดีให้ล่าช้า ศาลอาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ ผลในทางคดีอาจเกิดความเสียหายแก่กลุ่มนี้เองไม่มากนักน้อย แต่ในส่วนของผู้ฟ้องคดี หากไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ และต้องการให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทราบถึงความประสงค์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจะนิ่งเฉยมิได้ เพราะหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการชี้แจงทำคำคัดค้านคำให้การแจ้งให้ศาลทราบ จนล่วงเลยเวลาที่กำหนด หรือมิได้แจ้งถึงความประสงค์ว่าจะไม่ทำคำคัดค้านคำให้การภายในเวลาที่กำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวน สามารถทำความเข้าใจเสนอองค์คณะ เพื่อมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ เพราะเหตุที่ฟ้อง เนื่องจากตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การเริ่มคดีหรือการฟ้องคดีเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะ

⁶⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 47

ให้ศาลเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของตนเองแล้ว ศาลอาจเห็นว่าเป็นการเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามความประสงค์ของตนเองต่อไป ก็สามารถจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ซึ่งในกรณีนี้ในทางปฏิบัติแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะให้โอกาสผู้ฟ้องคดี โดยอาจจะทำคำสั่งเตือนไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลของการไม่แจ้งเจตนาให้ทราบว่า ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ซึ่งเชื่อว่าในระยะยาวระบบต่าง ๆ ก็จะทำให้ดีขึ้นกว่าเดิม ในเรื่องของความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองของคู่กรณีเอง

ในการทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีจะคัดค้านได้เฉพาะเพียงประเด็นที่ตนยกกล่าวไว้ในคำฟ้อง และที่ได้โต้แย้งไว้ตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี หรือตามที่ศาลกำหนดไว้เท่านั้น⁶⁸ ผู้ฟ้องคดีจะทำคำคัดค้านคำให้การ โดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยต่างไปจากคำฟ้องเดิม คำให้การหรือตามที่ศาลกำหนดให้กระทำไม่ได้ เพราะศาลสามารถมีคำสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณาได้ ซึ่งในกรณีนี้ก็เท่ากับว่าในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีโดยปกติจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยกำหนดประเด็นหรือคำขอขึ้นใหม่ได้ตลอดเวลา ผู้ฟ้องคดีสามารถมีคำขอต่อศาลเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นในคำฟ้องและมีคำขอใหม่ได้ จนถึงเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและศาลส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดี ก็ยังสามารถมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ไปจนกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ตามที่ศาลกำหนดให้ทำคัดค้านคำให้การ ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือขอมาในคำคัดค้านคำให้การไม่ได้ โดยกฎหมายมีเจตนาเพื่อควบคุมประเด็นการพิจารณาในคดีนั้น ให้อยู่ในวงจำกัดไม่ให้ขยายออกไปมาก เนื่องจากหากปล่อยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ได้ตลอดเวลาก็จะต้องมีการแจ้งสำเนาประเด็นที่ยกขึ้นมาฟ้องกันใหม่ให้คู่กรณีได้ทราบด้วย การพิจารณาคดีก็ไม่มีที่สิ้นสุด กฎหมายจึงได้กำหนดขอบเขตในการยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีไว้จนถึงระยะเวลาสิ้นสุดในการทำคำคัดค้านคำให้การ ตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้เท่านั้น

⁶⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 48

4) จากคำให้การเพิ่มเติม

เมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การชี้แจงให้ศาลทราบ ตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อได้รับคัดค้านคำให้การ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณารายละเอียดในคำคัดค้านคำให้การ นั้น ว่าผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงรายละเอียดโต้แย้งหรือรับตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไร และ อยู่ในประเด็นตามคำฟ้องหรือตามที่ศาลกำหนดหรือไม่ หากพบว่ามี การขยายประเด็นหรือคำ ขอบออกไปจากเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องทำความเข้าใจความเห็นของคู่คณะ เพื่อมีคำสั่งไม่ รับคำฟ้องเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นและคำขอที่เพิ่มเติมมานั้น และหากเห็นว่าเป็นการคัดค้านคำ ให้การอยู่ในประเด็นก็จะต้องส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำ คำให้การเพิ่มเติม ชี้แจงต่อศาลในประเด็นดังกล่าว พร้อมสำเนาเท่ากับจำนวนของผู้ฟ้องคดี หรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด โดยในการทำคำให้การเพิ่มเติมกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ยื่นภายใน 15 วัน⁶⁹ นับแต่วันได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรืออาจเป็นไปตามเวลาที่ตุลา การเจ้าของสำนวนจะกำหนดตามที่เห็นสมควร หากตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่า พยานหลัก ฐานทางเอกสาร ซึ่งได้จากคู่กรณีนั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนเพียงพอที่จะสามารถพิจารณา พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกตุลาการ ตามข้อ 60 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาได้ โดยในระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดมาเพื่อให้ เห็นว่าในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของ สำนวนในการพิจารณากำหนดแนวทาง แผนหรือวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง แล้ว ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ก่อน ก็ได้ เช่น ตุลาการเจ้าของสำนวน อาจทำการไต่สวนคู่กรณี เพียงอย่างเดียวแล้วก็สรุปสำนวนจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะพิจารณาตัดสินเลยก็ได้ หรืออาจ จะทำเพียงการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การแล้วสรุปสำนวนเลยก็ได้⁷⁰ แต่ในทางปฏิบัติแล้วตุลา

⁶⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49

⁷⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 61 เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตาม ข้อ 42 แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ จากคำชี้แจงของคู่กรณี และหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใด เพียงพอที่จะพิพากษา

การเจ้าของสำนวนจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้ง คัดค้านกันได้อย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและมีข้อมูลอย่างชัดเจนในการนำไปพิจารณาและตัดสินชี้ขาดต่อไป

3.1.2 การแสวงหาข้อเท็จจริง

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยศาลปกครองตามหลักการในระบบไต่สวนนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนนอกจากการกำหนดให้คู่กรณีชี้แจงโต้แย้งคัดค้านทางเอกสารแล้ว ศาลยังมีวิธีการในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยาน หลักฐานต่างๆ อีกหลายวิธี⁷¹ ทั้งจากตัวคู่กรณีเองหรือจากบุคคลอื่นก็ได้ โดยกำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะเลือกใช้วิธีการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

1) จากการไต่สวนคู่กรณีและพยานบุคคล

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงพยานหลักฐานในคดีที่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและประเด็นที่จะต้องพิจารณาแล้ว พยานหลักฐานในคดีนั้นอาจมีมากมายหลายส่วน แม้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะได้พยานหลักฐานจากการโต้แย้งคัดค้านกันของคู่กรณีตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่มีบางกรณีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงในคดียังไม่ชัดเจน ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถเรียกคู่กรณีมาไต่สวนได้ โดยอาจเป็นการไต่สวน ยืนยันความชัดเจนของเอกสารหรือหาข้อมูล และพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ตาม โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะใช้อำนาจตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 51⁷² แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยในการดำเนินการไต่สวนไม่ว่าจะเป็นไต่สวนคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือพยานบุคคลอื่นๆ ตุลาการ

หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 47 ถึงข้อ 49 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไป

⁷¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50

⁷² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 51

เจ้าของสำนวนจะต้องมีหมายแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบประเด็นปัญหาที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะไต่สวน จะได้เตรียมการชี้แจงโต้แย้งคัดค้านได้ถูกต้อง และสามารถเข้าฟังการไต่สวนร่วมด้วยได้ตามกำหนด แต่หากเป็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนนั้นเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบใดๆ ต่อคู่กรณี ในการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีรายนั้นทราบก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานซึ่งได้จากการไต่สวนดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นพยานหลักฐานสำคัญในคดีก็ได้ ในการไต่สวนตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะแจ้งให้คู่กรณีทราบเสมอ โดยในการกำหนดขั้นตอนของการไต่สวน ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าเป็นการดำเนินการในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลโดยองค์คณะได้มอบหมายอำนาจหน้าที่นี้ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวน สามารถกระทำเพียงคนเดียวได้ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบข้อ 51 แห่งระเบียบของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยวิธีการดำเนินการของการไต่สวนในคดีปกครองนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นประธานในการไต่สวน คู่กรณีซึ่งอยู่ในห้องไต่สวนจะไม่สามารถที่จะสอบถาม โต้แย้ง คัดค้านกันเองได้ หากจะกระทำการดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตถามผ่านตุลาการเจ้าของสำนวนเท่านั้นและเป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะถามให้หรือไม่ก็ได้และในการไต่สวนพยาน คู่กรณีจะอยู่หรือไม่ก็ได้ แต่ห้ามมิได้พยานคนอื่นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมิได้ไต่สวนอยู่ในห้องไต่สวน ยกเว้นแต่ศาลจะอนุญาตหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

2) การออกคำสั่งให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล⁷³

เป็นกรณีที่หากตุลาการเจ้าของสำนวนหากเห็นว่าพยานเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นๆ เช่น พยานวัตถุอยู่ในความครอบครองของผู้ใด ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจที่จะ

⁷³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เรียกให้ส่งพยานหลักฐานนั้น มาให้ศาลพิจารณาได้ ซึ่งเป็นการยืนยันในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ตุลาการเจ้าของสำนวนในระบบไต่สวนว่ามีอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหาในศาล ยุติธรรม ซึ่งศาลจะไม่สามารถกำหนดหรือวางแนวทางในการสืบพยานได้โดยอิสระ เป็นเรื่อง ของคู่ความที่จะต้องนำพยานหลักฐานเข้านำสืบให้ศาลเห็นเอง ซึ่งพยานหลักฐานนั้นอาจเป็น ทั้งพยานหลักฐานซึ่งเป็นเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้

3) การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ⁷⁴

ในบางกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานบางอย่างไม่สามารถทำความเข้าใจ หรืออธิบายให้กระจ่างชัดเจนได้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้ศาลสามารถตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษาตรวจสอบหรือวิเคราะห์ในกรณีนั้นๆ ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องมีได้เป็นการวินิจฉัย ในข้อกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากวินิจฉัยในข้อกฎหมายเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของ สำนวนหรือองค์คณะอยู่แล้ว ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญโดยศาลเห็นสมควรหรือ คู่กรณีมีคำขอก็ได้และการเสนอความเห็นหรือชี้แจงของพยานผู้เชี่ยวชาญ อาจดำเนินการโดย ทำรายงานหรือบันทึกเอกสารชี้แจงให้ศาลทราบภายในเวลาที่ศาลกำหนด หรืออาจมาให้ถ้อย คำต่อศาลประกอบรายงานของตนก็ได้ โดยการดำเนินการดังกล่าวในการมาให้ถ้อยคำต่อศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำนั้น ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเปิด โอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบและสามารถโต้แย้งคัดค้านคำชี้แจงหรือความเห็นของพยานผู้ เชี่ยวชาญนั้นได้

ซึ่งการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือเป็นหลักการที่นำมาจากวิธี การในวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรม อันเป็นการชี้ให้เห็นว่า โดยแท้ที่จริงแล้ว วิธีการต่างๆ ทั้ง ในระบบกล่าวหา และระบบไต่สวนก็สามารถนำมาใช้ผสมผสานด้วยกันได้ โดยมีเจตนาเพื่อ ให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นสำคัญ และยังชี้ให้เห็นอีกว่า ตุลาการเจ้าของ สำนวนหรือตุลาการในองค์คณะ ไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหรือข้อเท็จจริง อันเป็นรายละเอียดทุกกรณีก็ได้ แต่ที่สำคัญควรจะต้องมีความเข้าใจในระบบกฎหมายมหาชน และหลักการในวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวนมากกว่าและในอนาคตอาจกำหนดให้มีการขึ้น

⁷⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 55

ระเบียบผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านของกฎหมายมหาชนไว้เพื่อให้เป็นมาตรฐานและสามารถกำหนดพยานผู้เชี่ยวชาญได้โดยสะดวกมีมาตรฐานและสามารถกำหนดค่าตอบแทนได้เหมาะสมตามสาขาวิชาชีพของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านได้

4) ตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด⁷⁵

ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใดเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของศาลได้ โดยต้องแจ้งวัน เวลาและสถานที่ ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีได้ทราบล่วงหน้า เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงหรือคัดค้านได้ แต่คู่กรณีจะไปหรือไม่ก็ได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะคล้ายกับการเดินเผชิญสืบในศาลยุติธรรม โดยถือว่าการดำเนินการดังกล่าวสามารถนำมาเป็นพยานหลักฐานในสำนวนคดีได้ ซึ่งปกติแล้วจะต้องทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น แผนที่ แนวเขตภาพถ่าย แผนที่ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการดังกล่าวในวิธีการนี้จะมีโอกาสใช้ได้น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานจากเอกสารเป็นสำคัญ

5) การไต่สวนฉุกเฉิน⁷⁶

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ถ้าคู่กรณีหรือบุคคลใดเกรงว่า พยานหลักฐานซึ่งตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาไต่สวนภายหลัง คู่กรณีหรือบุคคลนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันทีได้ โดยศาลจะมีคำสั่งเรียกผู้ขอและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมายังศาล และเมื่อได้ซึ่งบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลตั้งคำขอตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาต ให้ไต่สวนพยานไปตามระเบียบที่ประชุมฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ส่วนรายงานและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้น ให้ศาลเก็บรักษาไว้

⁷⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 56

⁷⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 57

ในกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรและยังมีได้เข้ามาในคดีนั้น เมื่อศาลได้รับคำขอดังกล่าวแล้วให้ศาลส่งคำขอตามความเห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาต ให้ไต่สวนพยานไปฝ่ายเดียว

6) การแต่งตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง⁷⁷

วิธีการนี้เป็นการกำหนดมาเพื่อความรวดเร็วและความคล่องตัวในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน กรณีที่ศาลและพยานหลักฐานอยู่นละพื้นที่กัน แต่โดยทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายได้มีการกำหนดเขตอำนาจศาล และการตั้งศาลปกครองในภูมิภาคให้กระจายกันทั่วประเทศไทยอยู่แล้ว คดีจึงมักอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นๆ ที่จะสามารถดำเนินการเองได้อยู่แล้ว จึงไม่ค่อยมีการใช้วิธีการดังกล่าวนี้มากนัก ประกอบกับมีการออกระเบียบให้สามารถโอนคดีกันได้อยู่แล้ว

7) การมีคำสั่งให้บันทึกเสียง หรือภาพ⁷⁸

ซึ่งในการดำเนินการในส่วนนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสามารถใช้ได้เฉพาะวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานอื่นๆ ได้ทุกกรณี ยกเว้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคู่กรณีทางเอกสารทั้ง 4 ขั้นตอน เนื่องจากการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวมีความชัดเจนอยู่แล้ว และโดยสภาพของการดำเนินการก็ไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวได้โดยง่าย

3.1.3 การรับฟังพยานหลักฐาน

ในการรับฟังพยานหลักฐาน ก่อนการสรุปสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถมีดุลพินิจ ที่จะรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอมาให้ศาลเท่านั้น แต่พยานหลักฐานใดที่ศาลจะมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดูและรับทราบ เพื่อให้คู่กรณีนั้นมีโอกาสคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้⁷⁹ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้อง

⁷⁷ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 58

⁷⁸ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 59

⁷⁹ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 65

เปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นที่ไม่สมควรเปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐได้ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยเช่นนั้น ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้⁸⁰ เอกสารที่ใช้อ้างเป็นพยานได้นั้นจะต้องใช้เฉพาะต้นฉบับเท่านั้น แต่ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ก็สามารถใช้สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้ การอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่ จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น สำหรับพยานบอกเล่านั้นศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้ เมื่อศาลเห็นว่าตามสภาพลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมการบอกเล่าของพยานบอกเล่านั้นมีความน่าเชื่อถือหรือมีเหตุจำเป็น เนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่านั้น นอกจากนี้ ศาลยังอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น และข้อมูลที่บันทึกหรือประมวลผลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ศาลอาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีได้เช่นกัน

3.1.4 การสรุปสำนวนและจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาแล้ว ตามวิธีการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะพิจารณาว่า พยานหลักฐานต่างๆ แสวงหามานั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอแล้วหรือไม่ หากมีเพียงพอที่จะสามารถวินิจฉัยและมีความเห็นชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็จะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน⁸¹ ตามแบบ ต.14 เพื่อเสนอให้องค์คณะพิจารณาว่า ในคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานเพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยตัดสินคดีได้แล้ว โดยในกรณีความเพียงพอหรือไม่ของพยานหลักฐานและวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน

⁸⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อ 55

⁸¹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60

นั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 61 ได้กำหนดไว้ว่า ตั้งแต่การที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ เพียงอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นอีก ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานจากคู่กรณีโดยเอกสาร 4 ขั้นตอน หรือวิธีการอื่นๆ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการกำหนดกรณีดังกล่าวไว้ หากตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเพียงแต่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวแล้ว ก็สรุปสำนวนโดยจัดทำบันทึกตุลาการได้ทันที การดำเนินการดังกล่าวก็จะไม่เป็นไปตามหลักทั่วไปในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตามหลักการฟังความสองฝ่ายได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีอาจจะยังไม่ทราบหรือได้โต้แย้งชี้แจงให้ศาลทราบตามประเด็นในคำฟ้องแต่ประการใด หากศาลได้มีคำพิพากษาคัดสินคดีไปแล้วอาจเกิดปัญหาทั้งในการยอมรับคำพิพากษา ซึ่งหากพิจารณาตามขั้นตอนที่กำหนดในการแสวงหาข้อเท็จจริง จากคู่กรณี 4 ขั้นตอน ตามที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ระเบียบข้อ 43 – ข้อ 49 แล้ว จะเห็นว่า เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องแล้วมีความเห็นว่าสมควรรับคำฟ้องไว้พิจารณา กฎหมายในข้อ 42 ก็กำหนดไว้ชัดเจนโดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและกำหนดวิธีการต่างๆ ไว้ ซึ่งการดำเนินการทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าวเป็นไปตามหลักการฟังความสองฝ่ายและการชี้แจงโดยเอกสาร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมและรอบคอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ตุลาการเจ้าของสำนวนควรจะต้องดำเนินการให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งคัดค้านกัน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน จึงค่อยมาพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสรุปสำนวนและจัดทำบันทึกตุลาการต่อไป

ในการจัดทำบันทึกตุลาการจะต้องมีรายละเอียดตามที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างชัดเจน⁸² คือ

⁸² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60
วรรคสอง

- 1) สรุปข้อเท็จจริง ที่ได้จากคำฟ้อง และเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี
- 2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีตามลำดับ
- 3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

ในทางปฏิบัติเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกตามแบบดังกล่าว เรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องเสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นให้กับองค์คณะ เมื่อองค์คณะพิจารณาแล้วหากเห็นว่าไม่มีกรณีจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็เสนอให้ตุลาการหัวหน้าคณะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

3.1.5 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอแล้ว ก็จะทำให้ตุลาการหัวหน้าคณะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง⁸³ โดยได้กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน ซึ่งเมื่อถึงวันที่สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ผลก็คือ บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถรับไว้ได้ แต่ไม่ต้องสำเนาให้กับคู่กรณีและไม่ให้รับไว้ในส่วนหนึ่งของสำนวนคดี โดยกฎหมายมีเจตนากำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้คู่กรณีมีเวลาพิจารณาว่าพยานหลักฐานของตนที่ได้แจ้งให้ศาลทราบนั้นเพียงพอแล้วหรือไม่ มีพยานหลักฐานจะต้องเสนอหรือแจ้งให้ศาลทราบเพื่อประโยชน์ของตนอีกหรือไม่ เพราะหากไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว คู่กรณีจะได้แย้งคัดค้านกันไปมาไม่มีข้อยุติ ซึ่งในการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อเสนอองค์คณะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ก็จะส่งสำนวนคดีพร้อมบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนให้แก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้

⁸³ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62

สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็ให้ส่งสำนวนนั้นให้กับตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว ซึ่งในกรณีนี้อาจใช้เวลาสักกระยะหนึ่ง

3.2 การดำเนินการในขั้นตอนการมีคำสั่งระหว่างพิจารณา

ในการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น คู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดี อาจมีคำขอใดๆ ต่อศาลเพื่อให้พิจารณาคัดสินคำขอต่างๆ ได้ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวน ก็จะเป็นผู้พิจารณาและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 3.2.1 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา
- 3.2.2 การคัดค้านหรือการถอนตัวของตุลาการ
- 3.2.3 การรวมคดี การแยกคดี
- 3.2.4 การรับมรดกความ
- 3.2.5 การถอนคำฟ้อง

3.2.1 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกัน หรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นกับคู่กรณี อันเกิดจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้ศาลสามารถมีคำสั่งหรือกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ ก็ได้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายนั้น^{๕๔} แต่วิธีการดังกล่าวมีลักษณะสำคัญคือ ประการแรก เป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นโดยให้อำนาจแก่ศาลปกครองสามารถมีคำสั่ง มาตรการหรือวิธีการใดๆ ต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการตามคำสั่งนั้นๆ ได้ อันเป็นการชี้ให้เห็นว่า ในบางกรณีศาลหรืออำนาจตุลาการสามารถเข้าไปกำหนดการกระทำบางอย่างของฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจบริหารได้ ดังนั้น การใช้อำนาจตามวิธีการดังกล่าวนี้ ศาลปกครองจึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างมาก เนื่องจาก อาจจะทำให้การกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ หรือการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองลดความศักดิ์สิทธิ์ลงได้ และหากมีการใช้วิธีการดังกล่าวมากไป โดยไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นอันสม

^{๕๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66

ควรแล้ว ศาลปกครองอาจถูกมองว่าเป็นฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจบริหารเสียเอง อันเป็นการขัดกับหลักของการแบ่งแยกองค์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และหลักของความศักดิ์สิทธิ์ของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งความสำคัญในประเด็นดังกล่าว ในมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติไว้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวจะต้องกำหนดโดยคำนึงถึง ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของฝ่ายปกครองด้วย ประการที่สอง การกำหนดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ นี้ ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง⁸⁵ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการยืนยันในหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง มิเช่นนั้น หากทุกกรณีมีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้วทำให้มีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้เลย และจะทำให้ศาลปกครองมีปริมาณคดีเพิ่มขึ้นอย่างมากตามมามากด้วย ประการสุดท้าย วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ เป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นเป็นระยะเวลาจำกัด เช่น ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องนั้นๆ แล้ว

โดยในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการและอำนาจหน้าที่ไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตั้งแต่ข้อ 69 จนถึงข้อ 77 โดยแบ่งวิธีการดังกล่าวออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ชะลอการมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ กับผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวก่อน ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยมีเหตุผลว่า หากมีการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอันยากแก่

⁸⁵ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคหนึ่ง

การเยียวยาแก้ไขในภายหลังได้ โดยการที่ศาลจะสามารถมีคำสั่งดังกล่าวได้มี 2 กรณี คือ กรณีแรก ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอต่อศาลมาต่างหากในเวลาใดๆ ก็ได้ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง⁸⁶ หรืออีกกรณีหนึ่ง เป็นกรณีที่ศาลเห็นเองว่ากฎหรือคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว หากใช้บังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายอย่างร้ายแรงจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ ศาลก็สามารถมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งนั้นๆ ได้เอง⁸⁷ เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งให้รื้ออาคารเก่าโดยให้เหตุผลว่า อาคารดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัย และบุคคลใดใกล้เคียงได้ ในกรณีดังกล่าวหากผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว หรือศาลพิจารณาจากคำฟ้องแล้ว เห็นได้ว่า หากจะให้มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งดังกล่าวแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากอาคารดังกล่าวเป็นอาคารที่เก่าแก่มีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ หากรื้อไปแล้วจะไม่สามารถเยียวยาแก้ไขให้เหมือนเช่นเดิมได้ ประกอบกับได้ตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญแล้วเห็นว่ายังมีความแข็งแรงเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลใดๆ แล้ว ศาลปกครองก็สามารถมีคำสั่งให้ชะลอการรื้อถอนอาคารดังกล่าวไว้ก่อน จนกว่าศาลจะพิพากษาคดีเสร็จก็ได้

โดยในการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาในโอกาสแรกก่อนว่าจะรับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ โดยพิจารณาว่า คำขอทุเลาการบังคับมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอหรือไม่ มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณาหรือไม่ หากเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงตามคำขอของผู้ฟ้องคดียังไม่มีเหตุผลหรือมีสาระเพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องทำความเห็นเสนอองค์คณะเพื่อสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณา โดยคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณาขององค์คณะให้เป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้⁸⁸ แต่ถ้าหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำขอดังกล่าวมีข้ออ้างและข้อเท็จจริงเพียงพอ มีสาระ

⁸⁶ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69
วรรคสอง

⁸⁷ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72
วรรคสาม

⁸⁸ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70

และเหตุผลอันควรได้รับการพิจารณา ก็จะต้องส่งสำเนาคำขอนั้นให้กับคู่กรณี ซึ่งในชั้นนี้หมายถึงผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั่นเอง ทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานต่อศาล โดยด่วน⁸⁹ และอาจนัดคู่กรณีมาทำการไต่สวนหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่ดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่เพื่อให้ได้ข้อมูลในการพิจารณาก่อนมีคำสั่งและเพื่อความเป็นธรรม ตุลาการเจ้าของสำนวนมักจะเรียกคู่กรณีมาดำเนินการไต่สวนก่อนเสมอ ก่อนที่จะเสนอให้องค์คณะพิจารณาต่อไป โดยในการพิจารณาระเบียบได้กำหนดให้ ตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะด้วย ไม่ว่าจะทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้⁹⁰ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้สรุปเรื่องให้ตุลาการผู้แถลงคดีทราบ หรืออาจมีการเสนอคำแถลงการณ์ในวันนั่งพิจารณาคำขอดังกล่าวเลยก็ได้ ซึ่งเมื่อวินิจฉัยชี้ขาด คำขอดังกล่าวโดยองค์คณะแล้ว ก็จะมีคำสั่งแจ้งให้คู่กรณีทราบ ถ้าศาลมีคำสั่งยกคำขอคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด แต่ถ้าหากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับ ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด ก็จะมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทราบโดยทันที⁹¹ เพื่อจะได้มีการชะลอการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้นได้ทัน ซึ่งในการมีคำขอทุเลาการบังคับนี้ มีข้อสังเกตว่า กฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวยังไม่มีผลในการบังคับใช้แต่อย่างใด ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกรณีที่มีผลเป็นการบังคับในอนาคตอันใกล้

กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับ ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ใครไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรณีก็ตาม หากได้รับความเสียหายก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งให้ทุเลาการบังคับนั้น ได้ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งนั้น

⁸⁹ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 71

⁹⁰ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72

วรรคสอง

⁹¹ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72

วรรคสี่

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หมายถึง การที่ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองใดๆ ให้กับผู้ฟ้องคดีก่อนการพิพากษาคดีได้ ซึ่งความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวเกิดจากการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือได้มีการปฏิบัติการทางปกครองของฝ่ายปกครองต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว และยังหมายความถึงการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ แก่คู่กรณีผู้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาคดี หรือในระหว่างการบังคับตามคำพิพากษาได้²² ซึ่งจะเห็นได้ว่าการขอเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น มีขอบเขตกว้างไปจนถึงขั้นการบังคับตามคำพิพากษาด้วย โดยการที่จะให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการในการบรรเทาทุกข์ดังกล่าวสามารถกระทำได้ 2 กรณี เช่นเดียวกันกับการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กรณีแรก ผู้ฟ้องคดีสามารถมีคำขอต่อศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ฟ้องคดี ก่อนการพิพากษาได้ หรืออาจเป็นกรณีที่คู่กรณีสามารถมีคำขอต่อศาลให้มีคำสั่งดังกล่าว เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนในระหว่างพิจารณาคดีหรือในขั้นการบังคับตามคำพิพากษาก็ได้ กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ศาลเห็นเองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณีได้ ศาลปกครองเองก็มีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามมาตรการหรือวิธีการนั้นก็ได้²³

ในทางปฏิบัติกรณีผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีมีคำขอต่อศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อได้รับคำขอมมาแล้ว ก็จะต้องเสนอคำขอนั้นให้องค์คณะพิจารณาทันที โดยไม่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า จะรับหรือไม่รับคำขอนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ โดยในการพิจารณาขององค์คณะไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีประกอบการพิจารณาด้วย เว้นแต่หากองค์คณะเห็นสมควรให้ตุลาการผู้แถลงคดี ทำคำแถลงการณ์ ซึ่งอาจจะแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ ตุลาการผู้

²² ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75

²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง

แถลงคดีก็ต้องดำเนินการ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำขอดังกล่าวขององค์คณะ หากองค์คณะมีคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้⁹⁴ และการที่ศาลมีคำสั่งให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์แก่คู่กรณีแล้วก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลใดๆ แล้ว ผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งนั้น⁹⁵

การกำหนดเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้ มีข้อสังเกตคือผู้มีคำขอไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีก็ตาม ต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายตลอดมา เนื่องจากได้มีการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งหรือการกระทำนั้นจากฝ่ายปกครองแล้ว และคำขอดังกล่าว ศาลจะมีมาตรการหรือวิธีการเกินไปจากคำขอได้หรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแม้ไม่มีคำขอใดๆ จากผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับคู่กรณีได้อยู่แล้ว ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาไม่ชัดเจนหรือถูกต้องศาลก็สามารถมีคำสั่งกำหนดเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการในการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้

ในการดำเนินการตามคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาทั้งสองกรณี ตุลาการเจ้าของสำนวน ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคำขอดังกล่าว คงมีแต่อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสิน ไม่ว่าจะเป็นการมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การมีคำสั่งยกคำขอมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการในการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว จะต้องกระทำโดยมติของที่ประชุมองค์คณะเสมอ เนื่องจากคำขอดังกล่าวมีความสำคัญในการที่ศาลปกครองอาจจะก้าวล่วงไปสู่อำนาจของฝ่ายปกครองได้

⁹⁴ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76
วรรคสอง

⁹⁵ ระเบียบที่ของประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76
วรรคสาม

3.2.2 การคัดค้านหรือการถอนตัวของตุลาการ

การคัดค้านตุลาการเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอต่อศาลหากเห็นว่าตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือตุลาการผู้แถลงคดีก็ตามมีเหตุที่จะคัดค้านได้ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการพิจารณาคดีระบบศาลที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี โดยเกณฑ์การกำหนดเกี่ยวกับเหตุใดๆ ที่สามารถคัดค้านได้นั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติให้นำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับ โดยอนุโลมรวมทั้งอาจมีเหตุอื่นอันมีสภาพร้ายแรง ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาเสียความยุติธรรม เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา⁹⁶ โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 ได้กำหนดเหตุคัดค้านผู้พิพากษาไว้ด้วยกัน 7 กรณีคือ

- 1) มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีนั้น
- 2) เป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน 3 ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียง 2 ชั้น
- 3) เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ารู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น
- 4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทนหรือเคยเป็นทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว
- 5) เคยเป็นผู้พิพากษา หรือเคยเป็นตุลาการซึ่งการพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลปกครองอื่นหรือศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการในเรื่องนั้นมาแล้ว
- 6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาซึ่งตุลาการนั้นเอง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไป หรือตรงลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พินาศกับคู่กรณีฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง

⁹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 63

7) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของกลุ่มฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ส่วนกรณีเหตุอื่นอันมีสภาพร้ายแรง ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรมนั้น จะต้องพิจารณาว่าเหตุนั้นต้องร้ายแรง และมีผลโดยตรงต่อการพิจารณาและพิพากษาคดี เช่น โดยมีกรณีทะเลาะวิวาทหรือจัดผลประโยชน์กันมาก่อน เป็นต้น หากเป็นเพียงการคาดเดาหรือไม่ชอบโดยไม่มีเหตุผล เช่น เป็นตุลาการที่มีภูมิฐานะคนละภาคกันของประเทศไทย ยังไม่ถึงเป็นเหตุร้ายแรง เพียงพอที่จะคัดค้านตุลาการคนนั้นได้

ในการพิจารณา เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวน พบว่ามีคำขอจากผู้ฟ้องคดี ในการคัดค้านตุลาการนายใดนายหนึ่งในองค์คณะ หรือตุลาการเจ้าของสำนวนเอง หรือตุลาการผู้แถลงคดี จะต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้เสนอคำขอนั้นเกินกว่าสิบห้าวันนับแต่ทราบถึงเหตุที่คัดค้านหรือไม่ หากล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวโดยชัดแจ้ง ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีความเห็นเสนอองค์คณะเพื่อสั่งไม่รับคำขอนั้นได้ แต่หากไม่มีเหตุดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ต้องเสนอบันทึกให้กับหัวหน้าคณะทราบเพื่อแจ้งให้กับตุลาการผู้ถูกคัดค้านทำคำชี้แจงคัดค้านหรือขอถอนตัว⁷⁷

โดยตุลาการผู้นั้นต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ไปจนจะมีการชี้ขาดวันแต่มีกรณีที่ต้องเป็นคดีปกครองโดยต่อเนื่องก็สามารถดำเนินการไปได้ แต่จะไม่กระทบกระเทือนการกระทำใดๆ ที่ทำไปแล้ว⁷⁸

ในการพิจารณาคำคัดค้านตุลาการ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีได้ถูกคัดค้านให้ครบองค์คณะเพื่อชี้ขาดตัดสินคำขอคัดค้านนั้น⁷⁹ ในการพิจารณาคำคัดค้านให้องค์คณะพิจารณาคำคัดค้านและบันทึกคำชี้แจงของตุลาการที่ถูกคัดค้าน โดยอาจฟังคำแถลงของกลุ่มที่เกี่ยวข้องและตุลาการที่ถูกคัดค้าน รวม

⁷⁷ ข้อ 14 และข้อ 15 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

⁷⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ พ.ศ. 2544 ข้อ 16 วรรคสาม

⁷⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ พ.ศ. 2544 ข้อ 17

ทั้งพยานอื่นที่เห็นสมควร หากองค์คณะเห็นว่าควรยกคำขอคัดค้าน ก็จะออกคำสั่งยกคำคัดค้าน และตุลาการผู้ถูกคัดค้านก็จะกลับมาทำหน้าที่ในคดีนั้นเช่นเดิม แต่หากเห็นว่า คำคัดค้านฟังขึ้น ก็จะออกคำสั่งเห็นชอบตามคำคัดค้านนั้น คำสั่งดังกล่าว เป็นที่สุด อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นก็จะแต่งตั้งตุลาการคนใหม่ ปฏิบัติหน้าที่แทนตุลาการผู้ถูกคัดค้านหรือที่ถอนตัวไป¹⁰⁰

ส่วนการถอนตัวของตุลาการ ก็เป็นการพิจารณาโดยตุลาการคนใดๆ ในองค์คณะ หากเห็นว่า ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความน่าเชื่อถือจากคู่กรณี ก็สามารถขอถอนตัวจากคดีนั้นได้ โดยแสดงเจตนาของตนต่อองค์คณะ ซึ่งในทางปฏิบัติการแสดงเจตนามักทำเป็นหนังสือเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณา

3.2.3 การรวมคดี การแยกคดี

การรวมคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนหากพิจารณาเห็นว่าคดีหลายเรื่องมีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกัน หรือมีคู่กรณีเดียวกัน หรือร่วมกัน ถ้าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี ให้เสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกันแล้วพิจารณาพิพากษารวมกันไปได้ ในกรณีที่คดีดังกล่าวอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นต่างศาลกัน ให้โอนคดีไปยังศาลที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบ ในการให้โอนและรับโอนกันได้ หากมีความเห็นต่างกันก็ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และเมื่อมีการโอนคดีแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีไปสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ¹⁰¹ ซึ่งในเรื่องการรวมคดีนี้ อธิบดีศาลปกครองกลางได้ให้คำแนะนำแนวทางปฏิบัติไว้ในคำแนะนำของอธิบดีศาลปกครองกลาง ที่ 2/2544 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการรวมคดี¹⁰²

¹⁰⁰ ระเบียบว่าด้วยของค์คณะฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 18

¹⁰¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 79

¹⁰² คำแนะนำของอธิบดีศาลปกครองกลาง ที่ 2/2544 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการรวมคดี

1 เมื่อองค์คณะเห็นควรรวมคดี ให้ตุลาการหัวหน้าคณะจัดทำบันทึกในแต่ละสำนวนเสนออธิบดีศาลปกครองกลาง เพื่อพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกันตามข้อ 79 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การแยกคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนหากพิจารณาเห็นว่าในคดีที่มีหลายข้อหา ถ้าข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่นๆ แล้ว จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอให้องค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งแยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดีแล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้ และในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอให้องค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดีแล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

3.2.4 การรับมรดกความ

การรับมรดกความในคดีปกครองมีความคล้ายคลึงกับกรณีการรับมรดกความในศาลยุติธรรม กล่าวคือ กรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาทหรือผู้สืบสิทธิหรือผู้มีส่วนได้เสียของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย โดยอาจจะมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอก็ได้ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย¹⁰³

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวหรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนดข้างต้น ตุลาการเจ้าของสำนวนมีความเห็นเสนอของค์คณะ ซึ่งในทาง

2 เมื่ออธิบดีมีคำสั่งให้รวมคดีโดยให้สำนวนใดเป็นสำนวนหลักแล้ว (ซึ่งปกติได้แก่สำนวนหมายเลขคดีดำ เลขที่น้อยที่สุดเป็นสำนวนคดีหลัก) ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเขียนรายงานกระบวนการพิจารณาในสำนวนคดีหลัก ระบุหมายเลขคดีดำที่ส่งรวมทั้งหมด ส่วนสำนวนคดีที่นำไปรวมนั้น ให้นำบันทึกและคำสั่งรวมคดีของแต่ละสำนวนรวมเข้าไปในสำนวนนั้น

3 ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาครั้งต่อไป ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนรวบรวมถ้อยคำสำนวนต่างๆ ไว้ในสำนวนคดีหลักและเขียนรายงานกระบวนการพิจารณาเฉพาะในสำนวนคดีหลักเท่านั้น และให้ระบุคดีหมายเลขคำทุกคดีโดยขึ้นต้นด้วยหมายเลขคดีหลัก

4 ในการจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต.14) คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (ต.15) สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนที่สั่งให้คู่กรณี (ต.17) และคำพิพากษา (ต.18) ให้เขียนในหน้าแรกของบันทึก คำแถลงการณ์ สรุปข้อเท็จจริง หรือคำพิพากษา แล้วแต่กรณีตามตัวอย่างที่ระบุในคำแนะนำดังกล่าว

¹⁰³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 53

ปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หากคู่กรณีมิได้แจ้งให้ตุลาการเจ้าของสำนวน ทราบว่า คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายไปแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะไม่ทราบเลย ซึ่งอาจ ล่วงเลยไปถึงขั้นการแสวงหาพยานหลักฐานแล้ว จึงอาจจะทราบ ยกเว้นแต่กรณีมีคำขอจากผู้มี ส่วนได้เสียได้ ขอรับมรดกความ

3.2.5 การถอนคำฟ้อง

การถอนคำฟ้องเป็นการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถแสดงเจตนาต่อ ศาลที่จะไม่ดำเนินคดีปกครองของตนต่อไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง จะเป็นผู้เริ่มคดี โดยยื่นคำฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลดำเนินคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดี และมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เพราะศาลไม่สามารถเป็นผู้เริ่มคดีได้เอง ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เริ่มคดีได้เองก็สามารถเป็นผู้เลิกคดีได้เอง โดยการถอนคำฟ้อง ระเบียบในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงได้กำหนดให้ ผู้ฟ้อง คดีสามารถถอนคำฟ้องของตนเองในเวลาใดๆ ก็ได้ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ ขาดคดี¹⁰⁴ โดยการถอนคำฟ้องที่มีหลายข้อหาหรือหลายประเด็น ผู้ฟ้องคดีอาจจะเลือกถอนคำ ฟ้องเฉพาะบางข้อหาหรือบางประเด็นก็ได้ในการแสดงเจตนาถอนคำฟ้องต่อศาลกฎหมาย กำหนดให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี และสามารถแสดงเจตนาถอนคำฟ้องด้วย วาจาก็ได้ โดยต้องแจ้งต่อตุลาการเจ้าของสำนวน ในระหว่างการไต่สวนหรือแจ้งต่อองค์คณะ ในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีก็ได้ และศาลจะต้องจดบันทึกการแสดงเจตนาขอถอนคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นหลักฐานในรายงานกระบวนการพิจารณาด้วย หากเป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลาย คน ผู้ฟ้องคดีคนใดก็สามารถแสดงเจตนาถอนคำฟ้องในส่วนของตนเองได้ โดยการถอนคำ ฟ้องดังกล่าวหากศาลอนุญาตก็จะมีผลเป็นการถอนฟ้องเฉพาะในส่วนคำฟ้องของตนเองเท่านั้น แต่หากผู้ฟ้องคดีเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การแสดงเจตนาขอถอนคำฟ้องนั้น ก็ถือ เป็นการทำแทนผู้ฟ้องคดีที่ตั้งตัวแทนนั้นทุกคน โดยในทางปฏิบัติในกรณีนี้เพื่อความรอบ ครอบ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีหมายเรียกผู้ฟ้องคดีทุกคนมาดำเนินการไต่สวนหรือแจ้งคำ สั่งเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทุกคนยืนยันเจตนาของตน ให้ชัดเจนก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้ ถอนฟ้องก็ได้

¹⁰⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82

ในการพิจารณาและมีคำสั่งให้ถอนฟ้องในคดีปกครองของศาลปกครอง นั้น ในปัจจุบันยังมีการพิจารณาคำขอเป็น 2 แนวทาง โดย แนวทางแรกเป็นการดำเนินการของ องค์คณะในช่วงแรกของการเปิดทำการศาลปกครอง จะตีความว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเพียง คนเดียว สามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้ โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 61 แห่งพระ ราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และโดยสภาพของการมี คำสั่งดังกล่าวไม่ต้องกระทำโดยองค์คณะ¹⁰⁵ โดยดำเนินการสั่งไว้ในคำขอนั้นและลงนามเพียง คนเดียวก็ถือเป็นการอนุญาตให้ถอนคำฟ้องสมบูรณ์แล้ว แนวทางที่สอง มีความเห็นว่าจะต้อง ทำโดยองค์คณะ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลทำให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาล จึงควรเป็นอำนาจของ องค์คณะ ที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องนั้นได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นด้วย กับแนวทางที่สอง เนื่องจากการสั่งอนุญาตดังกล่าวเป็นการมีคำสั่ง ซึ่งมีผลทำให้คดีเสร็จสิ้น ไปจากศาล จึงควรต้องมีการพิจารณาโดยละเอียด รอบคอบ เพราะการมีคำสั่งอนุญาตให้ถอน คำฟ้องอาจมีผลกระทบไปถึงคู่กรณีหรือพยานอื่นๆ ก็ได้ และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ฟ้อง คดีใช้ศาลปกครองเป็นเครื่องมือในการทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหายได้หรืออาจมีการสมยอมกัน ระหว่างคู่กรณีก็ได้

ในการพิจารณาคำขอถอนฟ้องนั้น ศาลไม่จำเป็นต้องอนุญาตตามเจตนา ของคู่กรณีเสมอไป เนื่องจากหน้าที่ของศาลปกครองคือ การดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนให้สมดุลย์กัน ดังนั้น หากศาลเห็น ว่าการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อ ส่วนรวม ศาลสามารถมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องตามคำขอโดยการยกคำขอ ก็ ได้ แต่เมื่อศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องแล้ว จะต้องสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และสั่ง คืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้กับผู้ฟ้องคดี ตามดุลพินิจของศาล

¹⁰⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2544 ข้อ 11

3.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง

1) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของศาลปกครองในระบบไต่สวนมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนเอาไว้มากมายหลายขั้นตอน โดยเริ่มตั้งแต่การพิจารณาคำฟ้อง แสวงหาพยานหลักฐานด้วยวิธีต่างๆ จัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวน มีความเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งในแต่ละขั้นตอนนี้ก็มีรายละเอียดและอุปสรรคปัญหา มาก เมื่อมีปริมาณคดีมาก และต้องเร่งรัดให้มีการพิจารณาคดีโดยเร็ว อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนได้ ซึ่งอาจมีผลเสียหายหรือทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ แต่อย่างไรก็ดียังคงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการทั้งต่อตุลาการเองหรือคู่กรณีก็ตาม เพราะหากจะแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นขององค์คณะก็จะยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัวแม้จะมีความละเอียดรอบครอบก็ตาม แต่ก็อาจแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการจัดให้มีการฝึกอบรมตุลาการให้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีแต่ละด้าน และกำหนดบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีให้ชัดเจนรวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองผู้ช่วยเหลือตุลาการให้มีประสิทธิภาพและสามารถแบ่งเบาภาระดังกล่าวได้อย่างดี

2) ในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี ตามความเห็นของตุลาการและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดนั้นทำคำให้การแจ้งให้ศาลทราบในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเปิดช่องไว้ให้กระทำได้ มีเพียงข้อ 7 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 เท่านั้น ที่กำหนดให้สามารถกระทำได้เฉพาะคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงคดีใหม่แต่อย่างใด อีกทั้งในการกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีได้เองโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น อาจเป็นการแสดงเจตนาในคำฟ้องเสียเองโดยศาล ซึ่งอาจจะขัดกับหลักการเสนอคำฟ้องและคำขอ โดยผู้ฟ้องคดีก็ได้ ซึ่งสามารถแก้ไขโดยการให้คำแนะนำ

นำให้ความรู้ ปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองก็ได้ โดยศาลสามารถสั่งให้
ดำเนินการดังกล่าวและจัดทำคำฟ้องให้สมบูรณ์ตามคำแนะนำของศาลได้



บทที่ 4

อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการนั่งพิจารณา และพิพากษาคดี

4.1 อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการนั่งพิจารณา

เมื่อหัวหน้าคณะได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และส่งสำนวนพร้อมบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนไปให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นไม่เห็นเป็นประการใดก็จะคืนสำนวนนั้นมาให้องค์คณะเพื่อคืนให้กับตุลาการเจ้าของสำนวน ดำเนินการเก็บในส่วนของบันทึก ของตุลาการเจ้าของสำนวนเอาไว้ และส่งสำนวนนั้นไปให้ตุลาการผู้แถลงคดี จัดทำคำแถลงการณ์เสนอต่อองค์คณะ¹⁰⁶ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เสร็จแล้วก็จะคืนสำนวนให้องค์คณะ โดยจะแจ้งให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทราบ เพื่อกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก¹⁰⁷ แจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงในคดีนั้นให้คู่กรณีทราบว่าศาลได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาไว้อย่างไร พยานหลักฐานที่ได้มีอะไรบ้าง รับฟังข้อเท็จจริงที่สรุปว่าอย่างไร เพื่อที่คู่กรณีจะได้พิจารณาทบทวนตรวจสอบดูว่า ศาลได้กำหนดประเด็นการพิจารณาถูกต้องหรือไม่ พยานหลักฐานใดที่ศาลนำมาพิจารณาและข้อเท็จจริงรับฟังโดยสรุปว่าอย่างไร ซึ่งหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าว ก็สามารถที่จะยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อยืนยันหักล้างข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อองค์คณะก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรือจะยื่นในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกก็ได้ และสามารถแถลงด้วยวาจาต่อ

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง มาตรา 58

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59

หน้าองค์คณะ ในวันพิจารณาคดีด้วยก็ได้ โดยคำแถลงเป็นหนังสือดังกล่าวจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น จะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้มาแถลงไม่ได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้นเป็นประเด็นสำคัญในคดี ซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นคำขอแถลงนั้นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็น หรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ก่อนที่ศาลจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่หากองค์คณะเห็นว่ารับฟังข้อเท็จจริงที่อ้างมาในคำแถลงดังกล่าว องค์คณะจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แสดงพยานหลักฐาน หรือแถลงด้วยวาจาเพื่อยืนยันหักล้างคำแถลงดังกล่าว โดยในการดำเนินการดังกล่าว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นไว้ต่อศาลก็ได้เมื่อศาลอนุญาต โดยคำสั่งอนุญาตหรือไม่ดังกล่าวให้เป็นที่สุด¹⁰⁸ ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนของการกำหนดให้คู่กรณีสามารถยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสในการพิจารณาทบทวนตรวจสอบ เกี่ยวกับสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อนการนั่งพิจารณาคดี ซึ่งในส่วนของการกำหนดระยะเวลาไว้ 7 วัน ให้คู่กรณีทบทวนตามกฎหมายนั้น ในความเห็นของผู้เขียนแล้ว เห็นว่ากำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีการกำหนดให้เวลาแก่คู่กรณีน้อยเกินไป เนื่องจากการตรวจสอบเกี่ยวกับสรุปข้อเท็จจริงในคดีนั้นถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากของคู่กรณี ซึ่งในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานของศาลจากคู่กรณี หรือจากที่อื่นๆ ก็ตาม คู่กรณีจะสามารถได้รับทราบเพียงแต่ว่า คู่กรณีอีกฝ่ายได้อ้างอะไรบ้าง โดยที่ศาลสำเนาให้ทราบหรือทราบว่าตุลาการเจ้าของสำนวนได้ไปแสวงหาพยานหลักฐานใด ๆ หรือได้สวนผู้ใดมาบ้าง แต่การที่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดนั้น คู่กรณีไม่สามารถทราบได้ จะมาทราบเมื่อได้รับ สรุปข้อเท็จจริงจากศาลก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเพียง 7 วันเท่านั้น ซึ่งคู่กรณีอาจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำคำแถลงเพื่อโต้แย้งคัดค้านต่อศาลได้ทัน แม้ระยะเวลาดังกล่าวคู่กรณีอาจจะมีคำขอขยายได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็คงเป็นเรื่องยุ่งยากพอสมควรที่ศาลจะอนุญาต เพราะศาลได้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไปแล้ว ยกเว้นแต่กรณีเป็นสาระสำคัญในคดีจริง ๆ คู่กรณีอาจมีคำขอต่อศาลเพื่อขอเลื่อนกำหนดการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไปก็ได้

¹⁰⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เจตนาของการกำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนี้ก็เพื่อเป็นการนัดพร้อมให้ทุกฝ่ายมาพบกันอย่างน้อย 1 ครั้ง ไม่ว่าจะเป็นผู้กรณี ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และตุลาการในองค์คณะก่อนที่จะพิจารณาพิพากษา รวมตลอดถึงประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้ารับฟังได้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ การนั่งพิจารณาคดี จะต้องกระทำโดยองค์คณะ โดยเปิดเผยตามหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่องค์คณะจะพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อเป็นการคุ้มครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะก็อาจห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนในคดีนั้นได้ หรืออาจมีคำสั่ง ห้ามมิให้ประชาชนเข้าฟังการพิจารณาทั้งหมด หรือบางส่วน หรือให้เข้าฟังการพิจารณาแต่ห้ามมิให้มีการโฆษณา ข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์นั้น ๆ ก็ได้¹⁰⁹ เช่น ห้ามมิ การถ่ายภาพ ห้ามมีการบันทึกเสียง หรือห้ามถ่ายทอด เป็นต้น แต่โดยหลักแล้วหากศาลไม่ห้ามไว้ ก็ต้องถือว่าประชาชนทั่วไป สามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ และอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจขององค์คณะโดยเฉพาะ

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกผู้กรณีจะมาศาลหรือไม่ศาลก็ได้ แต่หากศาลเห็นสมควรสามารถมีหมายเรียกให้ผู้กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำต่อศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ แก่ศาลก็ได้ ซึ่งหากผู้กรณีหรือบุคคลอื่นดังกล่าวไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลสามารถใช้มาตรการเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลบังคับให้ดำเนินการดังกล่าวตามคำสั่งศาลได้

กระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับขั้นตอนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกมีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นการนัดพร้อมผู้เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่ายมาพร้อมกันในวันนั้น โดยปกติแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองที่ประจำตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความเรียบร้อยของการจองห้องพิจารณา ตรวจสอบการส่งหมายคำสั่งศาลซึ่งส่งเป็นไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ว่าผู้กรณีได้รับทราบวันกำหนดนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือไม่ เพราะ โดยปกติการส่ง

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 60

กำหนดวันนัดดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะส่งสรุปข้อเท็จจริงแนบไปกับกำหนดวันนัดด้วย หากคู่กรณีไม่ทราบวันนัดนั่งพิจารณาคดี ก็เท่ากับว่ายังไม่ได้รับทราบสรุปข้อเท็จจริงในคดีด้วยศาลอาจเลื่อนกำหนดการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกออกไปก็ได้ ซึ่งในกรณีที่คู่กรณีไม่ทราบถึงวันกำหนดนัดของการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก จะแตกต่างจากการที่คู่กรณีได้ทราบแล้วหรือถือว่าทราบแล้ว แต่คู่กรณีไม่มาศาลในวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งหากเป็นกรณีดังกล่าวศาลสามารถพิจารณาคดีไปได้เลย โดยถือเป็นเรื่องของการรักษาสิทธิของคู่กรณีเอง และการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกก็ถือเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ หากไม่กระทำก็ต้องถือว่าการพิจารณาคดีนั้นไม่สมบูรณ์ และเป็นกระบวนการในวิธีพิจารณาคดีในศาลทุกระบบ ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีหรือคู่ความ เว้นแต่กรณีที่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณา หรือมีคำสั่งยกฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไปก่อนแล้ว¹¹⁰ แต่หากเป็นขั้นตอนตามปกติก่อนจะมีการพิจารณาพิพากษา จะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเสมอ

เมื่อคู่กรณีมาถึงศาลแล้ว หากคู่กรณีมิได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือมาก่อน พนักงานคดีปกครองก็จะต้องสอบถามคู่กรณีว่าประสงค์ที่จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือหรือไม่ หากไม่มีก็ต้องสอบถาม คู่กรณีว่าจะแถลงด้วยวาจาหรือไม่ หากคู่กรณีประสงค์จะแถลงด้วยวาจา พนักงานคดีปกครองก็ต้องรายงานให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทราบ เพื่อเสนอองค์คณะพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่ เมื่อตุลาการในองค์คณะ และตุลาการผู้แถลงคดีมาถึง ตุลาการหัวหน้าองค์คณะก็จะสรุปวัตถุประสงค์ของการนัดพิจารณาคดีครั้งแรกและมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีด้วยวาจาอีกครั้งหนึ่ง หากคู่กรณีประสงค์จะแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้ว ก็สามารถดำเนินการได้และให้ศาลจดบันทึกไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาคดีด้วย หากไม่มีการยื่นคำแถลงเป็นหนังสือไว้ แต่คู่กรณีประสงค์จะแถลงด้วยวาจา ศาลก็ต้องพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่ หากอนุญาตก็ต้องจกรายละเอียดในคำแถลงด้วยวาจาไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาคดีด้วย และองค์คณะสามารถสอบถามคู่กรณี หรือพยานได้ โดยกระทำตามระเบียบเกี่ยวกับการไต่สวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมาใช้ในการนั่งพิจารณา

¹¹⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยอนุโลม¹¹¹ ต่อจากนั้นตุลาการหัวหน้าคณะก็จะให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะประกอบคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่ได้เสนอให้องค์คณะไว้แล้ว โดยในการแถลงการณ์ตุลาการหัวหน้าคณะด้วยวาจา ประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือปกติแล้วจะไม่อนุญาตให้บุคคลอื่นอยู่ในห้องพิจารณา ขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา ทั้งนี้แล้วแต่องค์คณะจะพิจารณาให้บุคคลใดอยู่ในห้องพิจารณาได้¹¹² ซึ่งหากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงและการนำพยานเข้าสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีมีผลในการเปลี่ยนแปลงคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อองค์คณะไว้ ตุลาการผู้แถลงคดีก็สามารถจัดทำคำแถลงการณ์ขึ้นใหม่ เสนอหรือแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะก็ได้ และในการนั่งพิจารณาหากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล ศาลสามารถสั่งให้ออกไปจากบริเวณศาลได้ หรือจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็¹¹³ ในขั้นตอนของการดำเนินการต่าง ๆ ในการพิจารณาคดีครั้งแรกโดยปกติมักไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติมากนักเนื่องจากเป็นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีเพียงการเสนอสรุปข้อเท็จจริงประเด็นแห่งคดีและจรรยาบรรณกระบวนการร่วมประชุมกับองค์คณะเท่านั้น

4.2 การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี ระเบียบ¹¹⁴ได้กำหนดให้ดำเนินการหลังจากเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ซึ่งอาจจะเป็นการประชุมองค์คณะต่อจากวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกติดต่อกันไปหรืออาจเป็นวันอื่นตามที่องค์คณะเห็นสมควรก็ได้ โดยในการประชุมขององค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น องค์คณะจะต้องมีการประชุมครบ ตามจำนวนองค์คณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹¹⁵ โดยในศาลปกครองชั้นต้นกำหนดไว้อย่างน้อย 3 คน หากไม่ครบองค์คณะก็ไม่สามารถประชุมได้ หากตุลา

¹¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 86

¹¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88

¹¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 87

¹¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89

¹¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 วรรคสอง

การทำนใดไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับความเห็นส่วนใหญ่ขององค์คณะก็ต้องเข้าประชุมด้วย และทำความเข้าใจในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น¹⁶ โดยจดแจ้งไว้ในรายงาน กระบวนพิจารณาด้วยว่ามีการทำความเข้าใจไว้ จะขอถอนตัวไม่เข้าร่วมประชุมองค์คณะ มิได้ การประชุมองค์คณะจะต้องมีการประชุมครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เสมอ เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญในการพิจารณาคดีของศาล และในการออกเสียงลงมติของ องค์คณะ จะต้องบังคับตามความเห็นของตุลาการฝ่ายข้างมาก โดยในการประชุมองค์คณะ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีสามารถกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีมาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ โดยร่วมประชุมปรึกษาหารือในการพิจารณาคดีได้ แต่จะไม่มีสิทธิออกเสียงในการ วินิจฉัยคดี¹⁷

การประชุมพิจารณาขององค์คณะจะเป็นการประชุมลับเฉพาะตุลาการในองค์ คณะและตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวเท่านั้น เพื่อมิให้มีสิ่งใด ๆ มารบกวนต่อความเป็น อิสระในการพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการแต่ละคนในองค์คณะ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมาย กำหนดให้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสามารถกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้¹⁸ เมื่อมีคดีในลักษณะหนึ่งลักษณะใด ดังต่อไปนี้

1. คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่มีความสำคัญ
2. คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ
3. คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครอง ชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด
4. คดีที่มีทุนทรัพย์สูง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วย ตุลาการในศาล ปกครองชั้นต้นทุกคนซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือขอถอนตัวเพราะมีเหตุ อันอาจถูกคัดค้าน โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงถือว่าครบองค์ประชุม และกำหนด ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67 วรรคสอง

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 94

ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี ตุลาการทุกคนในองค์คณะก็จะพิจารณาโดยดูจากพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดี โดยการซึ่งนำหลักฐานพยานต่าง ๆ ประกอบกับความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับคดีมาก และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ก่อนการตัดสินชี้ขาดคดี หรือจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อไปก็ได้¹¹⁹

4.3 การทำคำพิพากษา

เมื่อองค์คณะได้ประชุมวินิจฉัยและลงมติชี้ขาดตัดสินคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นผู้ที่ทราบถึงรายละเอียดของคดีมากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ตรวจคำฟ้อง แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวน สรุปคดี มาด้วยตนเองก็จะเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำร่างคำพิพากษา เพื่อเสนอองค์คณะลงนามในคำพิพากษาต่อไป โดยคำพิพากษาจะต้องมีรูปแบบและรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ (1) – (8) กล่าวคือจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง โดยจะต้องใส่ชื่อผู้ฟ้องทุกคน ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีจำนวนมาก อาจจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้ฟ้องคดีแนบต่อคำพิพากษาไว้ก็ได้ จะใช้ชื่อผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งแล้วต่อด้วยคำว่า “กับพวก” มิได้ จะต้องใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีให้ครบทุกราย

(2) หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดี ก็เช่นเดียวกับกับผู้ฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้ถูกฟ้องคดีหลายรายก็จะต้องใส่ชื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือบุคคลก็ตาม ให้ครบทุกรายจะใส่คำว่า “กับพวก” มิได้เพื่อให้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องถูกคำสั่งตามคำพิพากษาก็รายแต่ละรายอาจถูกคำสั่งจากศาลแตกต่างกันไปตามที่คำพิพากษากำหนดไว้

(3) เหตุแห่งการฟ้องคดี ก็จะเป็นรายละเอียดของความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำทางปกครอง หรือกรณีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งโดยปกติแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะ

¹¹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 92

พยายามขอให้กระชั้นได้ใจความมากที่สุด ซึ่งในรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะเป็นสิ่งที่บอกให้ทราบถึงความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย เนื่องจากบางกรณีในข้อเท็จจริงหรือการกระทำทางปกครองเดียวกัน อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แตกต่างกันได้ ซึ่งศาลสามารถรวมพิจารณาเป็นคดีเดียวกันได้

(4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

ในกรณีนี้จะเป็นข้อเท็จจริงที่ตุลาการเจ้าของสำนวนรับฟังได้หลังจากได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานมาแล้ว เป็นการบอกให้คู่กรณีได้ทราบว่าศาลหรือตุลาการเจ้าของสำนวนรับฟังข้อเท็จจริงในคดีนี้มีเช่นใด มีรายละเอียดความเป็นมาในคดีอย่างไรซึ่งบางคดีอาจมีข้อเท็จจริงซับซ้อน และมีรายละเอียดมาก คำพิพากษาก็จะมีความยาวมาก ซึ่งโดยส่วนใหญ่ในการจัดทำร่างคำพิพากษาในส่วนของข้อเท็จจริงที่ฟ้องนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนมักจะใช้รายละเอียดของข้อเท็จจริงเดียวกันกับสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นแห่งคดี ตามที่ได้สรุปส่งให้คู่กรณีก่อนขึ้นนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หรืออาจมีการปรับปรุงเพิ่มเติมมากกว่าเดิมก็ได้ในกรณีที่คู่กรณีมีคำแถลงและแถลงด้วยวาจาประกอบในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ซึ่งศาลก็จะต้องสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้องให้ครบถ้วน

(5) เหตุแห่งคำวินิจฉัย

เป็นรายละเอียดของคำพิพากษาที่มีความสำคัญในการนี้จะทำให้ทราบถึงข้อวินิจฉัยของตุลาการเสียงข้างมาก หรือองค์คณะว่าได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยมีเหตุผลอย่างไร รับฟังพยานอะไรเป็นตัวชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งเหตุผลในการวินิจฉัยนี้ หากเป็นเรื่องที่มีลักษณะและข้อเท็จจริงในคดีคล้ายกันและศาลแต่ละองค์คณะมีเหตุผลในการตัดสินคดีเช่นเดียวกัน เหตุผลในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวก็จะสามารถนำแนวคำพิพากษานั้นไปเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ได้และเหตุแห่งคำวินิจฉัยยังเป็นสิ่งที่บอกถึงความยุติธรรมในการตัดสินคดีขององค์คณะด้วยว่าที่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดไปนั้น ศาลได้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอย่างถูกต้องและรักษาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

(6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี ก็คือคำตัดสินชี้ขาดในแต่ละประเด็นขององค์คณะ เนื่องจากในบางคดีจะมีประเด็นแห่งคดีหลายประเด็นแตกต่างกันไป

องค์คณะก็ต้องตัดสินใจขาดไปที่ละประเด็น โดยศาลจะต้องกำหนดไปเลยว่า ผู้ฟ้องคดี กระทำผิดหรือไม่ ทำโดยมีอำนาจหรือไม่ หรือละเลยล่าช้าหรือไม่

(7) คำบังคับ ถ้ามี จะต้องระบุถึงหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ซึ่งในการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีใด ๆ ศาลอาจมีคำสั่งยกฟ้อง ซึ่งหมายถึงผู้ฟ้องคดี มิได้กระทำความผิดตามฟ้องในกรณีนี้ศาลก็ไม่ต้องมีคำบังคับใด ๆ หรือแม้แต่ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในคดีที่เกี่ยวกับการฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง และพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี ศาลก็ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้ค่าธรรมเนียมตกเป็นพับแต่อย่างใด ในคำพิพากษาเพียงบอกแต่ให้ยกฟ้องก็พอ โดยหากไม่พูดถึงเรื่องค่าธรรมเนียมก็หมายถึงให้เป็นพับโดยปริยาย หรือในกรณียกฟ้องเพราะเหตุอื่น เช่น ผู้ฟ้องไม่ใช่ผู้เสียหายเนื่องจากคำขอตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแล้ว หรือ มาพบภายหลังว่าคำฟ้องไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้อง หรือคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลก็ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับใด ๆ แต่หากในคำพิพากษานั้นมีคำบังคับ ศาลก็จะต้องมีคำบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

มาตรา 72 (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ตามที่กล่าวไว้แล้วนั้น ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนใดที่ออกกฎ ออกคำสั่ง หรือกระทำการใด ๆ ยกเลิก หรือเพิกถอนการดำเนินการที่ได้กระทำไปนั้นได้ โดยในคำพิพากษาอาจกำหนดให้มีผลในวันที่มีคำพิพากษาหรือกำหนดให้มีผลย้อนหลังไปในวันที่เริ่มฟ้องคดี หรือเมื่อใดก็ได้ หรืออาจกำหนดให้มีผลในอนาคตตลอดไป หรือจนถึงระยะเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ ซึ่งกรณีนี้จะเห็นว่าการให้ศาลมีคำสั่งได้กว้างขวาง

และมีอำนาจอย่างมากดังกล่าว มิได้เป็นการขัดกับหลักของการพิพากษาหรือมีคำสั่งเกิดคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไร เนื่องจากหลักดังกล่าวพูดเฉพาะเพียงคำขอหลัก ๆ เท่านั้น เช่น ขอให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองงดเว้นการกระทำนั้น ๆ ซึ่งหากศาลดำเนินการตามคำขอดังกล่าวให้แล้วก็ถือว่า ได้พิจารณาพิพากษาไปตามคำขอแล้ว ส่วนระยะเวลาให้มีผลตามคำสั่งจะเป็นเมื่อใดนั้น เป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดตามความยุติธรรม

กรณีการมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ การเริ่มมีผลตามคำพิพากษาของศาลได้นั้นก็จะต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ก่อน และถือว่าการประกาศนั้นมีผลเป็นการเพิกถอนกฎ

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีการฟ้องคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ศาลมีอำนาจพิพากษาโดยสั่งให้ หัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรงปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีเป็นการฟ้องหน่วยงาน แต่หากเป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่คนเดียว หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่ในรูปคณะกรรมการต่าง ๆ ศาลก็จะต้องมีคำพิพากษาโดยตรงคือตัวเจ้าหน้าที่คนนั้นหรือประธานของคณะกรรมการนั้น ๆ ให้ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยศาลสั่งกำหนดเวลารวมกันไปด้วย ในกรณีละเว้นการปฏิบัติถือให้ดำเนินการปฏิบัติในหน้าที่ด้วย และกำหนดเวลาเร่งรัดไปด้วย

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มี

การฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ในกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองไม่ว่าจะเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าก็ตาม หรือความเสียหายอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดใช้ในรูปของทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการใด ๆ ก็ตาม ในการมีคำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีต่าง ๆ ข้างต้น ในกรณีที่ศาลให้ชดใช้เป็นเงิน ศาลไม่จำเป็นต้องบอกรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีคิดคำนวณ แต่อย่างไรก็ตาม ในคำพิพากษา บอกรายละเอียดเพียงว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดี รายใด ชดใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใด เนื่องจากเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอย่างไรเท่านั้น โดยรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีคิด และการคำนวณนั้น ศาลควรจัดไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาในการประชุมองค์คณะ เพื่อชี้ขาดตัดสินคดีในวันพิจารณาคดี ซึ่งเป็นเรื่องขององค์คณะ ซึ่งในกรณีการชดใช้เงินดังกล่าว หากเป็นส่วนราชการที่มีระบบการเบิกจ่ายเงินตามรอบปีงบประมาณ หากศาลมีคำสั่งไปแล้ว เช่น การเบิกเงินย้อนหลังเป็นค่าชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดี อาจมีความยุ่งยากติดขัดกับระเบียบเกี่ยวกับการเงิน และอาจไม่สามารถดำเนินการตามคำสั่งศาลได้เลย ในการกระทำคำพิพากษาศาลก็ควรพิจารณาถึงกรณีนี้ด้วย และอาจมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้หน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับการเบิกเงินดังกล่าวไว้ด้วยเป็นต้น ซึ่งการมีคำแนะนำดังกล่าวไปในคำพิพากษานั้นมิได้ถือเป็นการพิพากษาเกิดคำขอแต่อย่างใดเหมือนเช่นคดีแพ่ง

เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ศาลมีอำนาจสั่งให้บังคับแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นได้ ซึ่งในเรื่องนี้ในทางปฏิบัติในระยะเริ่มต้นนี้ยังไม่มี ความชัดเจน หรือมีบรรทัดฐานในทางปฏิบัติ และในกรณีตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ ศาลสามารถบังคับคดีได้โดยใช้การบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

การที่ศาลมีคำพิพากษาสั่งตามกรณีนี้ เป็นการสั่งให้บุคคล หรือประชาชน กระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามคำสั่งศาล โดยเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบนั้น ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถจะสั่งได้ศาลจึงจะมีคำสั่งให้ แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะสั่งได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว ศาลก็จะพิพากษาให้ยกฟ้องและสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายของตนเองบังคับ และในกรณีที่สั่งให้บุคคลหรือประชาชน กระทำการตามคำสั่งศาลนั้น ศาลสามารถบังคับคดีได้โดยใช้การบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้โดยอนุโลม

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังมี

ในกรณีนี้เป็นการกำหนดให้อำนาจองค์คณะกระทำเพื่อให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่สร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองด้วย โดยสามารถแนะนำ หรือมีข้อสังเกตในการดำเนินการตามคำพิพากษาของฝ่ายปกครองได้ แต่จะไม่ถือเป็นคำสั่งที่ต้องกระทำตามเป็นเพียงการแนะนำ เท่านั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำหรือไม่ก็ได้ เช่น การที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงิน ศาลอาจมีคำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการนำเงินงบประมาณหมวดใดมาใช้ในการชดใช้ตามคำพิพากษาก็ได้ แต่หน่วยงานทางปกครองนั้นจะดำเนินการตามคำแนะนำของศาลปกครองหรือไม่ก็ได้

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการจัดทำร่างคำพิพากษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ต้องเสนอให้องค์คณะที่ร่วมพิจารณาคดีทุกคนลงลายมือชื่อในร่างคำพิพากษานั้น หากตุลาการคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ เช่น เจ็บป่วย หรือไปราชการต่างประเทศ ก็สามารถให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษา

หรือคำสั่งนั้นด้วย ซึ่งในกรณีนี้ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว แม้ตุลาการคนใดมีความเห็นไม่เห็นด้วยกับความเห็นส่วนใหญ่ของตุลาการในองค์คณะแล้ว ก็ต้องลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วยโดยแนบความเห็นแย้งนั้นไว้ในคำพิพากษาโดยเปิดเผยด้วย เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องกระทำโดยครบองค์คณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งในการลงลายมือชื่อนั้นจะต้องระบุด้วยว่า ตุลาการคนใดเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน หรือตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างคำพิพากษาในเรื่องรูปแบบสำนักงานศาลปกครอง ได้จัดทำแบบร่างคำพิพากษาไว้ให้แล้ว ในส่วนของการลงลายมือชื่อจึงไม่ค่อยมีปัญหาแต่อย่างใด

ในการกำหนดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในคำพิพากษาของศาลอาจมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำสำเนาคำพิพากษานั้นมารับค่าธรรมเนียมคืนได้ตามคำสั่งศาล

4.4 การอ่านคำพิพากษา

การอ่านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จะสามารถกำหนดการอ่านคำพิพากษาให้คู่กรณีฟังได้ จะต้องผ่านขั้นตอนของการจัดทำคำพิพากษามาเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำร่างคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว หากองค์คณะเห็นชอบ โดยไม่มีการแก้ไขในร่างคำพิพากษา องค์คณะก็จะลงนามในคำพิพากษานั้น โดยการลงนามในทางปฏิบัติอาจมีการประชุมองค์คณะหรือเป็นการเวียนร่างคำพิพากษานั้นให้ลงนามทีละคน เนื่องจากไม่มีความจำเป็นใดๆ ต้องประชุมองค์คณะแล้ว เพราะได้มีการพิจารณาและมีมติมาแล้ว ต่อจากนั้นก็จะต้องมีการตรวจสอบความเรียบร้อยก่อนออกเลขคดีแดง และกำหนดวันอ่านคำพิพากษาให้คู่กรณีทราบต่อไป หรือบางกรณี อาจมีการนัดคู่กรณีให้มาฟังคำพิพากษาโดยแจ้งในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกเลยก็ได้ โดยในการอ่านคำพิพากษา กฎหมายมิได้กำหนดไว้ให้กระทำเป็นองค์คณะ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์คณะจะขึ้นอ่านคำพิพากษาทั้งองค์คณะเลยก็ได้ หรืออาจมอบให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวเป็นผู้อ่านคำพิพากษาก็ได้

ในส่วนของคู่กรณีเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะมาฟังคำพิพากษาหรือไม่ก็ได้ แต่หากถึงกำหนดวันอ่านคำพิพากษา หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่มาศาลให้ศาลมีคำสั่ง

งดการอ่านคำพิพากษาแล้วบันทึกไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา¹²⁰

การอ่านคำพิพากษานั้น ในทางปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการอ่านเฉพาะผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีเท่านั้นเพื่อเป็นการประหยัดเวลา เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงพยานหลักฐานการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนได้แจ้งให้คู่กรณีทราบแล้วทั้งที่เป็นหนังสือและกล่าวสรุปด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากนำมาอ่านทั้งหมดจะทำให้เสียเวลามาก

4.5 ผลแห่งคำพิพากษา

คำพิพากษาจะมีผลผูกพันคู่กรณีในคดีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือคดีเสียอย่างใดก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายบัญญัติให้หรือการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้หรือการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด¹²¹

คำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอก¹²² ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) คำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้รวมถึงบริวารของผู้นั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น
- 2) ถ้าบุคคลใดเข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลต่อผู้ค้าประกันได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันนั้น
- 3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับกักขังสถานะ หรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคลยอมใช้อ้างอิงได้เป็นการทั่วไป

¹²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69

¹²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70

¹²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 71

4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สิน คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง อาจอ้างอิงกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ จะมีผลเป็นการเพิกถอนกฎ ที่มีผลแก่บุคคลทั่วไปเมื่อได้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษานั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แม้ว่าบุคคลอื่นนั้นจะไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยก็ตาม

คำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันใน ประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน ชัดหรือแย้งกัน ให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด แต่ถ้าเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกัน คู่กรณีหรือ บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำขอต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีคำสั่งว่าจะ ให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด¹²³

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกับ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นที่ถึงที่สุดแล้วในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน คู่ความ คู่กรณีหรือผู้ได้รับผลกระทบต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้วินิจฉัยกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อไป¹²⁴

คดีปกครองที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณี เดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุแห่งอย่างเดียวกัน

เมื่อศาลปกครองได้พิจารณาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นข้อใดแห่ง คดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้ วินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้วนั้น เว้นแต่

1) เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ตามข้อ 95 แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) เป็นกรณีมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตาม มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 74

¹²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 14

- 3) เป็นการพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือบุบสลาย
- 4) เป็นการยื่น การรับหรือไม่รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 5) เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์
- 6) เป็นการที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ หรือพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
- 7) เป็นการพิจารณาชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

4.6 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีและพิพากษาคดี

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนของการพิจารณาคดี และการวินิจฉัยชี้ขาดคดี และคำพิพากษานั้น ส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะตุลาการ เนื่องจากในขั้นตอนนี้ไม่ว่าจะเป็นการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก การชี้แจงนำนักพยาน การตัดสินคดี มีคำพิพากษา เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งออกไป จึงต้องมีการดำเนินการโดยรอบครอบ และเป็นไปตามหลักของการพิจารณาคดี โดยทั่ว ๆ ไปในทุก ๆ ศาล ที่จะต้องกระทำโดยองค์คณะ ซึ่งโดยสภาพแล้วไม่สามารถจะมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวทำได้ แต่มีขั้นตอนของการจัดทำร่างคำพิพากษาที่สมควรจะมอบหมายให้ ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้กระทำให้เป็นไปตามมติขององค์คณะตุลาการในการประชุมวินิจฉัยชี้คดี เพราะเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดทั้งหมด ของคดีนั้น ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่ดีที่สุด ซึ่งในการจัดทำร่างคำพิพากษา ก็ได้มีการจัดทำแบบร่างคำพิพากษาไว้แล้ว ในทางปฏิบัติจึงไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องของรูปแบบนัก ส่วนในเรื่องของรายละเอียดในเนื้อหาของคำพิพากษา ในขั้นนี้คงจะต้องมีการพัฒนาเรื่อยไปตามระยะเวลาในการสร้างบรรทัดฐานในคำพิพากษา เนื่องจากคำพิพากษาจะคงอยู่และเป็นกรณีศึกษาต่าง ๆ ให้กับผู้เกี่ยวข้องและสนใจในกฎหมายมหาชนได้พัฒนาต่อไป

บทที่ 5

การวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

5.1 การวิเคราะห์ในชั้นการตรวจคำฟ้อง

การตรวจคำฟ้อง เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดเกี่ยวกับ วิธีการ ขั้นตอน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในการตรวจคำฟ้องไว้อย่างชัดเจนหรือพิจารณาจากการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามที่กล่าวไปแล้วนั้นในบทที่ 2 โดยจะเห็นได้ว่า ในการตรวจคำฟ้อง ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณานั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียด วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจคำฟ้องเอาไว้ หลายขั้นตอนด้วยกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการเพียงคนเดียว โดยความเข้าใจที่ว่า จะทำให้การตรวจคำฟ้องมีความรวดเร็วคล่องตัวและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ตามหลักการและวิธีการที่ศาลปกครองในหลายๆ ประเทศกำหนดไว้ใน การตรวจคำฟ้อง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ในการตรวจคำฟ้อง ตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) มีหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่¹²⁵ โดยในประเทศไทยหากพิจารณาจากกฎหมายและระเบียบในวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนไว้ ดังนี้

¹²⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3
กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544, หน้า 57

5.1.1 อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในปัจจุบัน

- การตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดี

ในการตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ (1) – (6) หรือไม่ ศาลสามารถมีคำสั่งได้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ (1) – (5) ได้หรือไม่ ประเภทของคดีเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ (1) – (3) หรือไม่ หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าคดีนั้นๆ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาหรือพิพากษาคดีได้แต่หากเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถทำได้ 2 แนวทาง คือ เสนอความเห็นให้องค์คณะเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรืออาจเสนอความเห็นให้มีการโอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นหรือศาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการโอนคดีและการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องของการโอนคดีนี้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะในการพิจารณา

- การตรวจคำฟ้องเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี เป็นหน้าที่โดยตรงของตุลาการเจ้าของสำนวน หากพิจารณาเห็นว่า คำฟ้องดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดี แต่เงื่อนไขดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ก็จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแก้ไขคำฟ้องนั้นได้ เช่น การลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี การมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองแทน การเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวนก็เสนอความเห็นให้องค์คณะพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา แต่หากเป็นคำฟ้องที่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีทุกประการ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถมีคำสั่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาต่อไปได้ โดยไม่ต้องเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในการตรวจคำฟ้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตามกฎหมาย มาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราช

บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ มาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนไว้อย่างกว้างๆ โดยกำหนดให้เป็นการ “แต่งตั้ง” ตุลาการเจ้าของสำนวน และให้ตุลาการเจ้าของสำนวน “ทำหน้าที่” แทนองค์คณะเพื่อความคล่องตัวและรวดเร็ว และในข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวนไว้โดยเฉพาะก็ กำหนดให้มีการ “แต่งตั้ง” ตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวไว้เช่นกัน ประกอบกับ ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนไว้ชัดเจนว่าอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าว เป็นการได้รับ “มอบหมาย” มาจากองค์คณะ หากพิจารณาจาก กฎหมายและระเบียบดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรวจคำฟ้อง ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในเสนอให้องค์คณะพิจารณา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาก็ดี หรือกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียว สามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เองโดยไม่ต้องเสนองค์คณะก็ดี โดยแท้ที่จริงแล้ว อำนาจดังกล่าวยังคงเป็นขององค์คณะเพียงแต่ได้มีการแต่งตั้งหรือมอบหมาย การดำเนินการ บางอย่างตามที่กำหนดไว้ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนให้สามารถกระทำเพียงคนเดียวได้ เพื่อ ความรวดเร็ว คล่องตัว ในชั้นการตรวจคำฟ้อง

- การพิจารณาคำฟ้องประเภทอื่นในชั้นการตรวจคำฟ้อง

ในการตรวจคำฟ้องประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบในรายละเอียดเช่นเดียวกับการตรวจ คำฟ้อง อันเป็นการเริ่มคดีทุกประการ ไม่ว่าจะเป็น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง คำฟ้องแย้ง คำ ร้องสอด คำขอพิจารณาคดีใหม่ และจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขของคำฟ้องแต่ละประเภท ซึ่ง กำหนดไว้โดยเฉพาะด้วย ซึ่งมีคำฟ้องบางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้เป็น อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา และให้คำสั่งนั้น

เป็นที่สุด คือคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า คำฟ้องแต่ละประเภท แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นคำฟ้องเหมือนกันก็ตาม แต่ก็มีความสำคัญในการดำเนินการแตกต่างกัน เช่น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง เป็นคำฟ้องที่ทำให้คำฟ้องเดิมมีความสมบูรณ์นั้น การจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องประเภทนี้สามารถทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวได้ แต่หากเป็นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่นั้น จะมีรายละเอียดและผลตามมาเช่นเดียวกับคำฟ้องใหม่ จึงน่าจะมีการพิจารณาในรายละเอียดอย่างรอบคอบโดยองค์คณะ

5.1.2 ปัญหาที่อาจเกิดจากอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน

การกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวสามารถมีคำสั่งในเรื่องต่างๆ ดังกล่าว นั้น หากมองในด้านของความรวดเร็ว คล่องตัว ในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการแล้ว อาจเห็นว่าไม่มีปัญหาอะไร เพราะแม้แต่การสั่งรับคดีไว้พิจารณาก็จะไม่มีข้อผิดพลาดใดๆ เนื่องจาก อย่างไรก็ตามเสียคดีก็ยังอยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาหรือมีคำสั่งต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเสียหายใดๆ แต่หากจะพิจารณาลงไปในรายละเอียดแล้ว อาจเกิดปัญหาบางประการขึ้นได้ เช่น การมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อศาลปกครองมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะต้องพิจารณาคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ พร้อมพยานหลักฐานต่างๆ ชี้แจงต่อศาล และดำเนินการเรื่อยไปตามความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะแสวงหาพยานหลักฐานใดๆ ซึ่งหากในการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวนผิดพลาดและต้องสั่งยกฟ้องหรือเพิกถอนกระบวนการพิจารณา เนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจหรือเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้ได้ก็จะเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีหรือพยานอื่นๆ และเสียความน่าเชื่อถือจากประชาชนที่มีต่อศาลปกครองได้ หรืออาจมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องยังศาลอื่นที่มีอำนาจได้ เนื่องจากคดีขาดอายุความเพราะการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ทำให้อายุความในการฟ้องคดีในศาลอื่นสะดุดหยุดอยู่ ซึ่งก็หมายความว่า หากนำคดีมาฟ้องศาลปกครองโดยคดีดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และศาลปกครองก็รับไว้พิจารณาโดยผิดพลาดจนเวลาได้ล่วงเลยอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลอื่นและศาลปกครองมี

คำสั่งยกคำฟ้อง หรือเพิกถอนกระบวนการพิจารณาโดยมิให้มีการโอนคดีไปยังศาลอื่นนั้น ผู้เสียหายก็หมดสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องยังศาลอื่นที่มีเขตอำนาจได้

เราจึงเห็นได้ว่าในการที่ศาลมีคำสั่งใดๆ ในคดีแม้จะเป็นการสั่งที่เห็นว่าอาจจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการมีคำสั่งดังกล่าวก็อาจเกิดความเสียหายต่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกได้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนส่วนรวมไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ดังนั้นการมีคำสั่งใดๆ ควรจะต้องมีคำสั่งออกไปโดยละเอียดรอบคอบ

รวมถึงการสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องประเภทอื่น ได้แก่ การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง คำฟ้องแย้ง การร้องสอด คำขอให้พิจารณาคดีใหม่ คำอุทธรณ์ก็ตาม ควรจะให้มีการพิจารณาชี้ขาดในการรับหรือไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาโดยการพิจารณาขององค์คณะ

5.1.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้อง

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในชั้นการตรวจคำฟ้องในขั้นตอนการดำเนินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อใช้ในการพิจารณาและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณานั้น เช่น การไต่สวนผู้ฟ้องคดีและพยานบุคคลอื่นๆ การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การขอเอกสารหลักฐานจากบุคคลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น มีความเหมาะสมอย่างมากที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน เนื่องจากจะทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนในการปฏิบัติทำให้เกิดความรวดเร็วในการได้ข้อมูลมาเพื่อการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่กรณีที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินหรือมีคำสั่งใดๆ ในการมีคำสั่งรับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีไว้พิจารณา ในขั้นตอนของการตรวจคำฟ้องนั้น ในเบื้องต้นควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะ เพื่อก่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา คำขอต่างๆ และมีคำสั่งชี้ขาดตัดสินตามคำขอนั้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนความดังกล่าวคือ

1) ในชั้นการตรวจคำฟ้องมีรายละเอียดของคำฟ้องมากซึ่งศาลจะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ จึงควรกระทำโดยตุลาการหลายคน เพื่อช่วยกันตรวจสอบหรือ

ทุกท่วงในการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวอาจตรวจไม่ละเอียด อาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ การดำเนินการ โดยผ่านการพิจารณาขององค์คณะจึงน่าจะกระทำได้ละเอียดรอบคอบมากกว่าการตรวจคำฟ้องและพิจารณาโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียว

2) ศาลปกครองยังอยู่ในระหว่างการเริ่มดำเนินการโดยเพิ่งเปิดศาลมาได้เพียง 2-3 ปี ประกอบกับตุลาการแต่ละคนก็มีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนแตกต่างกัน หากปล่อยให้มีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นการตรวจคำฟ้องได้เอง ก็อาจเกิดข้อผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหายตามมาได้ หากได้ประชุมร่วมกันและมีการเรียนรู้ทางวิชาการร่วมกันก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านวิชาการ

3) การพิจารณาโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวมีข้อดีคือทำให้การพิจารณามีความรวดเร็ว แต่ในระยะแรกนี้ ศาลปกครองไม่ควรกำหนดทิศทางในเรื่องของความรวดเร็วในการพิจารณาเพียงอย่างเดียว ควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับประสิทธิภาพและคำวินิจฉัยในคำสั่งต่างๆ มากกว่า เนื่องจากคำสั่ง และคำวินิจฉัยต่างๆ จะเป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานให้กับประชาชน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป ดังนั้น จึงควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับประสิทธิภาพในเนื้อหาของคดีมากกว่าความรวดเร็วแต่เพียงอย่างเดียว

และการดำเนินการดังกล่าวโดยองค์คณะยังมีผลดีทางอ้อมอีกหลายกรณีคือ

1) ทำให้การพิจารณามีความละเอียด รอบคอบ ทั้งการตรวจสอบเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และการพิจารณาเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่างๆ เนื่องจากกระทำในรูปขององค์คณะตุลาการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทั้ง 3 ทำให้มีการค้นคว้าและเตรียมการในการพิจารณาผลการพิจารณาจึงได้มีการกลั่นกรองมาอย่างดี และมีการประชุมพิจารณาไปตามวาระ

2) ทำให้ตุลาการในองค์คณะมีการพัฒนาทางด้านวิชาการมากขึ้น เนื่องจากต้องพิจารณาในรายละเอียดของคดี ทำให้พบกรณีตัวอย่างในแต่ละประเภทของคดีมากขึ้น อันเป็นสิ่งกระตุ้นให้มีการศึกษาค้นคว้าในแง่มุมต่างๆ ของกฎหมายมากขึ้น และพบข้อเท็จจริง

ที่มีรายละเอียดแตกต่างกันไป อันเป็นการพัฒนาตุลาการผู้พิจารณาคดีให้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองมากขึ้น

3) ทำให้คู่กรณีเกิดความมั่นใจในผลของการพิจารณาคดีและตัดสินคดี เนื่องจากเห็นว่าในการพิจารณาคดีในชั้นตอนที่พิจารณาโดยองค์คณะจะได้รับการพิจารณาโดยตุลาการหลายนาย ซึ่งจะก่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบกว่าการพิจารณาคดีตัดสินคดีโดยตุลาการเพียงนายเดียว

4) ทำให้ทราบถึงปัญหาต่างๆ ในการพิจารณาคดีขององค์คณะเนื่องจากจะต้องมีการประชุม พุดคุยถึงปัญหาต่างๆ ในการพิจารณาคดีหรือรายละเอียดในแต่ละคดีในวาระการประชุมวาระอื่นๆ ซึ่งจะได้ปรึกษาหารือแก้ปัญหาในกรณีนั้นๆ ได้ หรืออาจเป็นการพูดคุยกัน โดยไม่ต้องมีการลงมติเพียงแต่เป็นการพูดคุยกันภายในองค์คณะเท่านั้น

5) ลดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตุลาการเจ้าของสำนวนให้น้อยลง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์คณะย่อมมีผลโดยตรงต่ออำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีเวลาศึกษาค้นคว้า และดำเนินการเกี่ยวกับคดีในความรับผิดชอบของตนเองมากขึ้น

5.1.4 แนวทางในการดำเนินการ

การดำเนินการเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการมีคำสั่งในกรณีต่างๆ ดังกล่าวแล้วนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะนั้น โดยข้อกำหนดสามารถกระทำได้อยู่แล้ว เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องทุกชั้นตอน เป็นขององค์คณะโดยตรงอยู่แล้ว เพียงแต่อาจมีหนังสือเวียนเพื่อชักชวนความเข้าใจหรืออาจกำหนดการปฏิบัติโดยออกเป็นคำแนะนำของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

5.2 การวิเคราะห์ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

การวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน มีกรณีที่จะต้องวิเคราะห์ 2 กรณี ดังนี้

5.2.1 กรณีการกำหนดหน้าที่ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนมากเกินไป

ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายและระเบียบได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนเอาไว้จำนวนมากมายหลายขั้นตอน ซึ่งความเห็นของผู้เขียนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนี้ หากไม่รวมถึงคำขออื่นๆ ที่คู่กรณีขอมาในระหว่างศาลดำเนินการ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวที่ต้องดำเนินการแทบทุกกรณี เนื่องจากการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนคงได้กล่าวรายละเอียดให้ทราบแล้ว ดังนั้น หน้าที่ในการดำเนินการตั้งแต่การตรวจคำฟ้อง การมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การพิจารณาคำให้การและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ พิจารณาคำคัดค้านคำให้การและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ พิจารณาคำคัดค้านคำให้การและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม พิจารณาพยานเอกสารอื่นใดหรือการมีคำสั่งให้คู่กรณีมาไต่สวนหรือชี้แจง นำส่งพยานหลักฐานใดๆ ไต่สวนพยานบุคคลอื่น ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การตรวจสอบสถานที่หรือวัตถุพยานอื่นๆ ต่างๆ เหล่านี้เป็นขั้นตอนที่ตุลาการเจ้าของสำนวน จะต้องกระทำแทบทั้งสิ้น ซึ่งจะแตกต่างจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ในศาลแพ่งอย่างมาก การดำเนินการดังกล่าวจะใช้วิธีการนำสืบพยานต่างๆ ให้ศาลเห็น โดยเป็นหน้าที่ของคู่ความเองที่จะต้องเสนอบัญชีระบุพยานของคู่ความแต่ละฝ่ายแล้วดำเนินนำสืบตามนัดให้ศาลเห็นจนถึงพยานปากสุดท้าย ก่อนจะมีการแถลงการณ์ด้วยวาจาปิดคดี โดยการดำเนินการดังกล่าวจะใช้วิธีการนำสืบต่อหน้าองค์คณะตุลาการ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดบังคับในส่วนของผู้พิพากษาเอาไว้ด้วยว่า ในการนั่งพิจารณาคดีไม่ว่าจะในการชี้สองสถาน การสืบพยาน การฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา จะต้องทำโดยผู้พิพากษาด้วยองค์คณะ ตามมาตรา 236 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย มีมากกว่าอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีแพ่ง ที่กล่าวให้ทราบในกรณีนี้ ก็เพื่อต้องการให้ทราบว่า ในวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็มีการกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนเหมือนกัน แต่ความรับผิดชอบ หรือการ

กำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันมาก อันเนื่องมาจากแนวความคิดและหลักการในวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีแนวความคิดและหลักการที่แตกต่างไปจากแนวคิดและหลักการในวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีแพ่งจะรับผิดชอบเพียงการกำหนดวันนัดต่างๆ ให้คู่ความ การควบคุมและดำเนินการในการนำสืบพยาน ทำรายงานกระบวนการพิจารณابันทีที่รายละเอียดในการนำสืบพยานลงไว้ในสำนวนคดีตามที่คู่ความนำสืบสรุปสำนวนคดีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี เป็นต้น

ตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีปกครองนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่อย่างมากในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้ว ก็ยังมีหน้าที่ในชั้นการตรวจคำฟ้อง คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ได้เสนอต่อศาลปกครองสูงสุดอีก หากมีปริมาณคดีจำนวนมาก โดยแต่ละคดีมีรายละเอียดมากดังกล่าว ประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งหมดของตุลาการเจ้าของสำนวนต้องมีประสิทธิภาพลดลงแน่นอน อันส่งผลให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้า และอาจเกิดความผิดพลาดทั้งในทางคดี ทางข้อเท็จจริงในเนื้อหาของคดี หรือข้อกฎหมายก็ได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างมาก เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ของศาล มีความสำคัญมีความคงอยู่ เป็นบรรทัดฐาน หรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับหน่วยราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากเป็นขั้นตอนอื่นแล้วไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการตรวจคำฟ้องเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณาหรือการนั่งพิจารณาคดีวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีคำพิพากษาก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์คณะหรือหากเห็นสมควรก็สามารถดำเนินการโดยองค์คณะได้ ปัญหาเรื่องของการล่าช้าและประสิทธิภาพจึงไม่เกิดขึ้น แต่ในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนี้ กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินตลอดจนหน้าที่ไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าต้องดำเนินการ โดยตุลาการเจ้าของสำนวน และโดยสภาพของการดำเนินการซึ่งต้องกระทำโดยใช้เอกสารเป็นหลัก การได้สวนต้องกระทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียว จึงอาจสรุปได้ว่า ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งกฎหมายและระเบียบกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวอย่างแท้จริงนี้ ในปัจจุบันเห็นว่ามีอำนาจหน้าที่มากเกินไป อันมีผลให้การดำเนินการในแสวงหาข้อเท็จจริงและพยาน

หลักฐาน ขาดประสิทธิภาพ เช่น ไม่มีการกำหนดประเด็นในคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมให้กับคู่กรณี การพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสรุปคดีได้หรือไม่ มีการแสวงหาพยานหลักฐานมามากเกินไปโดยไม่จำเป็น หรืออาจดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดเป็นต้น

แนวทางในการแก้ปัญหา

จากปัญหาดังกล่าว โดยระบบของการไต่สวนก็คงจะไม่สามารถลดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนลงไม่ได้ และโดยสภาพของการดำเนินการจะให้องค์คณะมาช่วยเหลือก็ไม่ได้ ดังนั้น การดำเนินการที่ทำได้ ก็คือ

1. การเพิ่มจำนวนองค์คณะเพื่อรองรับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่น้อยลง แต่คงเป็นเรื่องยากที่จะสามารถกระทำได้ เนื่องจากมีขั้นตอนรายละเอียดมาก
2. จัดองค์คณะและการจ่ายสำนวนให้มีประสิทธิภาพตามความถนัดของตุลาการแต่ละคน
3. การเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้กับพนักงานคดีปกครอง ซึ่งในกรณีนี้ในปัจจุบันการดำเนินการของพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการนั้น ในการดำเนินคดีปกครองนั้น เป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมายในวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองเลย การปฏิบัติจะเป็นการกระทำ โดยผ่านให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกระทำแล้วกระทำอีก เช่น พิจารณาคำฟ้องคำให้การ สรุปเสนอแล้ว เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวน พิจารณาก็ต้องดูทั้งหมดอีกเนื่องจากต้องเป็นผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียว ทำให้เสียเวลาไปโดยไม่จำเป็น ประกอบ ความเห็นทางวิชาการ ข้อเท็จจริงต่างๆ ข้อกฎหมายของพนักงานคดีปกครองก็มิได้มีการเก็บไว้ในสำนวนแต่อย่างใด แต่หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองให้เพิ่มมากขึ้น หรืออาจกำหนดให้มีตำแหน่งเป็น “ผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวน” โดยให้ถือเป็นการดำเนินการของตุลาการในคดีด้วย และมีการประเมินผลงานตามลำดับชั้น ตามระยะเวลาจากประสิทธิภาพของการดำเนินคดีปกครองในหน้าที่และเลื่อนขั้นขึ้นตามลำดับ ก่อน

โปรดเกล้าแต่งตั้งให้เป็นตุลาการต่อไป โดยกำหนดเป็นสัดส่วนประเภทหนึ่ง แยกต่างหากจากการสอบเข้าเป็นตุลาการของบุคคลภายนอก ก็จะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในส่วนของอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนได้

5.2.2 การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีโดยตุลาการเจ้าของสำนวน

หลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องแล้ว เห็นว่า คำฟ้องนั้น สมบูรณ์ครบถ้วน และมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ตามข้อ 42 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีมาไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้อง ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด โดยมีหลายกรณีดังนี้

1) ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากหน่วยงานทางปกครอง แต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือในทางตรงกันข้าม ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง

2) ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากองค์กรของรัฐในรูปคณะกรรมการ แต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงคนเดียว หรือในทางตรงกันข้ามผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงคนเดียว แต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรของรัฐในรูปคณะกรรมการ

3) ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายราย แต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีมาจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรือในทางตรงกันข้าม ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงรายเดียว หรือมากกว่าแต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีมามากกว่าผู้ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย

4) ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากทั้งหน่วยงานทางปกครอง
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และจากเอกชน แต่กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเอกชนเพียงอย่างเดียว

5) กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้กำหนดตัวผู้ฟ้องคดีมาเลยหรือกำหนดมาโดยไม่
ถูกต้องอย่างเห็นได้ชัด

ซึ่งหากมีกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ในทางปฏิบัติของตุลาการเจ้าของ
สำนวนในปัจจุบัน มีแนวทางการปฏิบัติส่วนใหญ่ คือ ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรค
หนึ่ง (1) หรือฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย
หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะ
กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้องตามความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเอง หรือ
อาจมีอีกแนวทางหนึ่ง คือ ออกหมายแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ผู้รับผิดชอบในการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายคือใคร แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข
เพิ่มเติมคำฟ้อง¹²⁶

หากเป็นคำฟ้องที่ฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
กระทำละเมิดในทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปก
ครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือสัญญาทางปกครอง ตาม
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในทางปฏิบัติมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “แม้
มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีถ้อยคำในลักษณะที่ให้อำนาจแก่ตุลาการฯ ในการ
กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัวผู้ถูกฟ้องคดีในคำฟ้องได้ตามความเหมาะสม
แต่ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดฯ และสัญญาทางปกครองซึ่งมีการเรียกให้ชดใช้เงิน
หรือส่งมอบทรัพย์สินนี้ ตุลาการฯ จึงต้องระมัดระวังในอันที่จะไม่เข้าไปชี้้นำการกำหนดตัวผู้

¹²⁶ ข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง วันเสาร์ที่ 6
ตุลาคม 2544 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท และไปโลคัล อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี หน้า 5๕

ถูกฟ้องคดี เนื่องจากอาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมขึ้นได้โดยตุลาการฯ จะมีอำนาจในการออกหมายแจ้งคำสั่งศาลไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ชี้แจงความประสงค์ที่จะฟ้องตัวผู้ถูกฟ้องคดีรายใด ๆ หรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขตัวผู้ถูกฟ้องคดีในคำฟ้องให้ถูกต้องตามข้อ 37 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือออกคำสั่งเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำตามข้อ 51 แห่งระเบียบฯ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยหากผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เช่นเดิม ตุลาการฯ จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

โดยอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยมีความเห็นว่า “เมื่อมีการฟ้องผิดตัวในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครองโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายด้วยแล้ว ตุลาการฯ ไม่ควรรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา แต่หากเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องต่อศาลด้วยตนเองและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้เห็นถึงการฟ้องผิดตัวในคำฟ้องเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ก็ควรจะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เสียแต่ในเวลานั้นตามข้อ 35 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ”

ซึ่งในปัจจุบันการปฏิบัติในกรณีดังกล่าวตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะปฏิบัติไปตามความเห็นหรือดุลพินิจของตนเองในแต่ละองค์คณะ

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวหากพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบในวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนในการกำหนด ตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เองโดยตรงแต่อย่างใด โดยในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากพิจารณาแล้ว เป็นการกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีว่าต้องจัดทำคำฟ้องให้มีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดรายการต่างๆ ไว้ ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดโดยสอดคล้องกับ หลักกฎหมายทั่วไป

ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ หลักการที่ศาลปกครองจะไม่พิจารณาหรือพิพากษาเกินจากคำฟ้องหรือคำขอของผู้ฟ้องคดี และหลักการที่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เริ่มคดีตามความประสงค์หรือเจตนาของตนเอง โดยทำเป็นคำฟ้องยื่นต่อศาลตามรายการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าทั้งข้อกฎหมายหรือหลักกฎหมายทั่วไป ในวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้อย่างไร และหากจะพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 ข้อ 7 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่องค์คณะซึ่งได้รับคดีที่โอนมาเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 10 ในองค์คณะมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาแล้วพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป โดยให้ถือว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งองค์คณะกำหนดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี” จะเห็นว่า เจตนารมณ์ของการกำหนดระเบียบดังกล่าวก็เพื่อใช้กับเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาเป็นคดีปกครอง โดยเฉพาะเท่านั้น ไม่สามารถตีความระเบียบดังกล่าวขยายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจดังกล่าวในกฎหมายได้

การมีฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยปกติแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย ตั้งแต่มีหน้าที่ในการชี้แจง ส่งเอกสารหลักฐานให้ศาลทราบ ไปจนถึงหน้าที่ในการพิจารณาคดี ซึ่งหากแพ้คดีก็จะต้องถูกบังคับตามคำสั่งศาลด้วย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดี การเริ่มคดี หรือการฟ้องคดี จึงควรให้ผู้ฟ้องคดีที่มีคุณสมบัติเป็นผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้เริ่มคดี มิเช่นนั้น ศาลก็จะกลายเป็นผู้เริ่มคดีเสียเองกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ศาลกำหนดขึ้นเอง ซึ่งการกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีโดยตุลาการเจ้าของสำนวน หากพิจารณาแล้วอาจเกิดผลเสียหายตามมาได้หลายกรณี ดังนี้

1) หากตุลาการเจ้าของสำนวน กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาด และได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง อันเป็นการโต้แย้ง คัดค้านหรือชี้แจงจากผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ตามที่ศาลกำหนดเรื่อยมาจนถึงการสรุปบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนก็ดี หรือในชั้นการนั่งพิจารณาคดี หากพบว่าผู้ฟ้องคดีที่ศาลกำหนดมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย พยาน

หลักฐานหรือข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้จากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลกำหนด ซึ่งก็ไม่สามารถรับฟังมาเป็นหลักฐานได้เลย ก็จะเป็นการเสียเวลา เสียความน่าเชื่อถือ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ ต้องพยายามหรืออุทธรณ์ทางใดทางหนึ่งได้

2) เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนไม่สนใจในการที่จะรักษาสิทธิของตนเอง ไม่มีการเรียนรู้ สอบถาม หรือติดตามศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการที่จะฟ้องคดีปกครอง หรือดำเนินคดีปกครอง ว่าจะต้องฟ้องใคร ฟ้องอย่างไร โดยก็สามารถสอบถามได้จากแหล่งต่างๆ หลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นที่สำนักงานศาลปกครอง โดยได้จัดให้มีการให้ความรู้หรือสอบถามปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้แล้ว หรืออาจจะเป็นหน่วยงานอื่นๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือสภาทนายความ เป็นต้น ซึ่งการผู้ที่ให้ความรู้ดังกล่าว จะเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องในคดีแต่อย่างใด คำตอบที่ดำเนินการไปตามความเห็นก็เป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการตามหรือไม่ก็ได้ แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในคดีนั้นเข้ามากำหนดผู้ถูกฟ้องคดีเสียเองจึงไม่น่าจะเป็นการเหมาะสมหรือถูกต้อง ซึ่งสามารถกระทำได้โดยเพียงคำแนะนำเท่านั้น

3) การดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการสนับสนุนในหลักของการไม่ก้าวล่วงการบริหารของฝ่ายปกครอง เพราะหากศาลสามารถกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เองโดยตรงก็เท่ากับศาลเป็นหน่วยงานทางปกครองเสียเอง ในการจะควบคุมหน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดก็ได้ตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้เห็นว่าศาลมีอำนาจมากเกินไปและไปก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งแนวทางที่ถูกต้องศาลควรดำเนินคดีปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายโดยกำหนดมาในคำฟ้องว่า เสียหายอย่างไร ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายและมีคำขอให้ศาลดำเนินการต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามคำขอนั้นอย่างไร ซึ่งการที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ ก็ต้องสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดี ที่จะต้องสามารถดำเนินการตามคำขอนั้นด้วย หากศาลไปกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง ก็อาจมองคล้ายกับว่าศาลกำหนดคำขอได้เอง

แนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมตามความเห็นของผู้เขียนในกรณีดังกล่าว คือ

1) ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถมีคำแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเสียใหม่ โดยการแก้ไขคำฟ้องได้ ซึ่งการดำเนินการจะเป็นการแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีเอง โดยสามารถขอคำแนะนำที่ถูกต้องจากหน่วยงานต่างๆ ได้ ดังที่กล่าวไปแล้ว โดยศาลจะไม่เข้าไปกำหนดเจตนาดังกล่าวเสียเอง

2) ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งเรียกผู้ฟ้องคดีหรือพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ก็ได้ เพื่อดำเนินการไต่สวนให้ทราบว่าในคดีดังกล่าว ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายและสามารถมีคำสั่งบังคับได้ แล้วให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง

3) หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน มีผู้ถูกฟ้องคดีบางรายมิได้ เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย มีบางรายก่อให้เกิดความเสียหายแต่ไม่ถูกฟ้อง ในกรณีนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจเรียกบุคคลใดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ ในฐานะผู้ร้องสอด ตามข้อ 78 ได้¹²⁷

¹²⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 พบว่า ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในแต่ละชั้นของการพิจารณาคดีปกครอง ยังมีการดำเนินการบางกรณีอันเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ยังไม่เหมาะสม โดยผู้เขียนจะขอชี้แจงให้ทราบในแต่ละชั้นของการพิจารณาคดีปกครองดังนี้

6.1 ขั้นตอนการตรวจคำฟ้อง

ในการมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองของตุลาการเจ้าของสำนวน หลังจากได้ตรวจคำฟ้องครบถ้วนแล้ว และเห็นว่า เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์นั้น อาจมีบางกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยมิได้ตรวจสอบให้ถูกต้อง ทั้งที่เป็นรายละเอียดที่สามารถตรวจสอบให้ถูกต้อง ได้อย่างชัดเจน หรือมีความไม่ชัดเจนในขณะนั้น แต่ต่อมาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า คดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจหรือไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องของศาลปกครอง ซึ่งจะต้องกระทำได้โดยการมีคำสั่งยกฟ้องหรือเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในชั้นการตรวจคำฟ้อง ซึ่งศาลสามารถกระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้อยู่แล้ว แต่กรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีที่ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องยังศาล

อื่นได้ อันเนื่องมาจากขาดอายุความฟ้องร้องคดีนั้น เนื่องจากตามข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ถือว่าอายุความในการฟ้องคดีจะสะดุดหยุดอยู่ได้ในกรณีที่คดีอยู่ในอำนาจของศาลอื่น แต่ได้นำคดีนั้นมาฟ้องยังศาลปกครอง แต่ในกรณีนี้กฎหมายอื่นมิได้มีการกำหนดในลักษณะเดียวกันกับข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของศาลปกครอง ในกรณีที่คดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่น และผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง อายุความของศาลอื่นจะไม่สะดุดหยุดอยู่ ซึ่งจะมีผลคือเมื่อศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดพลาดทำให้ระยะเวลาดังกล่าวต้องเสียไปจนหมดอายุความในการนำคดีไปฟ้องยังศาลอื่นได้ และยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเลื่อมใสศรัทธาของประชาชนต่อศาลปกครองได้

โดยในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถกระทำได้โดยการมีความเห็นขอโอนคดีและดำเนินการโอนคดีไปยังศาลอื่น คดีก็จะโอนไปอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลนั้น
2. ในการตรวจคำฟ้องในระยะแรกของการเปิดทำการของศาลปกครองมาได้เพียง 2 ปีเศษนี้ ได้ดำเนินการมาโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียว และวินิจฉัยตัดสินแต่เพียงผู้เดียว ก่อนมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาได้เอง แต่หากเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่ควรรับไว้พิจารณา ก็มีความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา ซึ่งในกรณีของการมีความเห็นและมีคำสั่งรับไว้พิจารณานั้น ก็สามารถทำโดยองค์คณะ ได้เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบครอบ เรียนรู้ร่วมกันและมีความเห็นในการสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณาไปทีเดียวเลย ก็อาจจะทำให้การพิจารณาที่จะรับคดีไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่นั้นเกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดให้ในการพิจารณารับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้นให้นำเข้าองค์คณะเพื่อพิจารณาตัดสิน โดยกำหนดเป็นวาระการประชุมองค์คณะ และกำหนดให้มีการประชุมองค์คณะสัปดาห์ละ 2 ครั้ง ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้เป็นการขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการแต่อย่างใด ก็จะทำให้การสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณามีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

3. การกำหนดให้การดำเนินการในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณานั้น สามารถกระทำได้ทันทีเนื่องจากองค์คณะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวอยู่แล้ว แต่สามารถออกเป็นหนังสือบันทึกชั่งชั่งความเข้าใจ หรือออกเป็นคำแนะนำของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ในการกำหนดกรณีดังกล่าวก็ได้

6.2 ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวเกือบทุกกรณี ตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยวิธีการอื่น จนถึงการสรุปทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอองค์คณะพิจารณากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีแรกจึงเห็นว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนมากเกินไปดังกล่าว แม้จะมีผลดีในด้านของการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว คล่องตัว แต่หากมีปริมาณคดีมากเกินไป และตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมารับผิดชอบในการดำเนินการเพียงคนเดียว ก็อาจจะทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขาดประสิทธิภาพได้ เช่น การพิจารณาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การหรือ คำให้การเพิ่มเติม อาจมิได้มีการพิจารณาถึงรายละเอียด หรือกำหนดประเด็นให้กับคู่กรณีหรือพยานชี้แจง หรือบางครั้งพยานหลักฐานอาจเพียงพอที่จะสามารถสรุปทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนได้แล้ว แต่ต้องมาแสวงหาพยานหลักฐานให้ครบขั้นตอนจนมากเกินไป ทำให้เสียเวลาในการพิจารณาคดี ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่สามารถกำหนดให้องค์คณะมาดำเนินการได้ เนื่องจากโดยสภาพของหน้าที่แล้ว ไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นแนวทางแก้ไข จึงควรดำเนินการโดยการเพิ่มจำนวนองค์คณะการจ่ายสำนวนให้ถูกต้องตรงตามความถนัดของตุลาการ และกำหนดบทบาทของพนักงานคดีปกครองประจำตุลาการเจ้าของสำนวน ให้เพิ่มมากขึ้น โดยอาจกำหนดตำแหน่งให้เป็นผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวน มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในสำนวนนั้นได้เทียบเท่าตุลาการเจ้าของสำนวนในบางเรื่องได้ และอีกกรณีหนึ่งคือ อำนาจในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ซึ่งในปัจจุบันมีการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง โดยตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในการดำเนินการดังกล่าว ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มี

กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เพราะเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นตามหลักของการพิจารณาคดี ไปตามคำฟ้องคำขอของผู้ฟ้องคดี และหลักการริเริ่มคดีโดยผู้ฟ้องคดี อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ หากมีการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ซึ่งแนวทางการดำเนินการในกรณีดังกล่าวผู้เขียนได้เสนอแนะ โดย ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถมีคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือพยานหลักฐานต่างๆ มาทำการไต่สวนเพื่อการแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องในส่วนดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือไปดำเนินการแก้ไขคำฟ้องใหม่ โดยขอรับคำแนะนำจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำว่าผู้ใดควรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้อง หรือหากเข้าหลักเกณฑ์ของการร้องสอด ศาลก็สามารถเรียกผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 : กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. คู่มือ เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, เมษายน 2544.

โกคิน พลกุล. สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. การประชุมทางวิชาเรื่องแนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองไทย. (เอกสารอัดสำเนา) 2537.

โสภณ รัตนากร. พยาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2544.

สำนักงานศาลปกครอง. คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง : สำนักงาน
ศาลปกครอง, กรกฎาคม 2545

สำนักงานศาลปกครอง (Draft) . **Droit Administratif. 17' Edition, Jean Revez et Jean
Waline, Dalloz 1998** แปลและเรียบเรียงโดย ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2545

สำนักงานศาลปกครอง. รวมย่อคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ปีที่ 1 เล่มที่ 1 : สำนักงาน
ศาลปกครอง, กุมภาพันธ์ 2545

อำพล เจริญชีวินทร์. การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 : กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545

บทความ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบ
วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรปและ
ของประเทศไทย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย” วารสารนิติศาสตร์
ฉบับที่ 1 (2524)

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย” เอกสารอัดสำเนา 2546.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 2

(พฤษภาคม – สิงหาคม 2545)

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” ในรวมบทความ
ทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”. รัฐสภาสาร ปีที่ 43
ฉบับที่ 1 (มกราคม 2538)

วรรณชัย บุญบำรุง . “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส”

วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 (2530) หน้า

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

พระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง

พ.ศ. 2544

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน

การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาล

ปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนิน

คดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการ

พิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544

ระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครอง

ชั้นต้นและการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

พ.ศ. 2522

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

ภาษาอังกฤษ

Book

Brown L. Neville, Bell John S. **French administrative law**, 5th edition. Oxford :
Clarendon Press, 1998.

Singh, Mahendra P. **German Administrative Law in Common Law Perspective**. 2nd
Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2001.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายสมสกุล ณ บางช้าง
วันเดือนปีเกิด	14 เมษายน 2506
วุฒิการศึกษา	- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่น 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่งปัจจุบัน	พนักงานคดีปกครอง 8 ว.
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองสูงสุด โทร. 0 – 2670 – 1200 – 53 ต่อ 5045