

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

นพดล วิเวกแว้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2557

The Problem of a Single Judge's Power in Administrative Cases

Noppadol Wiwekwaeo

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014




ใบรับรองวิทยานิพนธ์

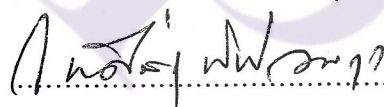
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์


ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

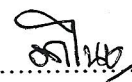
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง
เสนอโดย นายนพดล วิเวกแว่ว
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โถจายะ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.มานิช นามเดช)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ รับรองแล้ว


..... รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์)

วันที่ 29 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2557

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง
ชื่อผู้เขียน	นพดล วิเวกแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง ตลอดจนหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจทำคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี มีอำนาจทำคำสั่งอันเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และมีอำนาจทำคำพิพากษาในคดีปกครองบางประเภทได้

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวมีคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดียังจำกัดอยู่เพียงสองเรื่อง ได้แก่ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาเนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม สำหรับศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยวได้ โดยจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่าย และไม่มี ความซับซ้อน เช่น คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีวงเงินไม่เกิน 10,000 ยูโร นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวพิจารณาสั่งการและพิพากษาเกี่ยวกับคดีบางประเภทได้ เช่น การอนุญาตให้ถอนฟ้อง คำสั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง รวมทั้งมีบทบัญญัติให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดีอันเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กำหนดให้เฉพาะศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่ตรวจสอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือองค์คณะ โดยองค์คณะจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ใช่ว่าคดีสำคัญได้ และในต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเพิ่มมากขึ้นเพราะว่าการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยองค์คณะอาจก่อ

ให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้ ซึ่งคำพิพากษาที่ล่าช้าย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณี และทำให้มีปริมาณคดีค้างในศาลเพิ่มมากขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า การพิจารณาคดีที่ล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวของมันเอง (delay justice is injustice) แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นจะต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม และต้องกระทำให้ครบองค์คณะตามที่รัฐธรรมนูยกกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ตุลาการนายเดิยมีอำนาจทำคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี มีอำนาจทำคำสั่งอันเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และมีอำนาจทำคำพิพากษาในคดีปกครองบางประเภทได้

Thesis Title	The Problem of a Single Judge's Judicial Power in Administrative Cases
Author	Noppadol Wiwekwaeo
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

The objective of this research is to inspect judicial power of a single judge in administrative cases as well as seeking proper way to establish the single judge's power to issue an order disposing of a case, issue provisional remedial measures before delivery of judgment, and make judgment in some matters of administrative cases.

Based on the study, the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 and the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure B.E. 2543 authorizes a single judge to makes orders only in two matters; an order to accept the plaint and an order to reject the counter-claim which is not related to the original plaint. Regarding the Administrative Tribunals in France, the Administrative Code allow a single judge to individually determine merits of simple and uncomplicated cases prescribed by the code such as a case relevant to civil service personnel administration and administrative liability of which the disputed amount does not exceed €10,000. The Code additionally constitutes the power of the single judge to order or adjudicate some cases such as permission to withdraw a plaint, an order of rejecting a plaint which is explicitly not within the court jurisdiction, and stipulating provisional remedial measures before delivery of judgment that is not the main issue of the case. In Germany, the Administrative Court and Administrative Court Proceeding Act (VwGO) specifies that the Administrative Court of First Instance is the only court that has the power to examine both law and fact. The Court may investigate the case by a single judge or a chamber of judges, and the chamber of judges may assign one judge to try a simple case in both fact and law. Many countries increasingly prefer to assigning one judge than a chamber to responsible for making judgment or an order since conducting a case by the chamber leads to the delay in the court proceeding. This is not beneficial

to the parties as well as piling up incomplete cases in the court as it is said that delay justice was unjust. However, in order to protect people right and liberty under the Constitution of the Kingdom of Thailand, trying the case rapidly must likewise be justified and constitute a quorum as prescribed by the Constitution.

This thesis proposes potential solution to solve such problem. It recommends that the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 and the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure B.E. 2543 should be amended by adding the provision to authorize the single judge to be capable of issuing an order, assigning provisional remedial measures before delivery of judgment, along with making judgment to certain matters of administrative cases.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์จากอาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำ ตลอดจนตรวจร่างวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. วารี นาสกุล ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ อาจารย์ ดร. มาโนช นามเดช คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำ และกรุณาชี้แนะประเด็นปัญหาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ข้อคิดเห็นต่างๆ รวมตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ในการนี้ผู้เขียนขอขอบคุณบิดามารดาและครอบครัวที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจมาโดยตลอด ขอขอบคุณนายธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์ และนายเชิดวุฒิ สิมพิมลบุรณ์ ที่ให้คำแนะนำ และให้ข้อมูลแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามลำดับ ขอขอบคุณนายบัณฑิต หวังวโรดม และนายเยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์ ที่ให้คำแนะนำ และให้ข้อมูลของประเทศไทย ตลอดจนวิธีการและแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณนางสาววีรดา ดิวงสุระเดช ที่ให้ความช่วยเหลือในการแปลชื่อเรื่องและบทคัดย่อภาษาอังกฤษ และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ นักศึกษาปริญญาโทและเพื่อนร่วมงานทุกท่านซึ่งไม่สามารถเอ่ยนามได้ ทั้งหมดที่ได้ให้ความช่วยเหลือในทุกๆ เรื่อง ที่ผู้เขียนร้องขอและเป็นกำลังใจให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าทางการศึกษาหรือประโยชน์ใดๆ ที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะพึงมีขึ้น ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนบุคคลทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่หากวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นพพล วิเวกแก้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวความคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา พิพาทภาคี โดยองค์กรตุลาการหรือศาล.....	9
2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	10
2.2 หลักนิติรัฐ.....	15
2.3 หลักการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐในลักษณะองค์กรเดียว และองค์กรกลุ่ม.....	18
2.4 ประเภทของกระบวนการหรือวิธีพิจารณาคดี โดยศาล.....	24
2.4.1 ระบบกล่าวหา.....	25
2.4.2 ระบบไต่สวน.....	26
2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยองค์กรตุลาการหรือศาล.....	28
2.5.1 หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล.....	29
2.5.2 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ.....	32
2.5.3 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ.....	34
2.5.4 หลักการนั่งพิจารณาและการพิจารณาพิพาทภาคี ในรูปองค์คณะของศาล.....	36

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย.....	47
3.1 การจัดองค์การวินิจัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	47
3.1.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	48
3.1.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี.....	54
3.1.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง.....	55
3.2 การจัดองค์การวินิจัยคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	76
3.2.1 โครงสร้างศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	77
3.2.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี.....	78
3.2.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง.....	82
3.3 การจัดองค์การวินิจัยคดีปกครองของประเทศไทย.....	85
3.3.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศไทย.....	85
3.3.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี.....	85
3.3.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง.....	85
4. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยว เป็นองค์คณะในคดีปกครองของประเทศไทย.....	137
4.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย กรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล.....	138
4.1.1 สภาพปัญหา.....	138
4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	143
4.2 วิเคราะห์ปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา.....	149
4.2.1 สภาพปัญหา.....	149
4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	154
4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำพิพากษา.....	164
4.3.1 สภาพปัญหา.....	164
4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	169

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	178
5.1 บทสรุป.....	178
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	181
บรรณานุกรม.....	186
ภาคผนวก.....	192
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	193
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.....	234
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ	
การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง	
การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง	
และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544.....	268
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2545.....	277
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2548.....	281
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549.....	286
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2550.....	289
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2551.....	294
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553.....	301
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 605/2554.....	309
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2551.....	313
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.167/2552.....	342
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.289/2555.....	355
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.547/2555.....	387
ประวัติผู้เขียน.....	420

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้จัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงปัจจุบัน (14 กรกฎาคม 2557) นับเป็นเวลา 13 ปีเศษ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบศาลคู่และให้มีหน่วยราชการเป็นอิสระแยกจากศาลปกครอง ให้ศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” กล่าวคือ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง² จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 276.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 223.

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มุ่งให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ และนับจากศาลปกครองเปิดทำการ พบว่า ปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในภาพรวมตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 60,213 คดี ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 46,683 คดี คิดเป็นร้อยละ 77.53 ของคดีรับเข้า มีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 13,530 คดี คิดเป็นร้อยละ 22.47 ของคดีรับเข้า³ เมื่อพิจารณาตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 มีคดีปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองทั้งสิ้น จำนวน 81,901 คดี พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 64,570 คดี คิดเป็นร้อยละ 78.84 มีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 17,331 คดี คิดเป็นร้อยละ 21.16⁴ และเมื่อพิจารณาถึงสถิติการพิจารณาคดีปกครองตั้งแต่เปิดทำการจนถึง 31 ธันวาคม 2556 มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองทั้งสิ้น 94,920 คดี พิจารณาแล้วเสร็จ 74,000 คดี คิดเป็นร้อยละ 77.96 ของคดีทั้งหมด มีคดีคงค้าง จำนวน 20,920 คดี คิดเป็นร้อยละ 22.04 ของคดีรับเข้าทั้งหมด⁵ จะเห็นได้ว่า ในแต่ละปีจำนวนคดีแล้วเสร็จยังคงน้อยกว่าจำนวนคดีรับเข้า ทำให้ปริมาณคดีคงค้างสะสมเพิ่มมากขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต⁶ ดังนั้น การใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีปกครองจึงได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการคดีในศาลปกครองให้แล้วเสร็จได้โดยรวดเร็วและเป็นธรรม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องการพิจารณาคดีของศาลที่ต้องกระทำโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ครบองค์คณะ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับ มาตรา 236 บัญญัติให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีผลทำให้การ

³ แผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554-2557 (น. 4), โดย สำนักงานศาลปกครอง, 2554, สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557 จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/01_court/001-2.pdf.

⁴ รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2555 (น. 36), โดย สำนักงานศาลปกครอง, 2555, สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557 จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/08_service/report/annual_reporty55.pdf.

⁵ ศาลปกครองสูงสุดแถลงผลงาน 13 ปี เพชฌิมแต่งตั้ง-โยกย้ายฟ้องร้องมากที่สุด, โดย ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2557, สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000027474>.

⁶ รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2555 (น. 37). เล่มเดิม.

นั่งพิจารณาโดยผู้พิพากษาเพียงคนเดียวและให้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะร่วมลงชื่อในรายงานกระบวนการพิจารณา ซึ่งใช้กันอยู่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป สำนักงานศาลยุติธรรมจึงต้องพยายามหาวิธีการที่จะช่วยทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยนำเรื่องการบริหารจัดการคดี (case management) เช่น การพิจารณาคดีต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดแบ่งวันเพื่อพิจารณาคดีที่ยุ่ยากซับซ้อนออกจากวันที่พิจารณาคดีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีที่คู่ความขาดนัด⁷ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (2) ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่อง การพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะไว้ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ แต่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจออกหมายเรียก ออกหมายอาญา หรือออกคำสั่งใดๆ ที่มีใช้เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี⁸ และผู้พิพากษาศาลชั้นต้นคนเดียวย่อมถือเป็นองค์คณะในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาล หรือไต่สวนมูลฟ้อง และมีคำสั่งในคดีอาญา รวมถึงผู้พิพากษาศาลชั้นต้นคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นคนเดียวจะลงโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างไรอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กล่าวแล้วไม่ได้⁹ อำนาจต่างๆ เหล่านี้เป็นอำนาจของผู้พิพากษาคนเดียวในศาลยุติธรรมที่สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ให้การนั่งพิจารณาคดีโดยครบองค์คณะภายใต้การพิจารณาคดีที่เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และต่อเนื่อง เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

สำหรับศาลปกครองของประเทศไทยมีการจัด โครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น¹⁰ ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการ

⁷ ความเกี่ยวพันของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง วิธีพิจารณาคดีอาญา และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น. 55), โดย วรณชัย บุญบำรุง, 2551, สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://elib.coj.go.th/managecourt/data/e11_32.pdf.

⁸ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 24.

⁹ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 25 วรรคหนึ่ง.

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 7.

ในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้¹¹ ส่วนการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้¹² คือ มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา ได้ส่วนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี

นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่า เป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ¹³ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวได้เกิดเป็นประเด็นปัญหาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นคำฟ้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้นนายเดี่ยวสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้ไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁴ จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 54.

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 61.

¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 37 วรรคสอง.

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549.

ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด¹⁵ หรือ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้¹⁶ ทั้งสองกรณีดังกล่าวใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่แตกต่างกัน และในกรณีที่ใช้ถ้อยคำว่า “ศาล” จะถือว่าเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวได้หรือไม่ นอกจากนี้ การทำคำพิพากษาโดยองค์คณะหลายคนย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ทำให้คำพิพากษาไม่เกิดประโยชน์แก่คู่กรณี การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการทำคำพิพากษาย่อมทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมสอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและพันธกิจของศาลปกครอง อันอาจทำให้คดีปกครองซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นและมีคดีค้างสะสมเพิ่มขึ้นในปัจจุบันลดลงได้ กรณีจึงมีปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในส่วนของกรณีคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี และปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษาโดยองค์คณะ

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยการที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้นั้น จะต้องกระทำโดยองค์คณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ 72 และข้อ 76 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยที่การใช้อำนาจระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเน้นช้าไม่ทันการ¹⁷ ความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีได้ การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม”

¹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 44 วรรคสอง.

¹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 33 วรรคสอง.

¹⁷ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศาลปกครอง (รายงานผลการวิจัย) (น. 11), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2547, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจตุลาการนายเดี่ยวของต่างประเทศในเบื้องต้น พบว่า องค์คณะตุลาการในการพิพากษาคดีของประเทศฝรั่งเศสนั้น เฉพาะในศาลปกครองชั้นต้นกฎหมาย อนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยว (ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่กฎหมาย อนุญาตให้ประธานหรือตุลาการคนหนึ่งที่ประธานมอบหมายออกคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา ถ้าพบว่ามีข้อบกพร่องต่างๆ ซึ่งถือเป็นเพียงการตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและศาลสั่งไม่รับคำฟ้อง เท่านั้น) การที่กฎหมายอนุญาตให้ตุลาการนายเดี่ยวพิพากษาคดีในเนื้อหาจะเป็นเรื่องใหม่ และจะ จำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองซึ่งลักษณะ ของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อน เช่น คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับข้าราชการ (ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการ สอบเข้ารับราชการหรือการลงโทษทางวินัย) หรือคดีเกี่ยวกับการออกจากราชการเพราะ เกษียณอายุราชการ และคดีละเมิดทางปกครองซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 10,000 ยูโร แต่ถ้าศาลเห็นว่า คดีใดเป็นเรื่องสำคัญ ศาลอาจให้มีการพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะปกติก็ได้¹⁸

กรณีจึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองของประเทศไทยนั้น มีอำนาจจำกัด ซึ่งแตกต่างจากอำนาจผู้พิพากษาคดีเดียวของศาลยุติธรรมในประเทศไทยและอำนาจ ตุลาการนายเดี่ยวของประเทศฝรั่งเศสที่เปิดช่องให้การพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อนสามารถมีคำพิพากษาได้โดยการใช้อำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ซึ่งการให้อำนาจตุลาการ นายเดี่ยวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ย่อมส่งผลให้การพิจารณาคดีในศาล กระทำได้โดยรวดเร็ว มิฉะนั้นแล้ว ความล่าช้าจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม ดังคำกล่าวที่ว่า การพิจารณาคดีที่ล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวของมันเอง (delay justice is injustice)¹⁹ แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นก็ต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมด้วย จึงเป็นกรณีที่ควรจะต้องศึกษาถึงการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในคดีปกครอง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

จากสภาพปัญหาดังกล่าว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า

(1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดี ของศาล

¹⁸ กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส (น. 52-53), โดย M.Philippe MARTIN ถอดจากเทพการบรรยายพิเศษ ณ ห้องสัมมนาสำนักงานศาลปกครอง ในระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม -3 พฤศจิกายน 2543, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

¹⁹ สังคมกับกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 4 (น. 165), โดย ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- (2) ปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา
- (3) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเฉพาะในเรื่องการมีคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดียังจำกัดเพียงคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาเนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ในขณะที่คดีปกครองมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นและมีคดีค้างสะสมเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน เป็นเหตุให้การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยองค์คณะก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ล่าช้าย่อมไม่เกิดประโยชน์และไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีในคดีปกครอง จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวทำคำสั่งและทำคำพิพากษา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง ปัญหาในการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง นอกจากนี้ยังศึกษาถึงแนวทางในการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งศาลปกครอง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาจากหนังสือและตำราในห้องสมุดต่างๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน บทความ เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา วิทยานิพนธ์ และจากอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงอำนาจตุลาการนายเดียวในคดีปกครองของประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงอำนาจตุลาการนายเดียวในคดีปกครองของต่างประเทศ
3. เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศไทย
4. เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีให้เหมาะสมและรวดเร็ว

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

พิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

รากฐานสำคัญประการหนึ่งในการปกครองรัฐเสรีประชาธิปไตย คือ หลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องกระทำการใดๆ ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชน ในรัฐเสรีประชาธิปไตยว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง การปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ทำให้รัฐเสรีประชาธิปไตยจำต้องสร้างองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างก็มีรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกันออกไป แต่ระบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือ “ระบบศาลคู่” ซึ่งหมายถึงการมี “ศาลปกครอง” ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม¹ นั่นเอง สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกศาลหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ใช้ระบบศาลคู่มานับแต่นั้น อย่างไรก็ดี เมื่อนับจากศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่าประชาชนเริ่มมีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองเพิ่มมากขึ้นในการที่จะเรียกร้องสิทธิให้ตนได้รับความคุ้มครอง ให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยอาศัยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยศาลปกครอง จะเห็นได้จากปริมาณคดีปกครองที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ปริมาณคดีค้างสะสมเพิ่มมากขึ้นทุกปี ผู้บริหารศาลปกครองจึงมีนโยบายในการบริหารจัดการคดีเพื่อให้คดีเสร็จไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมหรือแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้นในศาลปกครอง และโดยที่การใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใน

¹ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศาลปกครอง (รายงานผลการวิจัย) (น. 1), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2547, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

คดีปกครองก็เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารจัดการคดีให้เสร็จสิ้นไปได้โดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรตุลาการหรือศาล โดยในบทนี้ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2.2 หลักนิติรัฐ 2.3 หลักการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐในลักษณะองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม 2.4 ประเภทของกระบวนการหรือวิธีพิจารณาคดีโดยศาล และ 2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรตุลาการหรือศาล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจ การใช้อำนาจธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจแยกต่างหากจากกัน แต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น โดย “การแบ่งแยกอำนาจ” มิได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกมิได้ หรือการแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจธิปไตยซึ่งเป็นการแบ่งแยกตามเหตุผลของเรื่อง แต่หมายถึงการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจธิปไตยไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจจึงหมายถึง “องค์กร” ผู้ใช้อำนาจธิปไตยนั้น นั่นเอง

หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้มีมานานแล้วและมีนักปราชญ์กล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจไว้หลายท่าน แต่บุคคลสำคัญที่พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจผู้ปกครองโดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจ คือ มงเตสกีเออ (Montesquieu) โดยคำสอนว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกีเออเป็นคำสอนที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งจนถึงปัจจุบัน หลักการสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจปรากฏในหนังสือ ชื่อ De l'esprit des lois (ว่าด้วยเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย) มงเตสกีเออเห็นว่าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษยชาตินั้นได้ให้บทเรียนว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจเด็ดขาด คนผู้นั้นมักจะใช้อำนาจอย่างเกินเลยและมัวเมาในอำนาจเด็ดขาดนั้นเสมอ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณจะเป็นไปได้ก็โดยการจัดแบ่งอำนาจโดยให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ในหนังสือดังกล่าวมงเตสกีเอออธิบายว่า ในรัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอยู่สามชนิด คือ

² ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (น. 83-84), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจในการตัดสินคดี ถ้าหากอำนาจในการตรากฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวเสรีภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะกรณีย่อมเป็นไปได้เสมอที่บุคคลซึ่งมีอำนาจทั้งสองอยู่ในมือจะออกกฎหมายแบบพระราชและบังคับใช้กฎหมายแบบพระราช และกรณีย่อมเป็นเช่นเดียวกันหากอำนาจในการตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจในการตรากฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ถ้าหากอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจในการตัดสินคดีอยู่ในมือของบุคคลคนเดียว การใช้อำนาจก็ย่อมจะเป็นไปโดยอำเภอใจ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายเอง ถ้าหากอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกับอำนาจตัดสินคดีอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวเช่นอยู่ในมือผู้พิพากษา ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจในการกดขี่ข่มเหงผู้คน และถ้าอำนาจทั้งสามอยู่ในมือของคนคนเดียวแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างก็ย่อมจบสิ้นลง ด้วยเหตุนี้ มงเตสกีเออจึงเสนอให้กษัตริย์ทรงมีแต่เฉพาะอำนาจบริหาร คือ อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วให้สภาซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของประชาชนและผู้แทนของขุนนางเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย ส่วนอำนาจในการตัดสินคดีนั้นให้เป็นที่ของศาล³ ในกรณีนี้ ศาสตราจารย์ ฟร็องซิส ปลอดภัย เบนัวต์ (Francis-Paul Benoit) ได้วิเคราะห์แนวความคิดของมงเตสกีเออว่า การที่มงเตสกีเออกล่าวว่ามี “อำนาจ” 3 อำนาจนั้น ที่จริงแล้วมงเตสกีเออมุ่งหมายถึง “หน้าที่” 3 หน้าที่มากกว่า คือ หน้าที่ในการออกกฎหมาย หน้าที่ในการบริหาร และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งจะต้องแยกต่างหากจากกัน⁴ กรณีจะเห็นได้ว่าความหมายของมงเตสกีเออก็คือ ไม่ควรให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดอยู่ในมือขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ควรจะให้กระจายกันไปหลายๆ องค์กร เพื่อป้องกันการลุแก่อำนาจโดยการถ่วงดุลระหว่างองค์กรต่างๆ คือ ให้องค์กรเหล่านั้นใช้อำนาจสูงสุดร่วมกัน มงเตสกีเออได้ใช้หลักแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหลักประกัน “ความปลอดภัย” ของราษฎร กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะได้รับหลักประกันเมื่อหน้าที่แต่ละหน้าที่ของรัฐอยู่ที่องค์กรต่างๆ กัน แต่ละองค์กรอยู่ในกรอบของหน้าที่ของตน ดังนี้ “อำนาจก็จะหยุดยั้งอำนาจ”⁵ อย่างไรก็ตามในส่วนอำนาจของตุลาการนั้นดูเหมือนมงเตสกีเออจะมีปัญหาในการอธิบายอยู่บ้างว่าผู้พิพากษาจะมาจากไหน โดยมงเตสกีเออเสนอให้ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ แต่เมื่อได้รับการ

³ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 150), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴ กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้ (น. 32), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2545, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

⁵ การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย. (น. 13), โดย พรเทพ จันทร์จิดฟ้า, 2541, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

แต่งตั้งแล้วให้ปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นอิสระจากกษัตริย์ผู้ทรงแต่งตั้ง⁶ และนอกจากมณฑลเทศาภิบาลจะได้อธิบายว่าอำนาจในรัฐมีการจัดแบ่งออกไปอย่างไรแล้ว ยังได้อธิบายให้เห็นว่าต้องมีการจัดแบ่งอำนาจโดยแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจออกจากกันด้วย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ ที่เรียกว่า “รัฐเสรีประชาธิปไตย” ในเวลาต่อมา⁷

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองโดยถือเอากฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่หรือนิติรัฐ⁸ และอาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ⁹ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงหลักนิติรัฐในหัวข้อ 2.2 ต่อไป และโดยที่หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำเอาอำนาจรัฐมาแบ่งแยกเป็นส่วนๆ แต่มุ่งหมายที่จะแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐโดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว การแบ่งแยกอำนาจรัฐตามหลักการนี้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ ประการที่หนึ่ง การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจ ย่อมจะทำให้ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว ผลจากการนี้ย่อมทำให้เกิดการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ การที่ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียวย่อมจะช่วยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นไปได้ง่ายขึ้น หนึ่ง พึงเข้าใจว่าการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐในที่นี้หมายความรวมถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐ ตลอดจนการให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรมีอำนาจยับยั้งอำนาจขององค์กรอื่น ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นด้วย ประการที่สอง การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจย่อมมีผลเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้บุคคลต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐในองค์กรต่างๆ ประการที่สาม การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรเป็นผู้ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในภารกิจของรัฐแต่ละด้าน เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรนั้นย่อมมีความเชี่ยวชาญในงานของตน ซึ่งจะทำให้ภารกิจของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี¹⁰

⁶ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 151). เล่มเดิม.

⁷ การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย (น. 12). เล่มเดิม.

⁸ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 149-150). เล่มเดิม.

⁹ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4 (น. 22), โดย บรรณเจดิสสังกะเนติ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁰ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 149-150). เล่มเดิม.

ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้ว ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ¹¹ แต่สำหรับองค์กรตุลาการแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล โดยมีความผูกพันต่อกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาเป็นไปโดยอิสระ จึงจำเป็นที่จะต้องตัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบจากอำนาจนิติบัญญัติ และจากอำนาจบริหารที่มีต่ออำนาจตุลาการในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญในการทำภารกิจของฝ่ายตุลาการ และเฉพาะในขอบเขตการทำหน้าที่ในทางตุลาการเท่านั้น ที่องค์กรอื่นไม่อาจจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษานั้นนอกเหนือจากจะได้รับภาระหน้าที่ในทางตุลาการแล้ว ผู้พิพากษายังอาจมีภาระหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของศาล หรืองานในทางปกครองอื่นๆ ด้วย งานในลักษณะเช่นนี้ย่อมมิได้ถูกจำกัดจากการถูกตรวจสอบจากองค์กรที่ใช้อำนาจอื่น¹²

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจมีประเด็นที่สำคัญ¹³ คือ

ประการแรก การแบ่งแยกอำนาจมิได้หมายถึงการแบ่งอำนาจออกไปโดยออกเป็นส่วนๆ การแบ่งแยกอำนาจมีความหมายแต่เพียงว่าการจัดระเบียบอำนาจในลักษณะที่ไม่ให้มีการรวบรวมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐทั้งสามไว้ที่องค์กรเดียวกันเพราะถ้าเป็นเช่นนี้แล้วการใช้อำนาจย่อมบังเกิดขึ้นได้ง่ายจึงต้องมอบหมายหน้าที่แต่ละหน้าที่ให้กับองค์กรต่างๆ กัน

ประการที่สอง ระหว่างองค์กรการเมืองของรัฐจะมีการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายร่วมกันเสมอไม่มากก็น้อยสุดแล้วแต่ลักษณะ โครงสร้างของอำนาจ

¹¹ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4 (น. 22). เล่มเดิม.

¹² ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย). (น. 86-87), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹³ ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี โครงสร้างและอุปสรรค. (น. 36-37), โดย อรรถพร สุวัจนเดชา, 2525, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประการที่สาม อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยยังคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพโดยสมบูรณ์ ไม่ได้แบ่งออกเป็นสามส่วน ตามลักษณะหน้าที่ของรัฐในระบอบประชาธิปไตยโดยองค์กรที่เป็นสัญลักษณ์แห่งเอกภาพนี้ในทางนิติบัญญัติคือ องค์กรนิติบัญญัติ สัญลักษณ์แห่งเอกภาพนี้แสดงออก โดยการที่องค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ สามารถยกเลิกมาตรการต่างๆ ของฝ่ายบริหาร กำหนดหน้าที่ฝ่ายตุลาการ

ประการที่สี่ การแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย ถ้าองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าปรกติก็ถือได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจถูกละเมิด

ประการที่ห้า หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจ ทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน องค์กรหนึ่งอาจจะมีอำนาจเหนือกว่าอีกองค์กรหนึ่ง แต่ข้อสำคัญคือ อำนาจที่เหนือกว่านั้นต้องมีใช้อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาด และอำนาจที่อยู่ภายใต้ก็จะต้องมี มาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้พอสมควร

อย่างไรก็ดี หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องให้มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ของรัฐประเภทต่างๆ ออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กร ทางการเมือง กล่าวคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจมีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ของรัฐในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ตลอดจนการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง ตามกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ (อำนาจตุลาการ) แยกออกโดยเด็ดขาดจาก องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) และองค์กรผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในนิติรัฐซึ่งยึดมั่นในหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่าจะให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบ ความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้เพราะองค์กรตุลาการได้รับการยอมรับ และเชื่อถือว่ามีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากความเกี่ยวข้องใดๆ ที่องค์กรฝ่ายปกครองอาจจะใช้ อำนาจที่มีอยู่เข้ามาแทรกแซงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองได้¹⁴ ความสำคัญและความจำเป็นของสถาบันตุลาการจึงเป็นสิ่งที่ผูกพันอย่างลึกซึ้งกับระบอบ ประชาธิปไตย นั่นคือ ระบอบนี้ต้องการให้มีองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองเพื่อทำ หน้าที่พิทักษ์และค้ำประกันเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งหลักเรื่องเสรีภาพนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญ ของการพัฒนาของระบอบเสรีประชาธิปไตย¹⁵ นั่นเอง

¹⁴ ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย. (น. 44-45), โดย ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล, 2537, วิทยานพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁵ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 80), โดย โภกิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการสร้างหลักการที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินจะต้องมีอิสระ ปราศจากอคติและเป็นกลาง นั่นคือ ในการวินิจฉัยตัดสินคดี ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากแรงกดดันทางสังคมต่างๆ อันอาจทำให้เสียความเป็นกลางไปได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหารหรืออิทธิพลใดๆ ทั้งในทางความคิดและในทางวัตถุที่พึงมีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หลักการนี้คืออุดมคติอันหนึ่งของระบอบเสรีนิยม แต่อุดมคตินี้จะเป็นไปได้ในทางความจำเป็นจริงหรือไม่เพียงใดนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง¹⁶ ซึ่งผู้เขียนจะได้มีการกล่าวถึงหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการในหัวข้อ 2.5.3 ต่อไป

2.2 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม¹⁷ โดยนักคิดที่สำคัญของเยอรมัน คือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frisoph Frissherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งอาจให้ความหมายว่า หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐก็คือรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปได้ด้วยความสงบสุข¹⁸

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือ นิติรัฐ นั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย

¹⁶ แห่ล่งเดิม. (น. 81).

¹⁷ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 144). เล่มเดิม.

¹⁸ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4 (น. 21). เล่มเดิม.

หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น¹⁹ ซึ่งคำสอนว่าด้วยนิติรัฐแนวใหม่ เป็นความพยายามที่จะนำข้อเรียกร้องทั้งหลายของหลักนิติรัฐที่ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 มารวบรวมไว้ทั้งหมด ดังนั้น การอธิบายความหมายของหลักนิติรัฐในช่วงหลังจึงเป็นการให้ความหมายว่า “หลักนิติรัฐ” ประกอบด้วยหลักย่อยได้บ้าง อย่างเช่น Theoder Maunz เห็นว่าหลักดังต่อไปนี้เป็นหลักสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติรัฐ” กล่าวคือ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung) (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (die Gewährleistung persönlicher Grundrechte) (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit von Justiz und Verwaltung) (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (materielle Gesetzmaessigkeit) (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter) (6) หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena sine lege) (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)²⁰

สำหรับประเทศไทยมีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า นิติรัฐ คือ รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ย่อมเป็นนิติรัฐ (Rule of Law) คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง²¹

ศาสตราจารย์ ดร. วารี นาสกุล อธิบายว่า นิติรัฐ คือ รัฐมีความชอบธรรมที่จะออกกฎหมาย แต่ต้องมาจากสถาบันที่ประชาชนยอมรับให้มีสิทธิและอำนาจในการออกกฎหมาย และกฎหมายต้องเคารพนับถือประชาชนว่าทุกคนมีเกียรติและเสมอกันในกฎหมาย กฎหมายต้องรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ผู้ออกกฎหมายต้องเคารพกระบวนการออกกฎหมาย เมื่อมีกฎหมายรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารประเทศต้องเป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการไม่ได้ถ้าไม่มีกฎหมาย จะอ้างหลักรัฐศาสตร์มาใช้ไม่ได้ จะต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ การออกกฎหมายนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลักแล้ว ยังจะต้องดูว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่²²

¹⁹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 144). เล่มเดิม.

²⁰ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4 (น. 21-22). เล่มเดิม.

²¹ หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 123), โดย หยุด แสงอุทัย, 2538, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²² หลักกฎหมายมหาชน พิมพ์ครั้งที่ 5 (น. 81-82), โดย วารี นาสกุล และคณะ, 2557, กรุงเทพฯ:

ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์โฆษ อธิบายว่า นิติรัฐ คือ รัฐที่กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปถึงได้ ในรัฐดังกล่าวนี้ การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น²³

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อธิบายว่า นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ออกกฎหมายอย่างมีเหตุมีผล หรือรัฐที่ให้ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรม นิติรัฐมิได้หมายความว่าเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐ แต่หมายถึงวิธีการหรือลักษณะของการทำเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐให้เป็นรูปธรรม มันคือรูปแบบที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐหรือการล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยตัวบทกฎหมาย²⁴

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า นิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพ เช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด²⁵

นอกจากความหมายของหลักนิติรัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ยังได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐว่ามีสาระสำคัญอยู่สามประการด้วยกัน²⁶ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

²³ กฎหมายมหาชนเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 2 (น. 124), โดย บุญศรี มีวงศ์โฆษ, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁴ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 92), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2537, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

²⁵ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 9 (น. 174), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁶ กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้ (น. 35). เล่มเดิม.

ประการที่สอง บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการที่สาม การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับหลักนิติรัฐประการหนึ่ง คือ หลักนิติรัฐไม่ได้เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจที่ได้รับมาด้วยความยุติธรรมปรากฏขึ้นเป็นจริงด้วย ทั้งนี้ โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน ต้องผูกพันกับกฎหมายและความยุติธรรม มีข้อสังเกตว่าหลักนิติรัฐไม่ได้เรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายเท่านั้น เพราะในทางรูปแบบกฎหมายอาจเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ยุติธรรมได้ หลักนิติรัฐเรียกร้องต่อไปด้วยว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายโดยกำหนดเนื้อหาของกฎหมายอย่างไรก็ได้ จึงอาจมีกรณีที่มีการฟ้องร้องว่ากฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตรานั้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นคุณค่าพื้นฐานและเป็นหลักแห่งความยุติธรรมในรัฐได้ หากเป็นเช่นนั้นจริงก็จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้กฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้²⁷ ซึ่งก็คือศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2.3 หลักการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐในลักษณะองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

ด้วยเหตุที่ความกังวลเกี่ยวกับมาตรฐานความรู้ ความรอบรู้ รอบคอบ รอบด้านของตุลาการ และหลักประกันความเป็นธรรมในการใช้อำนาจตุลาการของคนคนเดียว แต่ขณะเดียวกันก็ยังยอมรับประโยชน์และเหตุผลของความเรียบง่าย ประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการใช้อำนาจตุลาการของคนคนเดียวอยู่ ซึ่งต่างก็เป็นบริบทพื้นฐาน (contexte) ในสังคมฝรั่งเศสและได้ถูกนำมา

²⁷ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 143). เล่มเดิม.

ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของการใช้อำนาจตุลาการ (L'organisation et le fonctionnement juridictionnel) สมัยใหม่ เพื่อจัดระบบและประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยได้ศึกษาข้อดีข้อเสียของการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว (การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดี่ยว) และองค์กรกลุ่ม (การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรคณะ)²⁸ กรณีจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงการแบ่งแยกองค์กรของรัฐออกเป็นองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่มประกอบการพิจารณาด้วยซึ่งเป็นการแบ่งแยกโดยใช้หลักเรื่อง การแสดงเจตนาขององค์กรเป็นเกณฑ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) องค์กรเดี่ยว (monocratic organ) คือ องค์กรซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นเพียงคนเดียวสามารถแสดงเจตนาในฐานะเป็นองค์กรของรัฐได้โดยลำพัง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ฯลฯ ตำแหน่งต่างๆ ซึ่งองค์กรของรัฐเหล่านี้มีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเพียงคนเดียว เราจึงเรียกว่า องค์กรเดี่ยว แต่มีข้อสังเกตว่า องค์กรของรัฐซึ่งเป็นองค์กรเดี่ยวสามารถดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรกลุ่มได้ เช่น รัฐมนตรี ซึ่งองค์กรเดี่ยวย่อมเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจแสดงเจตนาในผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยวอาจปรึกษากับบุคคลอื่นได้ เช่น ก่อนการวินิจฉัยสั่งการ อธิบดีอาจหารือกับผู้บังคับบัญชาของตนเกี่ยวกับเนื้อหาของคำสั่งที่จะสั่งการออกไป เป็นต้น แต่การตัดสินใจและความรับผิดชอบทั้งปวงจะตกอยู่กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรเดี่ยวที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้น การกำหนดองค์กรของรัฐในลักษณะที่เป็นองค์กรเดี่ยวมีข้อดี คือ ทำให้การแสดงเจตนาหรือการวินิจฉัยสั่งการเป็นได้ด้วยความรวดเร็ว²⁹ และการชี้ขาดหรือการใช้อำนาจโดยตัวบุคคลคนเดียวย่อมมีผลดีในด้านที่สามารถกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบได้แน่นอน³⁰ แต่อาจมีข้อเสียตรงที่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลคนเดียว ดังนั้น หากผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรเป็นบุคคลที่ไม่รอบคอบ ก็อาจเกิดการวินิจฉัยสั่งการที่ผิดพลาดได้³¹ ซึ่งอาจเป็นการใช้อำนาจโดยไม่รอบคอบหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมโดยบุคคลนั้น³² และในการดูแลกิจกรรมบางประเภทสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่คือ การรักษาความลับ ในแง่นี้หากเป็นองค์กรประเภท

²⁸ ตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (น. 5), โดย ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, 2557, เอกสารอัดสำเนา.

²⁹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 104). เล่มเดิม.

³⁰ การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย (น. 56-57), โดย กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์, 2539, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

³¹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 104). เล่มเดิม.

³² การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย (น. 56-57). เล่มเดิม.

องค์กรกลุ่มหรือองค์กรคณะมักจะมีปัญหาเรื่องความลับรั่วไหลออกไปก่อนถึงเวลาอันควรเปิดเผย ซึ่งถ้าเป็นองค์กรประเภทมีผู้ใช้อำนาจคนเดียว ปัญหานี้ก็จะน้อยลง³³ ดังนี้ หากนำลักษณะของการจัดองค์กรของรัฐในแบบองค์กรเดี่ยวมาใช้ในการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดี่ยว จะเห็นได้ว่า เนื่องจากการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว จึงมีลักษณะเรียบง่ายไม่มีรูปแบบขั้นตอนในการใช้อำนาจร่วมกันเช่นองค์กรกลุ่ม การพิจารณาคดีจึงง่ายและรวดเร็วกว่า รวมทั้งพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีได้ชัดเจน และหากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้วอาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดียวนั้นให้ประสิทธิภาพมากกว่าในรูปขององค์กรกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็มิขัดแย้งตามรูปแบบของการจัดองค์กรเอง กล่าวคือ ประการแรก การใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ไม่มีการควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการนายอื่น (auto-contrôle mutuellement) ทำให้ไม่มีการระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายและป้องกันอคติเฉพาะตัวอย่างเช่นขององค์กรกลุ่ม ทั้งนี้ตามหลักประกันความเป็นกลางของตุลาการ (impartialité) ประการที่สอง คุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดี (une justice de bonne qualité) อาจไม่รอบรู้ รอบคอบ รอบด้าน ประการที่สาม ตุลาการนายเดี่ยวย่อมเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างชัดเจน โดยตรงนี้ย่อมมีผลต่อความอิสระ (indépendance) จากความกังวลในความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นของตุลาการ ดังนั้น กรณีจึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ไม่ดีเท่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรกลุ่ม³⁴

(2) องค์กรกลุ่ม (collegial organ) คือ องค์กรของรัฐที่ประกอบขึ้นจากสมาชิกจำนวนหลายคน และสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นนั้นต้องร่วมกันตัดสินใจหรือแสดงเจตนาออกไปภายนอกอย่างเป็นเอกภาพ ตัวอย่างขององค์กรกลุ่ม เช่น สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น การจัดตั้งองค์กรของรัฐในลักษณะที่เป็นองค์กรกลุ่มมีข้อดีตรงที่ การตัดสินใจขององค์กรกลุ่มย่อมจะต้องผ่านการปรึกษาหารือ อภิปรายโต้แย้งกันก่อนที่องค์กรกลุ่มจะมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งออกมา³⁵ จึงมีความหลากหลายในความคิดเห็น ในการมองปัญหา ยิ่งถ้าผู้ที่เป็นสมาชิกขององค์กรมีที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่สะท้อนความคิดเห็นของคนมากกลุ่ม การทำงานขององค์กรนั้นๆ ก็จะยังมีประสิทธิภาพมาก เพราะได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

³³ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (รายงานผลการวิจัย) (น. 40), โดย วิษณุ วรรณุญ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

³⁴ ตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (น. 5-6). เล่มเดิม.

³⁵ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 104). เล่มเดิม.

มาพิจารณาแล้ว³⁶ และการชี้ขาดโดยคณะบุคคลย่อมมีผลดีในด้านความรอบคอบและป้องกันการใช้อำนาจในลักษณะรวมอำนาจโดยตัวบุคคล³⁷ ส่วนข้อเสียของการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปองค์กรกลุ่มก็คือความล่าช้า เพราะการจะตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้นั้นจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ จนกว่าจะมีมติออกมาได้³⁸ และในด้านการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบย่อมไม่ได้แน่ชัด เพราะการชี้ขาดที่กระทำโดยมติของคณะบุคคลย่อมไม่สามารถกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะได้ ทั้งนี้ ที่คำชี้ขาดในบางกรณีนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นมติที่ปราศจากเหตุผลพอเพียง³⁹ ในส่วนของการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่ม หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรคณะนั้น เนื่องจากการใช้อำนาจโดยองค์กรคณะที่เป็นกลุ่มบุคคล การระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยสภาพเพื่อให้ได้มติของที่ประชุม การพิจารณาพิพากษาคดีจึงมีการโต้แย้งควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการด้วยกันเอง (auto-contrôle mutuellement) เพื่อป้องกันอคติเฉพาะตัวตามหลักประกันเรื่องความเป็นกลาง (impartialité) ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีประกอบด้วยความรอบรู้ รอบคอบ รอบด้าน (une justice de bonne qualité) นอกจากนี้แม้การจ้ององค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่มไม่อาจพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีให้ชัดเจนได้เป็นรายบุคคล แต่ก็ยังให้ความอุ่นใจและอิสระจากความกังวลในการทำหน้าที่ ดังนั้น กรณีจึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ดีกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรเดี่ยว อย่างไรก็ตาม การจ้ององค์กรในรูปแบบนี้ก็มีข้อด้อยตามรูปแบบของการจ้ององค์กรเอง กล่าวคือ ประการแรก เนื่องจากการใช้อำนาจโดยองค์กรคณะที่เป็นกลุ่มบุคคล จึงต้องมีรูปแบบขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีในการใช้อำนาจร่วมกันในนามองค์กรคณะหรือกลุ่มบุคคล เช่น ต้องมีองค์ประชุมตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด มีองค์ประชุมในการลงมติ มีการทำความเข้าใจ การพิจารณาคดีจึงมีลักษณะซับซ้อนและใช้เวลามากกว่าการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ประการที่สอง ไม่อาจพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีให้ชัดเจนได้เป็นรายบุคคล และประการที่สาม หากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้วอาจกล่าวได้ว่าการจ้ององค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่มให้ประสิทธิภาพน้อยกว่าในรูปขององค์กรเดี่ยว⁴⁰

³⁶ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (รายงานผลการวิจัย) (น. 40). เล่มเดิม.

³⁷ การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย (น. 56-57). เล่มเดิม.

³⁸ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 104). เล่มเดิม.

³⁹ การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย (น. 56-57). เล่มเดิม.

⁴⁰ ตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (น. 6). เล่มเดิม.

การพิจารณาแยกแยะข้อดีข้อเสียดังกล่าวทำให้มีการพิจารณาทบทวนธรรมเนียมความคิดหลักเรื่อง “การตัดสินคดีความโดยคนคนเดียวย่อมไม่ให้ความยุติธรรม” (juge unique, juge imique) อย่างมีเหตุผลมากขึ้น และยังได้โต้แย้งในส่วนที่สร้างความเห็นให้เชื่อจนเกินจริงว่าการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์คณะเป็นรูปแบบการใช้อำนาจที่ถูกต้องเหมาะสมให้ความยุติธรรมมากกว่ารูปแบบการใช้อำนาจตุลาการโดยคนคนเดียว โดยตั้งคำถามว่า ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริงจากการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่ม ซึ่งมีจำนวน 3 คน หรือ 5 คน และไม่สามารถหาความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลจากองค์กรกลุ่มดังกล่าวได้จริงหรือไม่? ในการพิจารณาพิพากษาคดี⁴¹

ด้วยเหตุที่องค์กรกลุ่มเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกหลายคน การแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มจึงมีความซับซ้อนกว่าการแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยว ระบบกฎหมายแต่ละระบบจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า การตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการแสดงเจตนาตัดสินใจขององค์กรกลุ่ม คือ ก. องค์ประกอบขององค์กรกลุ่ม ข. องค์ประชุมขององค์กรกลุ่ม และ ค. มติขององค์กรกลุ่ม⁴²

ก. องค์ประกอบขององค์กรกลุ่ม

องค์กรกลุ่มแต่ละองค์กรจะมีจำนวนสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์กรจำนวนเท่าใดนั้น กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรกลุ่มนั้นๆ จะได้กำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน เป็นต้น องค์กรกลุ่มจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งสมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งขององค์กรกลุ่มพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ก็ย่อมจะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกคนใหม่ให้ครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด องค์กรกลุ่มนั้นจึงจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ เว้นแต่กฎหมายจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น บัญญัติว่าถ้าสมาชิกคนใดคนหนึ่งขององค์กรกลุ่มพ้นจากตำแหน่งให้องค์กรกลุ่มองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือบัญญัติให้องค์กรกลุ่มองค์กรนั้นยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หากยังมีจำนวนสมาชิกถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือมีจำนวนสมาชิกมากพอที่จะเป็นองค์ประชุม เป็นต้น

⁴¹ แหล่งเดิม. (น. 6).

⁴² คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 104-106). เล่มเดิม.

การแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือในหมู่สมาชิกขององค์กร ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ที่มีอำนาจเรียกประชุมย่อมได้แก่ประธานคณะกรรมการ หรือบุคคลอื่นที่ดำรงตำแหน่งประธานขององค์กรกลุ่มนั้น ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการย่อมมีหน้าที่กำหนดวาระการประชุม เปิดประชุม ดำเนินการประชุม ตลอดจนปิดการประชุม โดยในการประชุมนั้นประธานมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาระเบียบแห่งที่ประชุมด้วย

การประชุมย่อมเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเรียกประชุม ทั้งนี้จะต้องมีการระบุวัน เวลา สถานที่ที่จะประชุม ตลอดจนวาระการประชุมไว้ในหนังสือเรียกประชุมนั้น การไม่เรียกประชุมแต่ใช้การลงมติในลักษณะที่เป็นหนังสือเวียนถามสมาชิกขององค์กรกลุ่ม แล้วนำความเห็นของสมาชิกเหล่านั้นมารวมเป็นมติขององค์กรกลุ่ม โดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่เรื่องดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นต้องอภิปรายหรือเป็นเรื่องที่สมาชิกทราบที่อยู่แล้ว และไม่จำเป็นต้องมาประชุมพร้อมกัน เช่น การรับรองรายงานการประชุม

ข. องค์ประชุมขององค์กรกลุ่ม

การประชุมสมาชิกขององค์กรกลุ่มจะถือว่าเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุม องค์ประชุม คือ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่จะต้องมาประชุมเพื่อให้องค์กรกลุ่มองค์กรนั้นมีความสามารถที่จะประชุมและมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ โดยปกติแล้วกฎหมายจะไม่กำหนดองค์ประชุมขององค์กรกลุ่มให้เท่ากับจำนวนองค์ประกอบขององค์กรกลุ่ม เนื่องจากเป็นการยากมากที่จะเรียกร้องให้สมาชิกทุกคนต้องมาประชุม โดยมีอาจมีสมาชิกขาดประชุมได้แม้แต่คนเดียว โดยทั่วไปแล้ว หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประชุมขององค์กรกลุ่ม คือ สมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งขององค์ประกอบ เช่น คณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 12 คน หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประชุมของคณะกรรมการคณะดังกล่าว คือ 6 คน ซึ่งหมายความว่าหากมีกรรมการมาประชุมตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป ย่อมถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นมีความสามารถในการประชุมและสามารถลงมติตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ การประชุมที่จะถือว่าถูกต้องนั้นจะต้องมีสมาชิกขององค์กรกลุ่มอยู่ร่วมในการประชุมครบองค์ประชุมตลอดเวลา

ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งขององค์กรกลุ่มมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา หรือมีเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงที่ทำให้เห็นได้ว่าสมาชิกผู้นั้นน่าจะขาดความเป็นกลาง สมาชิกขององค์กรกลุ่มผู้นั้นจะเข้าร่วมประชุมพิจารณาตัดสินใจออกเสียงลงมติในเรื่องนั้นไม่ได้ ที่กฎหมายไม่ยอมให้สมาชิกขององค์กรกลุ่มที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณาหรือที่มีเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางเข้าร่วมประชุม นั้น ก็เพราะเหตุว่าหากให้สมาชิกที่มีเหตุดังกล่าวเข้าประชุมด้วย สมาชิกผู้นั้นอาจอภิปรายชักจูงโน้มน้าวใจสมาชิกคนอื่นไปในทางที่ตน

ซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นอยู่ได้ประโยชน์หรืออาจทำให้สมาชิกคนอื่นไม่กล้าที่จะอภิปรายในเรื่องนั้นได้อย่างเต็มที่หรืออาจทำให้สมาชิกคนอื่นไม่กล้าที่จะตัดสินใจโดยอิสระ ดังนั้น มติขององค์กรกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่มีสมาชิกที่มีส่วนได้เสียร่วมประชุมอยู่ด้วย ย่อมทำให้มติดังกล่าวนั้นกลายเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. มติขององค์กรกลุ่ม

การแสดงเจตนาหรือการตัดสินใจขององค์กรกลุ่มที่มีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุม ย่อมถือว่าเป็นการแสดงเจตนาหรือการตัดสินใจที่ชอบด้วยกฎหมาย หากปรากฏว่าการแสดงเจตนาหรือการตัดสินใจนั้นเกิดจากการออกเสียงลงมติโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ไม่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น มติขององค์กรกลุ่มที่จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องเป็นมติที่เกิดจากเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมเป็นองค์ประชุม อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจกำหนดให้มติขององค์กรกลุ่มเป็นอย่างอื่นได้ เช่น กำหนดให้ต้องได้มติเอกฉันท์ กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกทุกคนขององค์กรกลุ่มต้องมาประชุมและออกเสียงไปในทางเดียวกันทั้งหมด ซึ่งเรียกว่าเป็นมติเอกฉันท์ขององค์ประกอบ หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกทุกคนขององค์กรกลุ่มที่มาประชุมครบพอที่จะเป็นองค์ประชุมออกเสียงไปในทางเดียวกันทั้งหมด ซึ่งเรียกว่ามติเอกฉันท์ของที่ประชุม หรือกำหนดให้ต้องได้มติที่ไม่มีผู้คัดค้าน กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการออกเสียงลงมติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะมีผู้คัดค้านไม่ได้ หากมีผู้คัดค้านแม้แต่คนเดียว องค์กรกลุ่มองค์กรนั้นย่อมไม่อาจมีมติในเรื่องนั้นได้ หรืออาจกำหนดให้มตินั้นต้องเป็นมติที่ได้เสียงข้างมากพิเศษ กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดคะแนนเสียงในการลงมติไว้เป็นพิเศษ เช่น กำหนดไว้ที่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มทั้งหมด (2 ใน 3 ขององค์ประกอบ) หรือกำหนดไว้ที่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมพอที่จะเป็นองค์ประชุม (2 ใน 3 ของสมาชิกในที่ประชุม) นอกจากนี้ บางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้ต้องได้มติที่เป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คะแนนเสียงที่จะเป็นมติขององค์กรกลุ่มนั้นต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประกอบ หรือมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม เป็นต้น

2.4 ประเภทของกระบวนการหรือวิธีพิจารณาคดีโดยศาล

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน โดยระบบกล่าวหาจะถูกนำมาใช้ในคดีแพ่งและคดีอาญาของศาลยุติธรรม ส่วนศาลปกครองจะใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน ซึ่งการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความทั้งสองระบบดังกล่าวมีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.4.1 ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา หมายถึง การพิจารณาคดีที่ยึดหลักที่ว่า ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นจะต้องมีหน้าที่นำสืบความมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น ให้ศาลปราศจากเหตุอันควรสงสัยอย่างใด ๆ ว่าข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องนั้นมีอยู่จริง หากผู้กล่าวอ้างนั้นไม่นำสืบข้อเท็จจริงตามที่ตนกล่าวอ้างหรือนำสืบไม่เจือสมกับเรื่องที่ตนฟ้อง ตนก็จะเป็นฝ่ายแพ้คดี⁴³ โดยถือหลักที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ” ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 5 พยานหลักฐาน หมวด 1 หลักทั่วไป⁴⁴ กรณีจะเห็นได้ว่า ระบบกล่าวหาเป็นการผลักระบบการพิสูจน์ให้แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง ผู้พิพากษาไม่ได้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีมากมายนัก โดยจะทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยกำกับดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณาอยู่ห่างๆ หากคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างนำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ ก็ย่อมจะเป็นฝ่ายแพ้คดี⁴⁵

ระบบกล่าวหาอันมีที่มาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ หลักการของระบบกล่าวหาที่มีวิวัฒนาการจากการแก้แค้นกันระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานมานำสืบความผิดของจำเลยในศาล ส่วนศาลหรือผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีแนวความคิดมาจากการพิจารณาคดีในสมัยโบราณ ซึ่งใช้วิธีทรมาน (trial by ordeal) และทำให้ทั้งสองฝ่ายต่อสู้คดีกันเอง (trial by battle) ส่วนศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือกรรมการ ต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นการเอาพยานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยฝ่ายโจทก์จะเอาพยานที่เป็นพรรคพวกของตนมาเบิกความกล่าวหาจำเลย ส่วนจำเลยก็เอาพวกของตนมาเบิกความรับรองความบริสุทธิ์ของตนให้ศาลฟังแล้วตัดสินคดีไปตามน้ำหนัก

⁴³ บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง (น. 6), โดย ทศวรรณ ลำดับวงศ์, 2544, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 84/1.

“ คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว.”

⁴⁵ บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง (น. 7), เล่มเดิม.

พยานของแต่ละฝ่าย จากการใช้วิธีการต่อสู้คดีกันนั่นเอง ระบบกล่าวหาจึงให้ความสำคัญอย่างสูงต่อหลักเกณฑ์ต่อไปนี้⁴⁶ คือ

- (1) หลักการสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดจริง
- (2) ถือหลักสำคัญว่าโจทก์และจำเลยมีฐานะในศาลเท่าเทียมกัน
- (3) ศาลจะวางตนเป็นกลางโดยเคร่งครัด ทำหน้าที่เหมือนกรรมการตัดสินกีฬาคอยควบคุมให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยาน โดยเคร่งครัด การปฏิบัติผิดหลักเกณฑ์อาจถูกศาลพิพากษายกฟ้องได้
- (4) ศาลจะมีบทบาทค้นหาความจริงน้อยมาก เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของคู่กรณี หรือคู่ความจะต้องแสวงหาพยานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง ฉะนั้น ศาลไม่จำเป็นต้องมีความรู้ใดๆ หรือ มีความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษนอกเหนือจากตัวบทกฎหมาย

2.4.2 ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน หมายถึง ระบบการพิจารณาที่ผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองนั้น เอกชนเพียงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำการของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องนำสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยอย่างใดๆ ว่า ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องนั้นมีอยู่จริง เพียงแต่นำสืบให้ศาลเห็นว่ามิมีมูลน่าเชื่อว่าข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องนั้น น่าจะมีอยู่จริง จากนั้นศาลก็จะผลัดภาระการพิสูจน์หักล้างให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยเรียกให้ฝ่ายปกครองนำพยานหลักฐานต่างๆ มาพิสูจน์ความจริงทั้งพยานหลักฐานจากคู่ความและจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองที่เอกชนไม่สามารถที่จะหาพยานหลักฐานเหล่านี้ได้อันจะเป็นทางเสียเปรียบในเชิงคดีที่เอกชนจะฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาล จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวให้เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยคดี⁴⁷

สำหรับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน (inquisitoire) ซึ่งจะแตกต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา (accusatoire) อันเป็นวิธีพิจารณาที่ประเด็นแห่งคดีเกิดขึ้นจากข้ออ้าง ข้อเถียงของคู่กรณีเป็นสำคัญ โดยผู้พิพากษามีบทบาท

⁴⁶ ระบบกล่าวหา. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.l3nr.org/posts/362939>.

⁴⁷ บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง (น. 7). เล่มเดิม.

เหมือนเป็นผู้ดูแลรักษากติกาในการต่อสู้คดีของโจทก์และจำเลย และในการชี้หน้าให้นักพยานหลักฐานที่โจทก์และจำเลยนำมาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน ส่วนวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนนั้น ตุลาการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเด็นแห่งคดีและในการกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเวลาให้คู่กรณีทำคำให้การ ทำคำคัดค้านคำให้การ หรือทำคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการเรียกพยานมาไต่สวน หรือให้หน่วยงานทางปกครองส่งเอกสารหลักฐานหรือการตัดสินใจว่าข้อเท็จจริงที่ได้รับเพียงพอแล้วหรือไม่⁴⁸ ตุลาการผู้รับผิดชอบดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ เรียกว่า “ตุลาการเจ้าของสำนวน” โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้โต้แย้งหักล้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวนมีสาระสำคัญ 2 ประการด้วยกัน⁴⁹ คือ

(1) เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง (instruire l'affaire) ทั้งปวง ที่เกี่ยวกับคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี⁵⁰ และตุลาการศาลปกครองนั้นจะเน้นไปที่บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน⁵¹ ซึ่งจะต้องรับภาระหนักในระบบนี้ จึงต้องจัดให้มีพนักงานคดีปกครองช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน⁵²

(2) เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณา (conduire le procès) เช่น การกำหนดระยะเวลาทำคำให้การ การเลือกไต่สวนพยานหรือเอกสารหรือการยุติหรือดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป หรือการกำหนดวันนั่งพิจารณาหรือวันอ่านคำพิพากษา ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของตุลาการทั้งสิ้น โดยคู่กรณีไม่มีสิทธิดังกล่าวเลย

ในระบบไต่สวน ศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี โดยความร่วมมือของกลุ่มความ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

⁴⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 65 และข้อ 61.

⁴⁹ คำราฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (น. 317-318), โดย วิษณุ วรรณภูมิ ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 55 วรรคสาม.

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 5 วรรคสอง และมาตรา 57 วรรคหนึ่ง.

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 56 วรรคสอง มาตรา 79 และมาตรา 80.

ตามความเหมาะสม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ ใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรมและก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน⁵³

2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์การตุลาการหรือศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้หลายประการ ซึ่งรวมถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมด้วย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้⁵⁴ สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม อีกทั้ง ในหมวด 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยผู้พิพากษา และตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁵⁵ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลปกครองจึงต้องกระทำให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยการทำที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองได้นั้นจะต้องมีกระบวนการพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่กระบวนการพิจารณาที่ยุติธรรมและรวดเร็ว สำหรับจุดประสงค์เรื่องความรวดเร็วในการดำเนินคดีในศาล จะได้ยืนสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความไม่ยุติธรรม” เช่น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดถูกรถชน หากการตัดสินคดีล่าช้าแล้วก็จะส่งผลทำให้ผู้ได้รับความเสียหายที่มีรายได้น้อยต้องได้รับความลำบากในการหาเงินมาเป็นค่ารักษาพยาบาล เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 33 ก็ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณีในการได้รับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยรวดเร็ว เนื่องจากความล่าช้าอาจ

⁵³ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (น. 177), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 (1) และ (3).

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 197.

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีได้⁵⁶ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนพิจารณาที่รวดเร็วไม่ใช่จุดประสงค์ แต่เพียงอย่างเดียวของกระบวนการยุติธรรมที่ดี ศาลต้องระมัดระวังในเรื่องของการวางตัวเป็นกลาง โดยไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่มากนั้นไปในทางที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่ความ หรือเร่งรัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาเสียจนทำให้คู่ความ ไม่มีโอกาสต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่อันจะมีผลทำให้เสียความยุติธรรมได้ กระบวนพิจารณาที่ดีจึงน่าจะขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างศาลและคู่ความเป็นสำคัญ⁵⁷ นอกจากนี้ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกประการหนึ่ง คือ สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง⁵⁸ กรณีจึงเห็นได้ว่า สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณานั้นอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานอยู่หลายประการที่ประชาชนจะได้รับซึ่งหนึ่งในนั้นก็ คือ การได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะนั่นเอง

ดังที่ได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญในเบื้องต้น ทำให้ทราบถึงสิทธิของชนชาวไทยหลายประการ ซึ่งในหัวข้อ 2.5 นี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาดังเฉพาะหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยองค์กรตุลาการหรือศาล ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ 2.5.1 หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล 2.5.2 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ 2.5.3 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ และ 2.5.4 หลักการนั่งพิจารณาและการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์คณะของศาล

2.5.1 หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล

การให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าวนั้นทำให้ตนเสียหาย การยอมรับหลักการดังกล่าวส่งผลให้พลเมืองของรัฐมีฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิได้อย่างแท้จริง

⁵⁶ ความเกี่ยวพันของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง วิธีพิจารณาคดีอาญา และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น. 19), โดย วรณชัย บุญบำรุง, 2551, สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557 จาก http://elib.coj.go.th/managecourt/data/e11_32.pdf.

⁵⁷ แหล่งเดิม. (น. 58).

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 (2).

เนื่องจากพลเมืองของรัฐสามารถใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการต่อสู้กับอำนาจรัฐได้ ในการต่อสู้คดีในชั้นศาล ทั้งรัฐและพลเมืองจะมีฐานะเท่าเทียมกัน คือ เป็นคู่ความในคดีต่อหน้าศาล โดยปัจจุบันในหลายประเทศได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองว่า ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่พลเมืองของรัฐหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำหรับประเทศที่ไม่มีศาลปกครองแยกออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่ง ก็ไม่ได้หมายความว่าพลเมืองในประเทศจะไม่สามารถฟ้ององค์กรของรัฐต่อศาลได้ หากประเทศนั้นเป็นนิติรัฐแล้ว พลเมืองของประเทศดังกล่าวก็สามารถฟ้ององค์กรของรัฐได้ในศาลธรรมดา การฟ้องคดีให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองหรือให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายหรือปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการในทางกายภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคาร โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ และการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผู้ที่ถูกรื้อถอนอาคารไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นต้น กรณีต่างๆ ที่กล่าวมาเหล่านี้ ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ พลเมืองจะได้รับการประกันสิทธิในทางศาลให้สามารถฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือให้ปฏิบัติการเยียวยาความเสียหายของบุคคลให้สิทธิที่สูญเสียไปกลับฟื้นคืนดี รัฐใดที่ไม่มีการประกันสิทธิที่ได้กล่าวมานี้ รัฐนั้นย่อมไม่ได้ชื่อว่าเป็นนิติรัฐ⁵⁹

หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาลดังกล่าวนี้เรียกร้องให้รัฐจัดให้มีองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เอกชน ได้แย้งว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำใหตนเสียหายเท่านั้น แต่ไม่ได้เรียกร้องต่อไปว่าการจัดองค์กรตุลาการนั้นรัฐจะต้องจัดโครงสร้างของศาลให้เป็นศาล 3 ระดับ คือ ต้องมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุดเสมอไป สำหรับประเทศไทยได้จัดให้มีศาลปกครองทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง และกำหนดให้มี

⁵⁹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 157). เล่มเดิม.

ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้⁶⁰ ศาลปกครองของประเทศไทยจึงเป็นศาล 2 ระดับ คือ มีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด⁶¹ ซึ่งถือว่าอย่างน้อยที่สุดในทางรูปแบบระบบกฎหมายไทยได้มีการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาลให้แก่บุคคลตามเกณฑ์ที่ยอมรับกันทั่วไปในนานอารยประเทศแล้วในระดับหนึ่ง แม้ว่าอาจจะมีปัญหาให้ถกเถียงกันในทางเนื้อหาว่าการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาลในปัจจุบันเป็นไปโดยบริบูรณ์ในทางเนื้อหาหรือไม่ ก็ตาม⁶²

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ อธิบายว่า กระบวนการของระบบศาลที่ให้ความอิสระแก่ตุลาการหรือผู้พิพากษาสามารถสร้างคำพิพากษาให้เป็นที่ยอมรับอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ องค์การตุลาการหรือศาลให้การคุ้มครองและสร้างหลักประกัน ได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ประกอบด้วยเหตุผลสนับสนุน 4 ประการ⁶³ ดังนี้

(1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใดๆ ของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็น

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 223.

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้.”

⁶¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 7 วรรคหนึ่ง.

“ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค.”

⁶² คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 157-158). เล่มเดิม.

⁶³ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. (น. 79-82), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ:

หลักประกันแก่เอกชนว่า กรณีพิพาทจะได้รับการพิจารณาโดยคนกลางที่ปราศจากความลำเอียง และความมีอคติต่างๆ ซึ่งไม่สามารถหาได้จากองค์กรใดในระบบอื่น

(2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ จึงเป็นหลักแก่คู่ความฝ่ายที่ฟ้องคดีว่าทุกข์ หรือความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าภายในเวลา ซึ่งหลักประกันเช่นนี้ไม่อาจพบได้ในระบบอื่นๆ ขององค์กรแห่งรัฐ

(3) วิธีพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้และเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนหรือหักล้างข้ออ้างข้อต่อสู้ของตนหรือคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ การที่ศาลเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะการพิจารณาคดีอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา

(4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่ง โดยให้ปรากฏแก่คู่ความสาธารณชนทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจและเป็นการบังคับให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาใช้ความไตร่ตรองและใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษานั้นมีเหตุผลที่วิญญูชนจะพึงรับฟังเท่านั้น

2.5.2 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการเรียกรวมกันว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครอง (ฝ่ายปกครอง) และฝ่ายตุลาการ ต้องปฏิบัติภารกิจและใช้อำนาจโดยผูกพันอยู่กับกฎหมาย คำว่ากฎหมายในที่นี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา ตลอดจนกฎหมายลายลักษณ์อักษรในลำดับที่ต่ำกว่านั้นคือ กฎหมายลำดับรอง รวมทั้งกฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป ในการใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าเสียก่อน เช่น ถ้าเรื่องที่จะต้องวินิจฉัย มีกฎหมายลำดับรอง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) และรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะต้องนำเอากฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับแก่กรณี⁶⁴

ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมาย จะพิพากษาคดีไปตามอำเภอใจไม่ได้ มีปัญหาว่าหากผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ตัดสินคดีใดคดีหนึ่งเห็นว่า ด้วยบทกฎหมายที่ตนจะต้องใช้ตัดสินคดีไม่ยุติธรรม ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีสิทธิปฏิเสธกฎหมายหรือไม่

⁶⁴ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 156). เล่มเดิม.

คำตอบก็คือ ตามหลักนิติรัฐ ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีอำนาจในการตีความตัวบทกฎหมายนั้น ให้สอดคล้องกับความยุติธรรมในกรอบของนิติวิธี เมื่อตีความตัวบทกฎหมายนั้นแล้ว หากผู้พิพากษาหรือตุลาการเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ยุติธรรม ผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะต้องสำรวจตรวจสอบควาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในประเทศ ที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญจะเป็นเครื่องประกันความยุติธรรม ให้แก่พลเมืองของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค⁶⁵ ซึ่งเป็นแก่นของความยุติธรรมเอาไว้ ในกรณีที่ผู้พิพากษาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนต้องใช้ในคดี ไม่ยุติธรรม ย่อมเป็นไปได้ที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็น เช่นนี้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาคดีและส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนเห็นว่าไม่ยุติธรรมนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่⁶⁶ หลักนิติรัฐ ไม่อนุญาตให้ผู้พิพากษาปฏิเสธกฎหมายที่ตนเห็นว่าไม่ยุติธรรมโดยลำพังลอยๆ ได้⁶⁷

อนึ่ง ที่กล่าวว่าฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมายนี้ หาได้หมายความว่าผู้พิพากษา หรือตุลาการจะไม่สามารถพัฒนาหรือสร้างเสริมกฎหมายได้เลยไม่ ผู้พิพากษาหรือตุลาการย่อมมี อำนาจในการตีความตัวบทกฎหมายและในกรณีที่เกิดช่องว่างในกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้น ผู้พิพากษาก็มีอำนาจในการใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง (analogy) ตลอดจนการนำหลักกฎหมาย ทั่วไปมาปรับใช้แก่คดี ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ผู้พิพากษาก็ย่อมสามารถใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับ

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 30.

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้
มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม.”

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 211 วรรคหนึ่ง,

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อม ด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.”

⁶⁷ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 156). เล่มเดิม.

ความยุติธรรมโดยอธิบายให้เหตุผลได้ ที่หลักนิติรัฐกำหนดให้ฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมายนี้ หมายถึงการห้ามมิให้ผู้พิพากษาปฏิบัติหรือบิดเบือนกฎหมายโดยอำเภอใจ ไม่ใช่บังคับให้ผู้พิพากษาเป็นเครื่องจักรในการปรับบทกฎหมาย⁶⁸

2.5.3 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ

อำนาจของศาลเป็นอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดอรรถคดี ซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ฉะนั้น เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีที่สุด จำต้องจัดหลักประกันให้ผู้พิพากษามีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ ไม่ว่าจะฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร หรือแม้ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษามีหลายวิธี เช่น ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะมีการลดเงินเดือนผู้พิพากษาไม่ได้ ในบางประเทศจะปลดหรือให้ออกจากตำแหน่งไม่ได้⁶⁹ โดยรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นนิติรัฐจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้⁷⁰ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁷¹ ซึ่งหมายความว่าองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นพระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะกรรมการตุลาการ ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดในรัฐจะสั่งการไปยังผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เช่น จะสั่งงดการสืบพยาน สั่งเลื่อนคดี หรือสั่งให้พิพากษาคดีไปในทางหนึ่งทางใดไม่ได้ นอกจากนี้คณะกรรมการตุลาการหรือองค์กรอื่นใด จะลงโทษผู้พิพากษา และตุลาการในทางวินัยโดยอ้างว่าผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่เป็นธรรม หรือพิจารณาพิพากษาคดีโดยปรับบทกฎหมายหรือตีความกฎหมายผิดพลาดไม่ได้ เว้นแต่ผู้พิพากษาและตุลาการจงใจบิดเบือนกฎหมาย⁷²

การใช้อำนาจหน้าที่ตุลาการของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้พิพากษาหรือตุลาการจึงต้องมีหลักประกันในความเป็นอิสระเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยต้องปราศจากการแทรกแซงใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ

⁶⁸ แหล่งเดิม. (น. 156).

⁶⁹ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 (น. 633), โดยวิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

⁷⁰ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 158). เล่มเดิม.

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 197 วรรคสอง.

⁷² คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 158). เล่มเดิม.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และตุลาการไว้ในมาตรา 197⁷³ จำแนกได้ดังนี้

(1) การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(3) การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่ เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นต้น

เหตุผลที่ต้องประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาก็เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้พิพากษาต้องผูกพันกับกฎหมาย จะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้ “กฎหมาย” ในที่นี้หมายถึง กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองในเวลาที่มีการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี หรือหลักกฎหมายทั่วไป แล้วแต่กรณี การละเมิดหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษานอกจากอาจเกิดขึ้นจากการสั่งการโดยตรงต่อผู้พิพากษาแล้ว ยังรวมถึงการกระทำในลักษณะอื่นใดที่โดยผลแล้ว ถือว่าทำให้ผู้พิพากษาไม่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีในทางความเป็นจริงด้วย เช่น การกำหนดให้ผู้พิพากษาต้องทำคำพิพากษาให้ได้ปริมาณตามที่กำหนดในแต่ละเดือน การตั้งกองเซ็นเซอร์แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พึงเข้าใจว่าผู้พิพากษาและตุลาการต้องเป็นอิสระนั้น หมายความว่าผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องปลอดจากการแทรกแซงในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 197.

“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้.”

แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้พิพากษาและตุลาการจะสามารถดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างไรก็ได้ เมื่อมีการฟ้องคดีและศาลรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องพิจารณาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความ และจะต้องออกเสียงลงมติวินิจฉัยในทุกประเด็นแห่งคดีด้วย⁷⁴

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา อธิบายว่า หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการหรือผู้พิพากษาในการวินิจฉัยคดีมี 3 ประการสำคัญ⁷⁵ ได้แก่

ประการแรก ห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของศาล (ผู้พิพากษาและตุลาการ) ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงโดยตรงหรือทางอ้อม หลักการนี้จึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจสั่งย้ายผู้พิพากษาและตุลาการได้เหมือนกับการย้ายข้าราชการทั่วไป

ประการที่สอง ห้ามมิให้มีการแทรกแซงกันเองภายในฝ่ายตุลาการ นอกจากภายนอกไม่อาจแทรกแซงตุลาการได้แล้ว ภายในฝ่ายตุลาการก็จะแทรกแซงกันเองไม่ได้ ดังนี้ ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ไม่ได้นั่งพิจารณาคดีจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นไม่ได้ นอกจากนั้น ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของผู้พิพากษาและตุลาการที่จะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาที่มีตำแหน่งสูงกว่าสามารถสั่งการได้เหมือนดังเช่นข้าราชการทั่วไปด้วย

ประการที่สาม ห้ามเรียกคืนสำนวนคดีจากผู้พิพากษาหรือตุลาการเจ้าของสำนวนคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านใด ก็ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ผู้มีตำแหน่งสูงกว่าไม่อาจจะเป็นอธิบดีหรือประธานของศาลนั้นก็ไม่ว่าจะเรียกคืนสำนวนคดีเพื่อไปให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่นพิจารณาวินิจฉัย

2.5.4 หลักการนั่งพิจารณาและการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์กรของศาล

หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการประการหนึ่งที่ห้ามมิให้มีการแทรกแซงกันภายในฝ่ายตุลาการด้วยกันเองที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.5.3 นั้น มีผลทำให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ไม่ได้นั่งพิจารณาคดีจะทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในคดีนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(9) บัญญัติบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “การนั่งพิจารณา” หมายความว่า การที่ศาลออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เช่น ชี้สองสถาน สืบพยาน ทำการไต่สวน ฟังคำขอต่างๆ และฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา หลักทั่วไปประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ให้ความสำคัญกับการนั่งพิจารณาให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจแต่เฉพาะของศาลเท่านั้น โดยลักษณะดังกล่าวนี้เป็นลักษณะบังคับพื้นฐานอย่างหนึ่ง

⁷⁴ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 158-159). เล่มเดิม.

⁷⁵ คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2 พิมพ์ครั้งที่ 3. (น. 131), โดย มานิตย์ จุมปา, 2555, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ของหลักนิติรัฐ⁷⁶ ซึ่งมีหลักการได้รับฟังหรือหลักฟังความสองฝ่ายที่ถือว่าเป็นมาตรฐานคุ้มครองคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่ง โดยได้นำไปใช้บังคับในทุกประเทศ เช่น ประเทศต่างๆ ในยุโรป รัฐธรรมนูญ มาตรา 103 วรรคหนึ่ง ในสวิตเซอร์แลนด์ การตีความมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ว่า “ชาวสวิสทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย” นอกจากนี้ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้กำหนดหลักประกันเรื่องสิทธิในการที่จะได้รับฟังทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญา และในกฎหมายวิธีพิจารณาความของระบบ Common Law ก็มีหลักการว่า ศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงของตนต่อศาล เพื่อที่จะให้ศาลได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนจากคู่ความทุกฝ่าย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหลักหนึ่งในสองประการของหลักใหญ่ที่เรียกว่า “natural justice” ส่วนหลักอีกประการหนึ่งนั่นคือ ผู้พิจารณาคดีจะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีอคติหรือเข้าข้างคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (meno iudex in causa sua) ที่เป็นหลักย่อยรองรับหลักการแห่งสิทธิในการคัดค้านผู้พิพากษา⁷⁷ ซึ่งศาลปกครองของประเทศไทยก็นำหลักการรับฟังความสองฝ่ายมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่จากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม รวมถึงพยานเอกสารอื่นๆ นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว หากมีการส่งเข้ามาในสำนวนคดี ศาลต้องสั่งให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบเอกสาร อีกทั้งในการพิจารณาคดีของศาล ศาลต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

อย่างไรก็ตาม หลักการได้รับฟังหรือหลักฟังความสองฝ่ายที่เป็นต้นแบบแห่งหลักการนั่งพิจารณาของศาลโดยบัญญัติถึงนิยามศัพท์ “การนั่งพิจารณา” ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยนั้น มีพื้นฐานสำคัญที่ประกอบด้วยเหตุผล 2 ประการ⁷⁸ คือ

ประการที่หนึ่ง เหตุผลทั่วไป เป้าหมายที่จำเป็นของคำพิพากษาบังคับว่า คำพิพากษาของศาลจะต้องเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ช่วยให้ศาลสามารถพิจารณาในทุกประเด็นเท่าที่จะสามารถทำได้ ลักษณะความจำเป็นดังกล่าวจะได้รับการประกันก็ต่อเมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายมีโอกาสที่จะเสนอข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ทั้งหมดรวมทั้งความเห็นที่ตนเห็นว่า

⁷⁶ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 71), โดย วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁷⁷ แหล่งเดิม. (น. 207-208).

⁷⁸ แหล่งเดิม. (น. 208).

เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีและความจริงแล้วคู่ความก็จะเสนอข้อเท็จจริงที่ตนเห็นว่าจะจะเป็นผลดีสำหรับตน สิ่งเหล่านี้จะช่วยทำให้ศาลสามารถค้นหาความเป็นจริงได้ในที่สุด

ประการที่สอง เหตุผลทางด้านกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า สิทธิในการได้รับฟังนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงเป็นผลจากการที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (la dignité humaine) โดยประชาชนไม่ได้เป็นเพียงวัตถุอย่างหนึ่ง (un objet) ของคำพิพากษาของศาล แต่ยังมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิหนึ่ง (un sujet) ของกระบวนการพิจารณาที่เขาได้เข้ามาส่วนร่วมด้วย ดังนั้น คู่ความจึงควรมีโอกาสที่จะดำเนินการต่างๆ และร่วมมือกับศาลในการค้นหาวิธีทางแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรม กระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะเผด็จการ โดยคู่ความไม่มีโอกาสที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองและต้องรอคำตัดสินของศาลแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นในอดีตนั้น ไม่เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวความคิดในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

สำหรับเรื่องการพิจารณาในรูปองค์คณะของศาล เนื่องจากการให้หลักประกันแก่คู่ความทุกฝ่ายว่าเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลแล้วจะได้รับการพิจารณาพิพากษาด้วยความรอบคอบ ซึ่งการที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ในคดีใดคดีหนึ่งที่จะออกนั่งพิจารณาคดีจะต้องร่วมกันนั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อการสืบพยานรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆ จากพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานต่างๆ มาประมวลสรุปเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีให้ข้อพิพาทแห่งคดีนั้นเป็นอันจบสิ้นไป หลักว่าด้วยการนั่งพิจารณาและการทำคำพิพากษาในรูปองค์คณะของศาลจึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกระบวนการยุติธรรมของศาล โดยศาลต้องถูกผูกพันกับวิธีพิจารณาความที่ได้รับ การบัญญัติไว้เป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์⁷⁹

หลักประกันแห่งการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ได้อย่างหนึ่งได้แก่ การคำนึงถึงลักษณะของประเภทแห่งคดีที่มีความสำคัญแตกต่างกัน กฎหมายจึงได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลมีผู้พิพากษาร่วมเป็นองค์คณะ หรือมีเฉพาะแต่เพียงผู้พิพากษานายเดียว⁸⁰ โดยการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์คณะจะเป็นหลักประกันของความรอบคอบและความเป็นกลางได้อย่างดี การพิจารณาคดีที่อาศัยเสียงข้างมากขององค์คณะผู้พิพากษามีความจำเป็นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้พิพากษาทุกคนที่เป็นองค์คณะทำให้การพิจารณาคดีได้รับ

⁷⁹ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม “การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ”. (น. 46), โดย สิทธิพร เสภาขาน, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 2552, 11(33), กันยายน-ธันวาคม, น. 34-63, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

⁸⁰ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 186-187). เล่มเดิม.

การไต่ตรองมากขึ้น ช่วยลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาด และเป็นการฝึกสอนให้ผู้พิพากษาใหม่ ได้รับประสบการณ์จากผู้พิพากษาอาวุโส สร้างหลักประกันในการใช้ความเห็นที่เป็นกลางของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ ทั้งนี้ ส่งผลความต่อเนื่องให้แก่การพิจารณาคดีโดยศาลสูงที่กระทำในรูปขององค์คณะผู้พิพากษาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม บางประเทศกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษานายเดี่ยว เพื่อให้การดำเนินคดีรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย เช่น ในอังกฤษและแคนาดา ซึ่งแนวโน้มแห่งวิวัฒนาการของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจะให้ความสำคัญกับอำนาจผู้พิพากษานายเดี่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะในศาลชั้นต้น ด้วยเหตุผลดังนี้⁸¹

(1) การพิจารณาคดีโดยองค์คณะในทางปฏิบัติมักจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมข้อเท็จจริงและเขียนคำพิพากษา ส่วนผู้พิพากษาอื่นที่เป็นองค์คณะได้แต่เพียงลงชื่อในคำพิพากษาให้ครบองค์คณะเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนผู้พิพากษาแต่ละศาลมีน้อย ส่วนปริมาณคดีมีเป็นจำนวนมาก

(2) การพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวยจะเป็นการช่วยประหยัดเวลาและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างเต็มที่

(3) ผู้พิพากษานายเดี่ยวสามารถให้หลักประกันในความเป็นกลางและความเป็นอิสระได้ดีเช่นกัน หากมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดีและการใช้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาคดีนั้น ผู้พิพากษามักจะตระหนักระมัดระวังในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 236 บัญญัติว่า การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ศาลยุติธรรมนำวิธีการเรื่องการบริหารจัดการคดีของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมาปรับใช้ ตั้งแต่ประมาณปลายปี พ.ศ. 2545 มีการแยกกลุ่มประเภทคดีเป็นคดีจัดการพิเศษ เช่น คดีขาดนัด แยกออกจากคดีสามัญทั่วไป ระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่องโดยนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไป (ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในกลุ่มประเทศ Common Law ที่เรียกว่า “a day in court”) การใช้ระบบใกล้เคียง การจัดตั้งศูนย์นัดความ ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น⁸² สอดคล้องกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติ

⁸¹ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม “การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ.” (น. 46-47). เล่มเดิม.

⁸² แหล่งเดิม. (น. 47).

เกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม โดยอนุมาตรา 1⁸³ กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเสนอคดีต่อศาล โดยมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมเปิดเผย ภายในระยะเวลาที่สมควร โดยองค์กรศาลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง หรือข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิด ในทางอาญา การพิพากษาคัดสินคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ข้อห้ามการพิพากษาคดีโดยเปิดเผย ทั้งหมดหรือบางส่วน กระทำได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีหรือความสงบ เรียบร้อย หรือกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ หรือเมื่อมีผลกระทบต่อประโยชน์ ของผู้เยาว์คู่กรณีหรือกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลซึ่งเป็ นคู่กรณี หรือศาลเห็นว่ ่าเพื่อความจำเป็นตามเหตุผลหรือสถานการณ์ของเรื่อง การเปิดเผยคำวินิจฉัยของศาลจะมีผลกระทบต่อ ประโยชน์แห่งความยุติธรรมในคดี⁸⁴ แต่กระนั้นก็ดี การให้ความสำคัญแห่งคดีที่ทำให้เกิด ความแตกต่างในการใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งมีจำนวนองค์คณะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักการนั่งพิจารณาและการพิจารณาในรูปองค์คณะของ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ สรุปความสำคัญได้ 3 ประการ⁸⁵ คือ

ประการแรก การรับฟังพยานหลักฐานตลอดจนการวินิจฉัยข้อเท็จจริงแห่งคดี การที่ ผู้พิพากษาหรือตุลาการในองค์คณะได้ร่วมกันรู้เห็นและฟังคำเบิกความตลอดจนอากัปกริยาของ

⁸³ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, มาตรา 6 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1.

“Article 6 – Droit à un procès équitable

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.”

⁸⁴ แปลและเรียบเรียง โดย นายธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง.

⁸⁵ การบริหารจัดการคดีเพื่อนำไปสู่การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่อง : ศึกษาเฉพาะกรณี ศาลยุติธรรม (น. 37-42), โดย สมชาย จันทร์ประเทือง, 2547, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พยานและคู่ความด้วยกันจะทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การปรึกษาข้อกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเมื่อออกนั่งพิจารณาคดีการวินิจฉัยข้อกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรวดเร็วและแม่นยำการนั่งพิจารณาคดีโดยมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะจะช่วยให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถปรึกษาหารือและวินิจฉัยข้อกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้โดยถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ออกนั่งพิจารณาคดีมีหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย การที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการเพียงคนเดียวใช้อำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอาจเกิดการใช้อำนาจอย่างมีอคติและไม่เที่ยงธรรมต่อคู่ความ การที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการออกนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะจะช่วยลดการใช้อำนาจดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ในอดีต ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ในทำนองที่ว่า การนั่งพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ ไม่ครบองค์คณะนั้นย่อมอาจมิได้ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 938/2472 กรณีที่จำเลยฎีกาคัดค้านว่าผู้พิพากษาศาลเดิมผลัดกันนั่งพิจารณาคดีและสืบพยานที่ละคนไม่ถูกต้องตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมนั้น จำเลยไม่ได้คัดค้านเสียก่อนที่ศาลเดิมตัดสิน จำเลยจึงจะยกขึ้นคัดค้านในชั้นอุทธรณ์ และในคำพิพากษาก็มีผู้พิพากษา 2 นาย ลงนาม ต้องสันนิษฐานว่าผู้พิพากษา 2 นาย นั้น ได้นั่งพิจารณาคดีตลอดมา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 535/2480 การคัดค้านว่าผู้พิพากษานั่งไม่ครบคณะ จำเลยไม่ได้คัดค้านในเวลานั้น จะคัดค้านภายหลังไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1903/2517 ศาลชั้นต้นสั่งรับฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายที่ว่า ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23 เพราะมีผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาแต่เพียงนายเดียวนั้น ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยมีโอกาสดำเนินการที่จะคัดค้านการที่ผู้พิพากษาได้ขึ้นนั่งพิจารณาคดีนี้โดยไม่ครบองค์คณะแล้วตั้งแต่ในขณะที่ศาลชั้นต้นกำลังดำเนินกระบวนการพิจารณาอยู่ต่อหน้าจำเลย การที่จำเลยละเลยเสีย มิได้โต้แย้งคัดค้านในเวลาอันสมควรยอมถือได้ว่าจำเลยได้สละสิทธินั้นแล้ว จำเลยเพิกยกขึ้นโต้แย้งต่อเมื่อคดีได้ล่วงเลยมาจนถึงขั้นนี้ (ฎีกา) แล้วยอมไม่ได้ ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 938/2472 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 535/2480

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า เดิม การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมได้ยอมรับให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาไม่ครบองค์คณะได้

หากมิได้โต้แย้งคัดค้านในเวลาอันสมควร กรณีดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิของกลุ่มความในคดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 236 จึงบัญญัติถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาครบองค์คณะไว้ เพื่อยกฐานะให้เป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักการในเรื่องการนั่งพิจารณาคดีของศาลจะต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะมาบัญญัติเป็นหลักการแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่บุคคลจะได้รับในกระบวนการพิจารณาคดีอันเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ⁸⁶ ทำให้การนั่งพิจารณาและการทำคำพิพากษาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ นอกจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นๆ แล้ว หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดโดยเคร่งครัดจะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ในกรณีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษา แม้จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถ้ากฎหมายนั้นบัญญัติไว้โดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้⁸⁷ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มความในการที่จะได้รับการพิจารณาและพิพากษาโดยศาล ซึ่งต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีได้นั่งพิจารณาคดีจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไม่ได้ ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2546 คดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาไม่มีอำนาจพิพากษา ศาลจังหวัดทหารนั้นต้องส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารกรุงเทพ เป็นผู้พิพากษาคดีเท่ากับว่าศาลจังหวัดทหาร ซึ่งเป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดีแต่มีได้เป็นศาลที่ทำคำพิพากษาศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพ ซึ่งไม่ได้นั่งพิจารณาคดีกลับเป็นศาลที่มีอำนาจทำคำพิพากษาแทนศาลจังหวัดทหารนั้นได้ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม อีกทั้งตามมาตราดังกล่าวก็มีได้บัญญัติไว้ถึงกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นมิอาจก้าวล่วงได้แต่อย่างใด และในการพิจารณาคดีของศาลทหารก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (5) ซึ่งใช้บังคับแต่เฉพาะการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีได้นั่งพิจารณาคดีแต่เป็นผู้ทำคำพิพากษาได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 (2).

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 6.

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้.”

มาตรา 236 ที่บัญญัติเป็นหลักประกันสิทธิของกลุ่มความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล โดยการนั่งพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดี ต้องเป็นผู้นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้มิได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอื่นอันอาจกล่าวอ้างได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 6 ดังนั้น การพิจารณาคดีของศาลทหารจึงต้องใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเรื่องนี้ย่อมมีผลผูกพันกับศาลทุกศาล⁸⁸ นอกจากศาลยุติธรรมแล้ว ยังมีศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญเองด้วย ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการหรือผู้พิพากษาครบองค์คณะจึงเป็นหลักประกันความยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม พระธรรมนูญศาลยุติธรรมบัญญัติให้อำนาจผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ในบางกรณี ซึ่งผู้เขียนขอเสนอให้เห็นถึงอำนาจผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 24⁸⁹ และมาตรา 25⁹⁰ โดยศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 216 วรรคห้า.

⁸⁹ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 24.

“ให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจากหรือไปยังจังหวัดอื่น
- (2) ออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี.”

⁹⁰ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 25.

“ในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจเกี่ยวแก่คดีซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลนั้น ดังต่อไปนี้

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

(4) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินดังกล่าวอาจขยายได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(5) พิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จะลงโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กล่าวแล้วไม่ได้

ผู้พิพากษาประจำศาลไม่มีอำนาจตาม (3) (4) หรือ (5).”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3977/2553 ศาลชั้นต้นเป็นศาลจังหวัดต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนจึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26⁹¹ แต่ที่ศาลชั้นต้นพิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ร้องเข้าเจดีย์ทรัพย์สินของจำเลยที่ 1 ได้นั้นเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีโดยมีผู้พิพากษาคณะเดียวเป็นองค์คณะซึ่งไม่อยู่ในอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 24 (2) และมาตรา 25 จึงเป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและศาลอุทธรณ์ภาค 3 ยังไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ต้องให้ศาลชั้นต้นดำเนินการให้ถูกต้องเสียก่อน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฎีกา ศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยและแก้ไขให้ถูกต้องได้ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 142 (5) ประกอบมาตรา 246 และ 247

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7651/2552 จำเลยกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทโจทก์ร่วมโดยการโฆษณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326, 328 ซึ่งตามมาตรา 328 มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท ศาลชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนจึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26 แม้โจทก์จะขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ที่ผู้พิพากษาคณะเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 25 (5) มาด้วย แต่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำความผิดเพียงกรรมเดียวต่อศาลชั้นต้นซึ่งเป็นศาลจังหวัดองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีจึงต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนตามมาตรา 26 ดังกล่าว การที่ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโดยผู้พิพากษาคณะเดียวเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี จึงเป็นการไม่ชอบด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 25 (5) และมาตรา 26

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8914/2551 ศาลชั้นต้นซึ่งเป็นศาลจังหวัดต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนจึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26 การที่ผู้ร้องไม่มาศาลในวันนัดไต่สวนคำร้อง ศาลชั้นต้นโดยผู้พิพากษาคณะเดียวมีคำสั่งให้ยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอคืนของกลางที่ศาลสั่งริบ โดยฟังข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดของจำเลยยอมเป็นการไม่ชอบด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 24 (2)

⁹¹ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 26.

“ภายใต้บังคับมาตรา 25 ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น นอกจากศาลแขวงและศาลยุติธรรมอื่นซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคนและต้องไม่เป็นผู้พิพากษาประจำศาลเกินหนึ่งคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั้งปวง.”

และมาตรา 26 เนื่องจากการพิพากษาคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้พิพากษาคณะเดียวที่จะออกคำสั่งได้ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 25 จึงเป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลอุทธรณ์ภาค 1 จึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยยกคำสั่งของศาลชั้นต้นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ยกคดีขึ้นพิจารณาใหม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166 ประกอบ มาตรา 181 ต้องให้ศาลชั้นต้นดำเนินการให้ถูกต้องเสียก่อน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8914/2551 ศาลฎีกาพิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่ตามรูปคดี แต่ปรากฏว่าองค์คณะของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นที่ทำ คำพิพากษาครั้งหลังมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 29 (3)⁹² และมาตรา 30⁹³ เนื่องจากคดีนี้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้นำพยานเข้าสืบจนเสร็จการพิจารณาแล้ว แต่องค์คณะผู้พิพากษาที่ลงลายมือชื่อทำคำพิพากษาครั้งหลังเป็นคนละองค์คณะกันกับครั้งแรก ทั้งมิใช่เป็นกรณีที่ผู้พิพากษาคณะเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ จึงเป็นการทำคำพิพากษาที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนที่ปรากฏในรายงานกระบวนการพิจารณาในวันที่ศาลชั้นต้น อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาให้คู่ความฟังว่า ศาลชั้นต้นเลื่อนคดีไปนัดฟังคำพิพากษาใหม่ โดยมี ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลของศาลชั้นต้นในขณะนั้น กับผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอีกคนหนึ่งลงลายมือชื่อ

⁹² พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 29.

“ในระหว่างการทำคำพิพากษาคดีใด หากมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทำให้ ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีนั้น ไม่อาจจะทำคำพิพากษาในคดีนั้นต่อไปได้ ให้ผู้พิพากษา ดังต่อ ไปนี้มีอำนาจลงลายมือชื่อทำคำพิพากษา และเฉพาะในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลชั้นต้น มีอำนาจทำความเห็นแย้งได้ด้วย ทั้งนี้ หลังจากได้ตรวจสอบสำนวนคดีนั้นแล้ว

(1) ในศาลฎีกา ได้แก่ ประธานศาลฎีกาหรือรองประธานศาลฎีกา

(2) ในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ได้แก่ ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค รองประธานศาลอุทธรณ์ หรือรองประธานศาลอุทธรณ์ภาค แล้วแต่กรณี

(3) ในศาลชั้นต้น ได้แก่ อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อธิบดีผู้พิพากษาภาค รองอธิบดีผู้พิพากษา ศาลชั้นต้น รองอธิบดีผู้พิพากษาภาค หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แล้วแต่กรณี

ให้ผู้ทำการแทนในตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 13 มีอำนาจตาม (1) (2) และ (3) ด้วย.”

⁹³ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 30.

“เหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามมาตรา 28 และมาตรา 29 หมายถึง กรณีที่ผู้พิพากษาซึ่งเป็น องค์คณะนั่งพิจารณาคดีนั้นพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่หรือถูกคัดค้านและถอนตัวไป หรือไม่อาจปฏิบัติราชการ จนไม่สามารถนั่งพิจารณาหรือทำคำพิพากษาในคดีนั้นได้.”

ในรายงานกระบวนการพิจารณาฉบับดังกล่าวก็ถือไม่ได้ว่า ผู้พิพากษาทั้งสองคนนั้นเป็นองค์คณะพิจารณาคดีนี้มาแต่ต้นอันจะมีอำนาจลงลายมือชื่อทำคำพิพากษาในครั้งหลังได้ คำพิพากษาของศาลชั้นต้นฉบับนี้จึงไม่ชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2927/2551 คดีนี้ ศาลชั้นต้น โดยองค์คณะผู้พิพากษา 2 คน ได้ทำการพิจารณาและพิพากษายกฟ้องตามคำพิพากษา ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2545 ต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 616/2548 ยกคำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นพิพากษาใหม่ตามรูปคดี ซึ่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลในขณะนั้นเป็นผู้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกา และนัดฟังคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในวันที่ 10 มิถุนายน 2548 แต่คำพิพากษาศาลชั้นต้นลงวันที่ 10 มิถุนายน 2548 นั้น มีผู้พิพากษาหัวหน้าศาลและผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งลงลายมือชื่อทำคำพิพากษา โดยผู้พิพากษาคณะดังกล่าวไม่ได้นั่งพิจารณาคดีนี้และมีใช้บุคคลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 29 (3) ที่จะมีอำนาจลงลายมือชื่อทำคำพิพากษาหลังจากได้ตรวจสำนวนคดีนี้แล้วได้ ทั้งคดีนี้มิใช่เป็นกรณีที่ผู้พิพากษาคณะเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ คำพิพากษาศาลชั้นต้นลงวันที่ 10 มิถุนายน 2548 จึงเป็นคำพิพากษาที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5278/2550 แม้จะมีลายมือชื่อผู้พิพากษาคณะเดียวในคำเบิกความพยานลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 วันที่ 30 ตุลาคม 2544 และวันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 แต่ปรากฏจากรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นฉบับลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 และวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ด้านหน้ามีข้อความระบุว่าผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาคดีนี้เวลา 10 นาฬิกา และ 11.20 นาฬิกาตามลำดับ และมีลายมือชื่อผู้พิพากษาสองคนลงลายมือชื่อไว้ด้วย จึงต้องฟังตามรายงานกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ว่า ในวันเวลาดังกล่าวมีผู้พิพากษาสองคนนั่งพิจารณาคดีอันถือได้ว่าเป็นการนั่งพิจารณารบองค์คณะตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26 แล้ว ส่วนรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 ที่มีผู้พิพากษาเพียงคนเดียวลงลายมือชื่อไว้วันนั้น อาจเกิดจากความหลงลืมของผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งที่มีได้ลงลายมือชื่อในรายงานกระบวนการพิจารณาก็เป็นไปได้ ทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยทั้งสองก็ไม่ได้คัดค้านว่าการพิจารณาคดีในวันดังกล่าวผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีไม่ครบองค์คณะจนกระทั่งคดีเสร็จการพิจารณา กรณีจึงเชื่อได้ว่าในวันเวลาดังกล่าวมีผู้พิพากษาสองคนนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 26 แล้วเช่นกัน หาได้เป็นการขัดต่อมาตรา 236 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่

กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การพิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษาคณะเดียวเป็นองค์คณะในศาลยุติธรรมนั้นย่อมอาจมิได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งในส่วนของการใช้อำนาจของตุลาการนายเดียวในคดีปกครองของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 3 ข้อ 3.3.3 ต่อไป

บทที่ 3

อำนาจตุลาการนายเดียวในคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศต่างๆ ในปัจจุบันต่างมีองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองอันเกิดจากการกระทำทางฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม องค์กรวินิจฉัย คดีปกครองนี้ ต่างก็ถูกจัดตั้งขึ้นมาในหลายรูปแบบและมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป มีโครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ แตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และ บริบทอื่นๆ อีกมากมาย¹ และโดยที่อาจถือได้ว่าประเทศฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศต้นแบบที่สำคัญในการพัฒนากฎหมายปกครองและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองในประเทศไทย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรทำการศึกษาถึงเรื่องการใช้อำนาจตุลาการ นายเดียวในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเป็นแนวทาง ในการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยต่อไป ในบทนี้ ผู้เขียนจึงแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็นสามหัวข้อใหญ่ ได้แก่ 3.1 การจัดองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ของประเทศฝรั่งเศส 3.2 การจัดองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และ 3.3 การจัดองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศไทย

3.1 การจัดองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษา เฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครอง อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครอง ไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณา พิพากษาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เนื่องจากมีแนวความคิดว่าการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ ฝ่ายปกครองเท่ากับเป็นการบริหารงานทางปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “juger L’administration c’est encore administrer” ดังนั้น ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงไม่ควรเป็นเพียงผู้เชี่ยวชาญ ด้านคดีปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเป็นผู้มี “วิญญูณของนักบริหารงานทางปกครอง” เพื่อจะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการ

¹ “องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศ,” โดย สำนักงานศาลปกครอง, 2552, วารสารวิชาการ ศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552), น. 17. สำนักงานศาลปกครอง เจ้าของลิขสิทธิ์.

เพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย² ระบบโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศส จึงเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีระบบศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง³ มีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ หน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองและหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร หน้าที่ทั้งสองประการนี้แยกออกจากกัน แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด เพื่อให้หน้าที่ทั้งสองประการสามารถสนับสนุนซึ่งกันและกัน⁴

สำหรับการศึกษาเรื่องการจัดองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสใน ส่วนนี้ ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสามหัวข้อใหญ่เพื่อให้เห็นภาพรวมของเรื่อง ดังนี้ 3.1.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส 3.1.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และ 3.1.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

3.1.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสมีจำนวน 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น (tribunaux administratifs) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (cours administrative d'appel) และสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะศาลปกครอง และมีศาล “ชำนาญพิเศษ” สำหรับคดีปกครองบางประเภท ที่มีลักษณะพิเศษด้วย กล่าวคือ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น (tribunaux administratifs)

ศาลปกครองชั้นต้นทั่วประเทศฝรั่งเศสมีจำนวน 42 ศาล⁵ แบ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นในภาคพื้นทวีป (métropole) และศาลปกครองชั้นต้นในเขตโพ้นทะเล (DOM-TOM) ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละแห่งมีขนาดขององค์กรแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในเขตอำนาจของศาลนั้นๆ ในศาลปกครองชั้นต้นจะทำงานเป็นองค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยจำนวนตุลาการสามคน หัวหน้าองค์คณะหนึ่งคนและตุลาการสองคน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นแห่งหนึ่งๆ อาจมีเพียงองค์คณะเดียวหรือประกอบไปด้วยหลายๆ คณะก็ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณคดีที่ต้องรับผิดชอบ เช่น ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองมาร์แซย์ ประกอบด้วยองค์คณะจำนวนแปดองค์คณะ ในกรณีมีหลายองค์คณะ จะมีการแบ่งประเภทคดีเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น องค์คณะรับผิดชอบเกี่ยวกับ

² คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 8. (น. 40), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

³ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 50), โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

⁴ การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย. (น. 102). เล่มเดิม.

⁵ “องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศ” (น. 18). เล่มเดิม.

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน องค์คณะรับผิดชอบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครอง องค์คณะรับผิดชอบเกี่ยวกับคดีภาษี เป็นต้น⁶ โดยศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับจังหวัด และคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ส่งคนต่างด้าวที่เข้าไปในประเทศฝรั่งเศส โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับไปประเทศต้นทาง⁷

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (cours administrative d'appel)

รัฐกฤษฎีกา เลขที่ 88-155 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 ออกตามความในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 กำหนดจำนวนที่ทำการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และจำนวนองค์คณะในแต่ละศาล ในระยะเริ่มต้นได้กำหนดศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นจำนวนห้าแห่ง ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ๆ คือ ปารีส นองต์ นองซี ลียง และบอร์โดร์ ต่อมา ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพิ่มขึ้นอีกสามแห่ง คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองมาร์แซย ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองดูเอ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองแวร์ซาย⁸ โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในคดีปกครองทั่วไป และคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ส่งคนต่างด้าวที่เข้าไปในประเทศฝรั่งเศส โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับไปประเทศต้นทาง⁹

กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาเป็นองค์คณะ แต่ละองค์คณะมีตุลาการห้าคน ประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าคณะหนึ่งคน และตุลาการจำนวนสี่คนในศาลแต่ละแห่งอาจมีจำนวนองค์คณะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในแต่ละแห่ง โดยหลักแต่ละศาลจะประกอบด้วยองค์คณะสองถึงสี่องค์คณะ เช่น รัฐกฤษฎีกา ปี ค.ศ. 1988 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองปารีสและเมืองลียง มีสามองค์คณะ และต่อมา เมื่อจำนวนคดีมากขึ้นได้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 92-245 ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1992 กำหนดเพิ่มจำนวนองค์คณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่ง โดยให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมืองปารีส และลียง ประกอบด้วยห้าองค์คณะ ส่วนบอร์โดซ์ นองซี และนองต์ ประกอบด้วยสามองค์คณะ เป็นต้น¹⁰

⁶ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 57-58). เล่มเดิม.

⁷ “องค์กรวินิจัยคดีปกครองของต่างประเทศ” (น. 18). เล่มเดิม.

⁸ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 57-58). เล่มเดิม.

⁹ “องค์กรวินิจัยคดีปกครองของต่างประเทศ” (น. 19). เล่มเดิม.

¹⁰ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 59). เล่มเดิม.

(3) สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นสถาบันเก่าแก่ที่มีมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงมีวิวัฒนาการอันยาวนานกว่าจะมีสถานะเป็นสภาแห่งรัฐในปัจจุบัน¹¹ ซึ่งมีฐานะเป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาล (ในด้านกฎหมายและการบริหาร) และในขณะเดียวกันก็ยังทำหน้าที่ตุลาการในคดีปกครองด้วย¹² โดยสภาแห่งรัฐในปัจจุบันเป็นสถาบันที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญทั้งหน้าที่ทางปกครอง (administratif) และหน้าที่ในการวินิจฉัยคดี (contentieux) โดยในมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 กำหนดให้ร่างกฎหมายระดับรัฐบัญญัติต้องผ่านสภาแห่งรัฐเสมอ และมาตรา 38 และมาตรา 92 กำหนดให้ร่างพระราชกำหนดต้องผ่านสภาแห่งรัฐ และร่างรัฐกฤษฎีกาที่จะไปแก้ไขกฎหมายของรัฐสภา (texte législatif) ที่กำลังเข้ามากำหนดเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 วรรคสอง ต้องผ่านการตรวจร่างโดยสภาแห่งรัฐด้วย¹³

สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็นสององค์กรตามอำนาจหน้าที่ คือ องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายและตรวจร่างกฎหมายและองค์การศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง¹⁴ ดังนั้น ภายในสภาแห่งรัฐจึงมีสองส่วนคือ ส่วนที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง (sections administratives) มีจำนวนห้าแผนก ทำหน้าที่ในการตรวจร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ตรวจร่างรัฐกฤษฎีกาบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านการตรวจพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ตรวจร่างรัฐกำหนด และร่างรัฐบัญญัติ และทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล แม้จะมีการแยกหน่วยงาน แต่เจ้าหน้าที่ทุกคนก็ได้แบ่งแยกไปด้วย กล่าวคือ ทุกคนทำหน้าที่ทั้งทางด้านการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครอง และด้านตุลาการให้แก่ฝ่ายคดีปกครองควบคู่กันไป สรุปคือมีการแบ่งแยกหน่วยงานแต่ก็ได้แยกเจ้าหน้าที่ออกสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ทุกคนมีส่วนในการทำงานทั้งสองหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ทำหน้าที่ตุลาการได้ทราบข้อเท็จจริงในด้านการปกครองให้มากที่สุด การตัดสินใจจะได้ไม่เกิดความผิดพลาดขึ้น¹⁵ แผนกที่อำนาจหน้าที่ทางปกครองจะแบ่งตามความเชี่ยวชาญ ประกอบด้วยแผนกเกี่ยวกับสังคม (Sociale) ความมั่นคงภายใน (Intérieur) การเงินการคลัง (Finances) งานโยธาสาธารณะ (Travaux publics) และแผนกเกี่ยวกับการรายงานและการวิจัย (Rapport et étude)

¹¹ แหล่งเดิม, (น. 60).

¹² การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย (น. 106). เล่มเดิม.

¹³ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 60-61). เล่มเดิม.

¹⁴ แหล่งเดิม, (น. 61).

¹⁵ การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย (น. 107). เล่มเดิม.

ในแต่ละแผนกจะทำงานในรูปคณะกรรมการ (องค์กรกลุ่ม) มีประธานแผนกทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม¹⁶

ในแผนกที่หนึ่งถึงสี่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ส่วนการพิจารณากฎหมายที่มีความสำคัญจะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ธรรมดา (Assemblée générale ordinaire) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 35 คน มาจากประธานของแต่ละแผนกและแต่งตั้งจากสมาชิกระดับ Conseiller d'Etat จำนวนหนึ่ง หรืออาจพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่เต็มคณะ (Assemblée générale plénière) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน มาจากประธานของแต่ละแผนกและสมาชิกระดับ Conseiller d'Etat ทั้งหมด และโดยหลักเรื่องหนึ่งๆ จะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมองค์กรคณะและที่ประชุมใหญ่ (Assemblée générale) เสมอ นอกจากนี้ โดยปกติจะมีคณะกรรมการพิเศษประจำชุดหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความเร่งด่วนด้วย สำหรับแผนกที่ห้ามีหน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำปีและการศึกษาวิจัยซึ่งถือเป็นแผนกที่มีความสำคัญในแง่ของการเผยแพร่ผลงานขององค์กรต่อรัฐบาลและต่อสาธารณชนเพื่อทำให้งานขององค์กรมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เพราะการทำรายงานประจำปีเป็นการรายงานที่ทำให้เห็นความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลรับรู้และหาทางแก้ไขต่อไป¹⁷

สำหรับงานวินิจฉัยคดีปกครอง หรือ section contentieuse นั้น ประกอบด้วยองค์กรคณะจำนวน 10 องค์กรคณะ (sous-sections) แต่ละองค์กรคณะถูกแบ่งตามประเภทคดีเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญ แต่ละองค์กรคณะประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งรัฐระดับ Conseiller d'Etat จำนวนสามคน แต่โดยปกติการวินิจฉัยคดีจะทำโดยองค์กรประชุมร่วมธรรมดา อันเป็นการรวมองค์กรสองถึงสามองค์กรคณะ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกระดับ Conseiller d'Etat จำนวนเก้าคน ส่วนในคดีที่มีความสำคัญจะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (assemblée) ประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐ หัวหน้าองค์กรคณะแต่ละองค์กรคณะ และสมาชิกขององค์กรคณะที่เป็นเจ้าของเรื่อง ซึ่งรวมแล้วจะมีองค์กรประชุมประมาณสิบสองถึงสิบเจ็ดคน¹⁸ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในฐานะองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปในชั้นสุดท้าย และมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับเทศบาลและระดับจังหวัดในชั้นอุทธรณ์ ส่วนคดีที่สามารถฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐ เช่น คดีฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกา คดีฟ้องเพิกถอนกฎที่ออกโดยรัฐมนตรี คำวินิจฉัยขององค์กรที่อยู่ในรูปคณะกรรมการ คดีฟ้องโต้แย้งรัฐกฤษฎีกาที่ลงนามโดยประธานาธิบดี

¹⁶ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 61). เล่มเดิม.

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 62).

¹⁸ แหล่งเดิม. (น. 62).

เพื่อแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับภาคและการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป คดีปกครองซึ่งเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร รวมถึงคดีปกครองของศาลปกครองชำนาญพิเศษด้วย¹⁹ ทั้งนี้ หากเป็นการพิจารณาเรื่องมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานแผนกคดี (Président de la section contentieux) เป็นผู้วินิจฉัย²⁰

(4) ศาลปกครองที่มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ

ศาลปกครองที่มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีหลากหลาย และมีลักษณะที่ค่อนข้างเฉพาะ แต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ในคดีเฉพาะที่กำหนดโดยกฎหมายก่อตั้งสำหรับเหตุผลหรือความจำเป็นในการก่อตั้งศาลชำนาญพิเศษทางปกครองมีสองสาเหตุหลักๆ คือ ประการแรก เพราะลักษณะพิเศษของคดีซึ่งในการวินิจฉัยตัดสินคดีประเภทนี้ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะและประการต่อมาเป็นการกระจายอำนาจในทางกระบวนการยุติธรรม (décentralization de la justice) คำวินิจฉัยของศาลปกครองเหล่านี้ขึ้นต่อสภาแห่งรัฐในสองลักษณะ คือ ในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และในฐานะศาลปกครองชั้นสูงสุด²¹

(4.1) ศาลปกครองพิเศษที่ขึ้นกับสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลอุทธรณ์²²

(ก) คณะกรรมการริบทรัพย์สิน (conseil des prises) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคือ ให้ความเห็นชอบการริบทรัพย์สินในน่านน้ำทุกประเภทและพิจารณากำหนดความเสียหายที่อาจเกิดจากการริบทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการทำหน้าที่โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน ไม่มีคู่ความสองฝ่าย และไม่เปิดเผย คำวินิจฉัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้ โดยสภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ ในระบบ justice retenue (เป็นกรณีสุดท้ายที่เหลือระบบนี้ในฝรั่งเศส) โดยสภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ธรรมดา และคำวินิจฉัยต้องส่งให้ประธานาธิบดีพิจารณาทำเป็นรัฐกฤษฎีกา

(ข) อนุญาโตตุลาการ โดยหลักคดีปกครองไม่อาจชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการได้ เว้นแต่กฎหมายกำหนดให้ทำได้ เช่น ข้อโต้แย้งขององค์กรมหาชน การไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศส (EDF) และแก๊สแห่งฝรั่งเศส (GDF) ซึ่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1946 กำหนดให้ชี้ขาดโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาาระดับสูงของการไฟฟ้าและแก๊ส (Conseil supérieur de l'électricité et du gaz) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นอนุญาโตตุลาการ คำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการอาจอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้

¹⁹ “องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศ.” (น. 19-20). เล่มเดิม.

²⁰ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 62). เล่มเดิม.

²¹ แหล่งเดิม. (น. 62-63).

²² แหล่งเดิม. (น. 63).

(4.2) ศาลปกครองพิเศษที่ขึ้นกับสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลสูงสุด²³

ศาลปกครองพิเศษประเภทนี้มีเป็นจำนวนมาก และไม่มีการทำบัญชีรายชื่อที่สมบูรณ์ในอดีตรองประธานสภาแห่งรัฐ Odent เคยรวบรวมรายชื่อศาลปกครองประเภทนี้ไว้จำนวน 42 องค์กร ซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ตัวอย่างศาลปกครองประเภทนี้ที่สำคัญๆ ได้แก่

(ก) ศาลบัญชี (Cour des comptes) ศาลบัญชีทำหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องมีคำฟ้อง สามารถยกปัญหาขึ้นมาเอง (saisie d'office) และเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีโดยไม่เปิดเผย เมื่อพบว่ามีการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบัญชี และศาลบัญชีจะออกคำวินิจฉัยที่เรียกว่าคำวินิจฉัยชั่วคราว (arrêt provisoire) สั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งนี้ยังไม่อาจนำไปฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่ศาลบัญชีกำหนด ศาลบัญชีจะออกคำวินิจฉัยที่สุด (arrêt définitif) ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้²⁴

(ข) ศาลวินัยทางงบประมาณและการเงิน (Cour de discipline budgétaire et financière) มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนที่ไม่เคารพต่อกฎหมายทางการเงินและงบประมาณ มีวิธีพิจารณาที่ไม่เปิดเผย แต่คำวินิจฉัยต้องเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา และคำวินิจฉัยอาจถูกฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้

(ค) ศาลทางการวินัย มีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีทางวินัยเป็นจำนวนมากในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส โดยคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้สามารถถูกฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้ องค์กรหลักๆ ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการ องค์กรวินัยคดีทางวินัยของข้าราชการในขอบข่ายของการศึกษาแห่งชาติ องค์กรวินัยคดีทางวินัยเกี่ยวกับวิชาชีพต่างๆ คณะกรรมการธนาคาร ศาลปกครองพิเศษอื่นๆ

ข้อดีของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสไม่เพียงแต่เป็นหลักประกันที่จะแก้ไขปัญหาคือข้อสรุปในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนและองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังให้หลักประกันในการพัฒนาทางกฎหมายปกครอง โดยวิวัฒนาการมาจากแนวคำพิพากษา ระบบศาลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่ว่า “รัฐย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย” และจากระบบเช่นนี้เองก่อให้เกิดหลักพื้นฐานทางกฎหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายปกครองขึ้นหลายประการ สำหรับในส่วนของการคัดเลือกและอบรมผู้พิพากษาศาลปกครองนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่

²³ แหล่งเดิม. (น. 63-66).

²⁴ แหล่งเดิม. (น. 64).

และวิชาชีพที่ได้กระทำมาก่อนหน้านั้น ซึ่งจะทำให้มีความสามารถในการพิพากษาคดีปกครองได้ดี และไม่ถูกจำกัดในแง่ของนักกฎหมายโดยแท้ ระบบคำพิพากษาในศาลปกครองจะแสดงให้เห็นถึงจุดสมดุล ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²⁵

3.1.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L3 บัญญัติว่า “คำพิพากษาของศาลกระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา L 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติรองรับและกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า “คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นเพราะเหตุเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีหรือสภาพของประเด็นที่จะต้องพิจารณา และในการพิจารณาพิพากษาขององค์คณะต้องมีจำนวนเป็นเลขคี่” จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการในการพิพากษาคดีปกครอง 2 หลักการ คือ (1) ต้องกระทำโดยองค์คณะ (principe de collégialité) และ (2) องค์คณะต้องมีจำนวนคี่ (principe d'imparité) ซึ่งประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดจำนวนของตุลาการในองค์คณะไว้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้²⁶

(1) องค์คณะปกติ ประกอบด้วย ตุลาการ 3 นาย (มาตรา R 222-18)

(2) องค์คณะพิเศษ ประกอบด้วย องค์คณะเจ้าของเรื่องและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา R 222-20)

(3) ที่ประชุมใหญ่ ประกอบด้วย ตุลาการทุกคนในศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา R 222-20)

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นปารีส องค์คณะประเภทต่างๆ จะแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้นอื่น กล่าวคือ นอกจากองค์คณะปกติซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 3 นาย เช่นเดียวกับศาลปกครองอื่นแล้ว องค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นปารีส อาจอยู่ในรูปของแผนก (section) ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 5 นาย ส่วนองค์คณะพิเศษจะประกอบด้วย อธิบดีและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปารีส หัวหน้าแผนกและรองหัวหน้าแผนก 3 แผนก ในศาลปกครองชั้นต้นปารีส และตุลาการเจ้าของสำนวน ส่วนที่ประชุมใหญ่จะประกอบด้วย อธิบดีและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปารีส และหัวหน้าแผนกทุกแผนก และตุลาการเจ้าของสำนวน แต่รวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน (มาตรา R 222-21) ส่วนการพิจารณาว่าคดีควรให้องค์คณะพิเศษหรือที่ประชุมใหญ่พิจารณานั้นเป็นอำนาจตัดสินใจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือองค์คณะปกติ ซึ่งสามารถกระทำในช่วงเวลาใด

²⁵ การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย (น. 119). เล่มเดิม.

²⁶ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 206). เล่มเดิม.

ของการพิจารณาก็ได้ (มาตรา R 222-19) อนึ่ง โดยที่องค์คณะจะต้องเป็นจำนวนคี่ ดังนั้น ในกรณีขององค์คณะพิเศษหรือที่ประชุมใหญ่ อาจมีตุลาการเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนคู่ก็ได้ ในกรณีดังกล่าวจะต้องทำให้องค์คณะเหลือเป็นจำนวนคี่ ไม่ว่าจะโดยการตัดตุลาการที่อาวุโสน้อยที่สุดออกไปหรือการเรียกตุลาการอื่นที่มีอาวุโสเข้าร่วมประชุม แล้วแต่กรณี²⁷ หากคำพิพากษาได้กระทำโดยองค์คณะที่เป็นจำนวนคู่ ถือเป็นคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁸

3.1.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

“ความมีอยู่ของตุลาการหรือศาลที่สามารถให้ความคุ้มครองประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่ขาดเสียมิได้ของรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมายหรือนิติรัฐในประเทศเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ เพราะเหตุว่าได้แสดงให้เห็นอย่างป็นรูปธรรมถึงหลักประกันในการควบคุมและจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย” (L’existence d’un juge capable de protéger les administrés contre les manquements à la règle de droit imputable à l’administration participe incontestablement de l’Etat de droit en tant que celui-ci signifie certainement « la limitation de l’Etat par le droit ») (Claude EMERI, L’Etat de droit dans les systèmes politiques polyarchiques européennes, RFDC, 1992 หน้า 27; Jacques CHEVALLIER, L’Etat de droit, RDP, 1988, p. 313) หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ แต่กว่าจะได้หลักประกันเหล่านี้มา ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองก็ได้สร้างบทเรียนให้แก่สังคมฝรั่งเศสจนเป็นธรรมเนียมความคิดที่สอนให้ต้องระแวดระวังตรวจสอบไม่ให้ว้างใจการใช้อำนาจตุลาการอยู่เสมอ โดยเฉพาะการเข้าแทรกแซงการเมืองการปกครองจนฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินกิจกรรมใดๆ และทำให้การบริหารประเทศเสมือนเป็นอัมพาต ความสำคัญของการจัดองค์กร การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเพื่อการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน จึงมิใช่เพื่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพเท่านั้น แต่ต้องมีเพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองใช้อำนาจและดุลพินิจดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ที่สำคัญที่สุดยังต้องป้องกันมิให้เกิดการปกครองโดยตุลาการ (“ตุลาการภิวัตน์” หรือ “ตุลาการธิปไตย” le gouvernement du juge) หรือการทำให้ “การเมืองกลายเป็นเรื่องกฎหมาย” ด้วย²⁹

²⁷ แหล่งเดิม. (น. 206-207).

²⁸ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Préfet du Rhône ลงวันที่ 28 ตุลาคม 1992 (อ้างถึงใน วิธีพิจารณา คดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย), โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, 2549, น. 207)).

²⁹ ตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (น. 1). เล่มเดิม.

ธรรมเนียมความคิดการยกย่องอำนาจบริหารว่ามีความสำคัญที่สุดและไม่ไว้ใจองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐสภาอยู่ด้วยในขณะนั้น เป็นลักษณะเด่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ก่อให้เกิดระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีระบบศาลปกครองที่อิสระแยกออกจากระบบศาลยุติธรรม พร้อมกับธรรมเนียมความคิดที่ว่า “การตัดสินคดีความโดยคนคนเดียวย่อมไม่ให้ความยุติธรรม” (*juge unique, juge inique*) (Claudie BOITEAU “Le juge unique en droit administratif” RFDA, 1996, p. 13) เป็นพื้นฐานในการจัดรูปแบบองค์กรที่ใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครองด้วย ในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองเป็นศาลซึ่งมีการจัดองค์กรและมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการในภาระหน้าที่ของตนเป็นพิเศษเพื่อให้มีหลักประกันว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยการจัดองค์กรให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการกันเองระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน (ตุลาการนายเดี่ยว) ตุลาการองค์คณะ และตุลาการผู้แถลงคดี (ตุลาการนายเดี่ยว) เนื่องจากผลการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อราชการบริหารงานปกครองและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าผลการพิจารณาในคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นอย่างมาก และแม้อำนาจของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีจะมีได้มีการบัญญัติแบ่งแยกอำนาจตุลาการนายเดี่ยวกับอำนาจขององค์คณะตุลาการไว้เหมือนเช่นพระธรรมนูญศาลยุติธรรมของประเทศไทยก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันในทางวิชาการว่าอำนาจของตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นรูปแบบการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการตามเหตุผลของความเรียบง่าย (*simplicité*) ความรวดเร็ว (*rapidité*) ในการตัดสินคดีเพื่อยกระดับหรือเสริมสร้างประสิทธิภาพ (*efficacité*) กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันจะนำมาซึ่งความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีมากยิ่งขึ้นนั่นเอง โดยเฉพาะในคดีที่มีคำขอให้ใช้มาตรการฉุกเฉิน (*référé administratif*) เพื่อทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองหรือคุ้มครองประโยชน์หรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีพิพาท เพราะ “ความล่าช้าย่อมถือเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมเช่นกัน” และถือว่าเป็นข้อยกเว้นหลักเรื่องอำนาจในการพิพากษาคดีต้องทำในรูปขององค์คณะ (*jugement en formation collégiale*) ต่อมา ความคิดในทางวิชาการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้โดยปริยายในประมวลกฎหมายศาลปกครองฝรั่งเศส ที่มีผลบังคับใช้เมื่อปี 2543 (เป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน) และมีการกำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีให้แก่ตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวนั้นขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งได้มีความพยายามที่จะพัฒนาและกำหนดขอบเขตอำนาจของตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยว

(juge unique) เพื่อให้เกิดการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ต่อมาอีกด้วย³⁰

ธรรมเนียมความคิดเรื่อง “การตัดสินคดีความโดยคนคนเดียวย่อมไม่ให้ความยุติธรรม” (juge unique, juge inique) ในแง่ประวัติศาสตร์ อำนาจของตุลาการนายเดียวได้รับการกล่าวถึงกัน มาเนิ่นนานแล้วตั้งแต่ในอดีต แต่เป็นไปในแง่ปฏิเสธหรือไม่พึงปรารถนาของระบบ ดังความเห็นของ มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ที่ได้วิพากษ์วิจารณ์องค์กรผู้ใช้อำนาจตัดสินคดีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชว่า ...อำนาจตัดสินคดีโดยคนคนเดียว จะเกิดขึ้นได้ก็แต่ในระบอบการปกครอง โดยคนคนเดียวเท่านั้น (Un tel magistrat ne peut avoir lieu que dans le gouvernement despotique) กล่าวคือ ในช่วงที่ยังไม่มีการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการออกจากกัน กษัตริย์เป็นที่มาแห่งกฎหมาย การปกครอง และความยุติธรรมทั้งปวง การจัดองค์กรให้อำนาจตัดสิน โดยคนคนเดียว จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นหลักการทั่วไปได้ แต่การตัดสินคดีที่ดีควรมีการจัดองค์กรให้มีการร่วมพิจารณา ปรีกษาหารือร่วมกัน และแลกเปลี่ยนกัน จนได้ผลแห่งคดี (les juges prennent la manière des arbitres; ils délibèrent ensemble ils se communiquent leurs pensées, ils se concilient; on modifie son avis, pour le rendre conforme à celui d'un autre) (Du magistrat unique in L'esprit des lois, Livre VI, chapitre VII, อ้างถึงใน Claudie BOITEAU «Le juge unique en droit administratif» RFDA, 1996, p. 10) จะเห็นได้ว่า แม้การตัดสินคดีโดยคนคนเดียว หรืออำนาจตุลาการนายเดียว จะเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นในช่วงแรก เนื่องจากเป็นไปตามธรรมชาติของระบอบการเมืองการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช และอาจกล่าวได้ว่าได้รับการยอมรับอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น การตัดสินคดีโดยศาลขุนนางเจ้าที่ดิน (Justices seigneuriales) หรือต่อมาก็มีความคิดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเป็นตุลาการตัดสินคดีในเบื้องต้น เรียกว่า “Le Ministre-juge” โดยถือเป็นขั้นตอนซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับให้กระทำการก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม (ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้มีขั้นตอนอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก่อนฟ้องคดีต่อศาล) แต่ในปลายสมัยการปกครองดังกล่าวก็มีการจัดองค์กรการตัดสินคดีในรูปแบบของคณะมากขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน เช่น ศาลแห่งกษัตริย์ (juridictions royales) ซึ่งมีสภาของอาณาจักร (Parlement du royaume) เป็นศาลสูง (justice déléguée) หรือมีคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ (conseil du roi) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (justice retenu) ก่อนตั้งศาลปกครองของไทย ต่อมา เมื่อมีพัฒนาการที่ต่อต้านการตัดสินคดีโดยคนคนเดียว หรือที่เรียกว่าอำนาจตุลาการนายเดียวดังเช่นการให้อำนาจตุลาการแก่รัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น (ศาสตราจารย์

³⁰ แหล่งเดิม. (น. 1-2).

Jacques CHEVALLIER ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “นักวิชาการส่วนใหญ่ก่อนหน้านี้ มีความเข้าใจสับสนกันระหว่างความคิดเรื่องคดีพิพาท (notion de contentieux) กับความคิดเรื่องเขตอำนาจศาล (notion de juridiction) ที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินคดี โดยเฉพาะรัฐมนตรี รายละเอียดโปรดดู Jacques CHEVALLIER «fonction contentieuse et fonction juridictionnelle», Mélanges Michel STASSINOPOULOS, LGDJ, 1974, p. 289) ทำให้การจัดองค์กรการตัดสินคดีในรูปแบบองค์กรคณะได้กลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นอิสระของการใช้อำนาจตุลาการ (Claudie BOITEAU «Le juge unique en droit administratif» RFDA, 1996, p. 13) และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ความเห็นของมณฑลสภา ประกอบกับความคิดในการต่อต้านการตัดสินคดีโดยคนคนเดียว หรืออำนาจตุลาการนายเดี่ยว ในประวัติศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นนี้เอง เป็นที่มาของสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “การตัดสินคดีความโดยคนคนเดียวย่อมไม่ให้ความยุติธรรม” (juge unique, juge inique) และทำให้การจัดองค์กรการตัดสินคดีในรูปแบบองค์กรคณะกลายเป็นความคิดหลักในสังคมฝรั่งเศสเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ เหตุผลก็คือการจัดองค์กรการตัดสินคดีในรูปแบบองค์กรคณะได้ตอบโจทก์และแก้ไขความกังวลในมาตรฐานความรู้ ความรอบรู้ รอบคอบ รอบด้านของตุลาการ และหลักประกันความเป็นธรรมป้องกันความอหังการในการพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท ซึ่งก็คือปัญหาหรือผลเสียในการจัดองค์กรการตัดสินคดีโดยคนคนเดียว หรือการจัดรูปแบบการพิจารณาคดีแบบองค์กรเดี่ยว นั่นเอง กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของคดีปกครองเองก็ได้รับอิทธิพลความเชื่อดังกล่าวเช่นกัน โดยแต่เดิมมาถือหลักว่าเฉพาะตุลาการในรูปขององค์กรคณะ (องค์กรกลุ่ม) เท่านั้นที่ถือว่ามีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (seul un organisme collégial peut être réputé avoir un caractère juridictionnel) ถึงแม้จะยอมรับความมีอยู่ของตุลาการนายเดี่ยว (องค์กรเดี่ยว) ด้วยก็ตาม แต่ก็ให้ความสำคัญน้อยมาก (le juge administratif fait figure d'enfant pauvre, mais il n'est certes pas ignoré) นักกฎหมายบางท่านถึงกับกล่าวว่า คดีปกครองเข้ากันไม่ได้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการนายเดี่ยว โดยมีเหตุผลดังนี้³¹ (Roger PERROT, Le juge unique en droit français, RIDC, 4(29), 1977, p. 666)

ประการแรก เมื่อพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์แล้ว ศาลปกครองมีที่มาจากองค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่ช่วยพิจารณาและให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการออกคำสั่งการบริหารราชการแผ่นดิน และพัฒนาที่ละเล็กละน้อย จากองค์กรกลุ่มผู้เชี่ยวชาญการบริหารราชการที่มีการจัดองค์กรและกระบวนการวิธีพิจารณาอย่างเป็นกลางและอิสระเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาททางกฎหมาย กล่าวคือมีลักษณะคล้ายศาล เพียงแต่คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นยังเป็นเพียง

³¹ แหล่งเดิม. (น. 3-5).

ความเห็น (avis) ไม่มีลักษณะผูกพันอย่างเด็ดขาดและถึงที่สุดเช่นคำพิพากษาของศาล และต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองสูงสุดในการสั่งการแทน หรือที่เรียกว่า (Justice retenue) กลายเป็นองค์กรกลุ่มที่มีการจัดองค์กรและกระบวนการวิธีพิจารณาอย่างเป็นกลางและอิสระ นำเชื่อถือ มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายได้เองและคำวินิจฉัยมีผลผูกพันอย่างเด็ดขาดและถึงที่สุด ซึ่งก็คือกลายเป็นองค์กรศาลปกครองในที่สุด หรือที่เรียกว่า (Justice déléguée)

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจอันชอบธรรม (autorité) และความเป็นอิสระ (independance) ของตุลาการผู้ตัดสินคดี ประกอบกับเนื้อหาของคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในระดับกว้างกว่าคดีทั่วไปในศาลยุติธรรมแล้ว การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรคณะยอมให้ หลักประกันในกระบวนการวิธีพิจารณาและคำพิพากษาที่รอบคอบ รอบด้านและเป็นกลางในการ อำนาจความยุติธรรมได้มากกว่าการให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นผู้ตัดสิน โดยไม่มีหลักประกันว่าจะ เป็นไปโดยอำเภอใจหรือไม่

สำหรับตัวบทกฎหมาย ในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยว ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ประธาน หรือตุลาการคนหนึ่งซึ่งประธานมอบหมายออกคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา ถ้าพบว่ามีข้อบกพร่องต่างๆ ซึ่งถือเป็นเพียงการตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและศาลสั่งไม่รับคำฟ้องเท่านั้น การที่กฎหมายอนุญาตให้ ตุลาการนายเดี่ยวพิพากษาคดีในเนื้อหาเป็นเรื่องใหม่ และจะจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและ ไม่มีความซับซ้อน³² โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยว (อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเนื้อหา แห่งคดีในบางประเภทคดี เช่น คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ยกเว้นคดีเกี่ยวกับ คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งไล่ออกจากราชการ คดีเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ของฝ่ายปกครองที่มีวงเงินไม่เกิน 10,000 ยูโร ทั้งนี้ หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีใดเป็น เรื่องสำคัญอาจให้มีการพิจารณาพิพากษาโดยองค์กรคณะตามปกติได้³³ กล่าวคือ ประมวลกฎหมาย ศาลปกครอง มาตรา L 222-1³⁴ เปิดช่องให้การพิพากษาคดีบางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์กรคณะได้

³² กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส (น. 52-53), โดย M.Philippe MARTIN ถอดจากเทพการบรรยายพิเศษ ณ ห้องสัมมนาสำนักงานศาลปกครอง ในระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม-3 พฤศจิกายน 2543, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

³³ “องค์กรวินัยคดีปกครองของต่างประเทศ.” (น. 19). เล่มเดิม.

³⁴ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา L 222-1.

และตามประมวลกฎหมายศาลปกครองมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดียวในการพิจารณา
สั่งการและพิพากษาเกี่ยวกับคดีบางประเภท ดังนี้³⁵

(1) ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา R 222-1³⁶ ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครอง
ชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจออกคำสั่ง (L'ordonnance) ในกรณีดังต่อไปนี้

Code de justice administrative Article L 222-1

Les jugements des tribunaux administratifs et les arrêts des cours administratives d'appel sont rendus par des formations collégiales, sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger.

Les juges délibèrent en nombre impair.

³⁵ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 207-208), เล่มเดิม.

³⁶ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา R 222-1.

Code de justice administrative Article R 222-1

Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance :

1* Donner acte des désistements ;

2* Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ;

3* Constaté qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ;

4* Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ;

5* Statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 761-1 ou la charge des dépens ;

6* Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée ou à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1;

7* Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis

1. การอนุญาตให้ถอนฟ้อง
 2. สั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
 3. มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง
 4. สั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือฎีกาที่ถูกต้องแย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่างพิจารณาได้
 5. พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีปัญหาจะต้องพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการให้คู่ความที่แพ้คดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามมาตรา L 761-1
 6. พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกัน และมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้น ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว
- (2) ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา R 222-13³⁷ ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย (ซึ่งจะต้องมีระดับไม่ต่ำกว่าที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller)) ในการพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Les présidents des cours administratives d'appel et les présidents des formations de jugement des cours peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle frappée d'appel et les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des 1* à 6* du présent article. Ils peuvent, de même, annuler une ordonnance prise en application des 1* à 5* du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application de l'une de ces dispositions.

³⁷ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา R 222-13.

Code de justice administrative Article R 222-13

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller ou ayant une ancienneté minimale de deux ans statue en audience publique et après audition du rapporteur public, sous réserve de l'application de l'article R. 732-1-1:

1* Sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5;

2* Sur les litiges relatifs à la notation ou à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre qui ne requièrent pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial;

3* Sur les litiges en matière de pensions;

1. คดีเกี่ยวกับประกาศงานก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง
2. คดีเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของชนาชาติ ยกเว้นในส่วน เกี่ยวกับการบรรจุ วินัยและการออกจากงาน
3. คดีเกี่ยวกับบำนาญ การช่วยเหลือเพื่ออยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการรับราชการทหาร
4. คดีเกี่ยวกับค่าใช้บริการสื่อวิทยุโทรทัศน์
5. คดีเกี่ยวกับภาษีธุรกิจ (taxes syndicales) และภาษีท้องถิ่นอื่นนอกเหนือจากภาษีธุรกิจเฉพาะ (taxe professionnelle)
6. คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับกรณีการปฏิเสธไม่ใช้อำนาจบังคับทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพากษาของศาล
7. คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 10,000 ยูโร (R 222-14)
8. คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งในคำร้องขอคืนเงินภาษี
9. คดีเกี่ยวกับ (การรื้อถอน) อาคารที่มีสถานะที่อาจพังทลายลงได้
 ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีดังกล่าวจะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ประมวลกฎหมายศาลปกครองของฝรั่งเศสได้มีบทว่าด้วย référé หรือมาตรการก่อนการพิพากษาในแง่บวกอยู่ด้วยกันสี่ประเภท กล่าวคือ référé-conservatoire มาตรการใดๆ เพื่อการฉุกเฉิน référé-instruction มาตรการใดๆ เพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริง référé-

4* Sur les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques;

5* Sur les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale;

6* Sur les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice;

7* Sur les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse;

8* Sur les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ou aux immeubles insalubres;

9* Sur les litiges relatifs au permis de conduire;

10* Sur toute action indemnitaire ne relevant pas des dispositions précédentes, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur au montant déterminé par les articles R. 222-14 et R. 222-15.

provision การวางเงินประกันก่อนการพิพากษา และ référé-injonction มาตรการหยุดการพิจารณาชั่วคราว โดยทั้งสี่มาตรการดังกล่าวต่างก็มีรายละเอียดในการบังคับใช้ ตลอดจนการปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี ทั้งสี่มาตรการดังกล่าวต่างก็เป็นมาตรการ provisoire คือ เป็นมาตรการชั่วคราว โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเนื้อหาคดีถึงที่สุด และเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ตุลาการนายเดี่ยวเข้ามาตัดสินคดี โดยมีต้องรอการประชุมขององค์คณะตามปกติ โดยตุลาการเพียงนายเดี่ยวดังกล่าวจะต้องมีตำแหน่งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในส่วนของ การพิจารณาโดยตุลาการเพียงนายเดี่ยวที่อาจจะมีคำสั่งใดๆ นั้น เทคนิคดังกล่าวก็ยังคงมีความคล้ายคลึงกับ มาตรการอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้ตุลาการเพียงนายเดี่ยวสามารถออกคำสั่งอย่างใดๆ ซึ่งเป็นกรณีคำสั่งถึงที่สุด (décision définitive) ในเนื้อหาของคดีบางประเภทได้ ตัวอย่างเช่น การยกเลิกโทษการปรับ ด้านการเงิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็คือเทคนิคที่เรียกว่า référé précontractuel มาตรการคุ้มครอง ในเรื่องก่อนสัญญาทางปกครอง หรือกรณีเกี่ยวกับวิฤกษ์กระจายเสียง เป็นต้น référé-liberté ตั้งอยู่บน พื้นฐานที่ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ตุลาการเข้ามามีส่วนในคดีโดยทันทีในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพ (ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด) ของผู้ฟ้องคดีถูกละเมิด ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้อยคำที่กฎหมายใช้ คือ คำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” เป็นคำที่เปิดช่องให้มีการตีความได้ค่อนข้างกว้าง อีกประการหนึ่งก็คือ référé ดังกล่าวเป็นเทคนิคของวิธีพิจารณาที่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาคดีหลัก จึงมีผลทำให้เกิดการ พิจารณาคำขอในคดีเดียวกันแยกเป็นสองกรณี กล่าวคือ การพิจารณาคำขอในคดีหลัก และการ พิจารณาคำขอ référé ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของตุลาการต่างนายกัน คือ องค์คณะปกติในการ พิจารณาคดีหลัก และตุลาการเพียงนายเดี่ยวในการพิจารณาคำขอ référé แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณา โดยตุลาการเพียงนายเดี่ยวยังต้องเคารพหลักในการต่อสู้คดีของคู่ความ (principe de contradictoire) กล่าวคือ การพิจารณาคดีโดยเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีการต่อสู้คดี หรือ การเข้าถึงเอกสาร รวมทั้ง การพิจารณาโดยตุลาการที่มีความเป็นกลาง ตลอดจนการเรียกคู่ความเข้ามาในกระบวนการพิจารณา โดยเปิดเผยของศาล³⁸ โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการ พินิจฉัยไว้ในมาตรา L 511-1³⁹ ว่าเป็นอำนาจของผู้พิพากษานายเดี่ยว (le juge des référés) ที่จะ

³⁸ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษย์. มาตรการก่อนการพิพากษาในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2554, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=792>.

³⁹ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา L 511-1.

Code de justice administrative Article L 511-1

Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.

พิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด และมาตรา L 511-2⁴⁰ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการที่จะใช้อำนาจของผู้พิพากษานายเดี่ยวในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) แต่งตั้ง โดยตุลาการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจนี้ต้องมีเวลารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวมาไม่น้อยกว่าสองปี และอย่างน้อยต้องดำรงตำแหน่งในระดับที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller) ทั้งนี้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว⁴¹

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งแยกได้เป็น 4 กรณี คือ 1) การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน 2) มาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง 3) มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อน 4) มาตรการพิเศษอื่นๆ⁴² ซึ่งผู้เขียนขอหยิบยกขึ้นมาศึกษาเฉพาะกรณีแรก กล่าวคือ การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน (le juge des référés statuant en urgence) ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยต่อไป ดังนี้

ประมวลกฎหมายศาลปกครองแบ่งแยกเรื่องการพิจารณาในกรณีฉุกเฉินไว้เป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ 1) การทุเลาการบังคับ 2) การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล และ 3) มาตรการฉุกเฉินอื่นๆ

1) การทุเลาการบังคับ (le référé-suspension)

การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (le sursis à exécution des acts administratifs) ซึ่งได้แก่ การระงับใช้ชั่วคราวของการกระทำทางปกครองในระหว่างที่รอการพิจารณาพิพากษาของศาล มาตรการดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่า การฟ้องคดีปกครองไม่มีผลในการระงับการบังคับของการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (la règle du

⁴⁰ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา L 511-2.

Code de justice administrative Article L 511-2

Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller.

Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne à cet effet.

⁴¹ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 159-160). เล่มเดิม.

⁴² แหล่งเดิม. (น. 160-185).

caractère non suspensif des recours devant la juridiction administrative)⁴³ โดยประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L 521-1 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าจะเป็นคำสั่งปฏิเสธ หากมีการขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ หากปรากฏว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าคำสั่งนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้การทุเลาการบังคับเป็นอันสิ้นสุดผลเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การมีคำสั่งทุเลาการบังคับมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁴⁴

ก) การขอให้ทุเลาการบังคับจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (ขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลง) ดังนั้น ในกรณีที่ไม่ได้เป็นการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะขอให้ทุเลาการบังคับไม่ได้ เช่น คำร้องขอให้ทุเลาการก่อสร้างที่กระทำบนทางสาธารณะเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้⁴⁵ นอกจากนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้ถ้อยคำว่า “เปลี่ยนแปลงคำสั่ง” นั้น ย่อมหมายความว่า การขอให้ทุเลาการบังคับ มิได้จำกัดอยู่เฉพาะคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours en excès de pouvoir) เท่านั้น แต่ใช้บังคับในกรณีของการฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ด้วย⁴⁶

คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุให้การฟ้องคดีที่อาจขอทุเลาการบังคับคดีได้นั้นอาจเป็นคำสั่งปฏิเสธก็ได้ กรณีนี้ถือเป็นเงื่อนไขที่กลับหลักการเดิมของการมีคำสั่งทุเลาการบังคับที่สภาแห่งรัฐเคยวางแนวไว้ในคดี Amoros ว่า ศาลจะสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งปฏิเสธไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ (pouvoir d'injonction) ซึ่งโดยหลักแล้วมิใช่อำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะหลังวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองได้มาถึงจุดที่ยอมรับให้ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดได้แล้ว ดังจะเห็นได้จากมาตรา L 911-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่ให้อำนาจศาลสั่งการให้หน่วยงานฝ่ายปกครองปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลได้

⁴³ แหล่งเดิม. (น. 160).

⁴⁴ แหล่งเดิม. (น. 163-166).

⁴⁵ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Etabl. Vissol Giraud ลงวันที่ 3 มีนาคม 1976 (อ้างถึงใน *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 164), เล่มเดิม).

⁴⁶ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Société Venutolo ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1984 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 164)).

ข) ศาลจะรับคำร้องขอทุเลาการบังคับได้ก็ต่อเมื่อคำฟ้องหลัก (ที่ขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง) เป็นคำฟ้องที่ศาลอาจรับไว้พิจารณาได้เท่านั้น กล่าวคือต้องมีใจเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี⁴⁷ คำฟ้องคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁴⁸ การฟ้องโต้แย้งมาตรการภายในหรือมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ⁴⁹ หรือโต้แย้งคำสั่งที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจยกเลิก⁵⁰

ค) ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับได้ต่อเมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีมีข้อสังเกตในเบื้องต้นว่า มาตรา L 521-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 54 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 (ซึ่งมีที่มาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ) ที่กำหนดว่าศาลจะสั่งทุเลาการบังคับได้ ก็ต่อเมื่อประการแรก การบังคับตามคำสั่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข และประการที่สอง มีเหตุผลหนักแน่นและมีลักษณะที่จะทำให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น (โดยแทนที่ของ “ความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข” ด้วย “ความจำเป็นเร่งด่วน” และผ่อนปรนจาก “มีเหตุผลหนักแน่น” เป็น “มีเหตุอันควรเชื่อ”)

ในเรื่องของ “ความจำเป็นเร่งด่วน” นั้น มีแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ศาลจะถือว่ามีการณ์ที่จำเป็นเร่งด่วน เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลอย่างทันทีและร้ายแรงเพียงพอต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสถานะหรือผลประโยชน์ของผู้ร้อง⁵¹ โดยการพิจารณาจะต้องมีลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (objectivement) และคำนึงถึงสถานการณ์โดยรวมในแต่ละกรณี⁵² ซึ่งการที่ศาลวางหลักว่าความจำเป็นเร่งด่วนพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นทันที และระดับความร้ายแรงที่เพียงพอแล้วจะมีผลทำให้ศาลสามารถสั่งทุเลาการบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เป็นตัวเงินได้ (ซึ่งแต่เดิม

⁴⁷ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Larcher ลงวันที่ 22 มิถุนายน 1992 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 164)).

⁴⁸ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Haffersass ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 1977 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 164)).

⁴⁹ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Bert ลงวันที่ 12 ตุลาคม 1988 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 164)).

⁵⁰ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Soc. Ouest-Peinture ลงวันที่ 20 ธันวาคม 1961 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 164)).

⁵¹ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Confédérat. Nat. des radios libres ลงวันที่ 19 มกราคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 165)).

⁵² คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Préfet des Alpes-Maritimes c. Soc Sud-Est Assainissement ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 165)).

ศาลถือว่ากรณีดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขเพราะเป็นความเสียหายที่เสียหายแก้ไขได้ในภายหลัง) เพราะมิได้คำนึงถึงความยากแก่การเสียหายแก้ไขแล้ว หากแต่คำนึงถึงความร้ายแรงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้ขอจึงมีหน้าที่เพียงแสดงให้ศาลเห็นว่า คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะหรือสถานะหรือผลประโยชน์ของตนเท่านั้น

สำหรับในเรื่องของ “มีเหตุอันควรเชื่อว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย” มีที่มาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ch. Synd. Des constructeurs de moteurs d'avions ใน ค.ศ. 1938 (คำพิพากษา ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 1938) เหตุผลสำคัญของเงื่อนไขในข้อนี้ คือ คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ออกมาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบริการสาธารณะ (intérêt général) และมีข้อสันนิษฐานไว้ว่าชอบด้วยกฎหมายจนกว่าศาลจะสั่งเพิกถอน ดังนั้น การจะให้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองต้องหยุดไปจึงจะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะมีการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว กล่าวคือ หากมีแนวโน้มว่าคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องคดีจะต้องถูกยกเลิกก็เป็นกรณีที่เป็นประโยชน์หรือเป็นความจำเป็นที่จะต้องทุเลาการบังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี ในทางตรงกันข้าม หากมีแนวโน้มว่าคำสั่งชอบด้วยกฎหมายก็ไม่มี ความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ที่จะทุเลาการบังคับซึ่งเหตุผลที่หนักแน่นก็คือเหตุต่างๆ ที่จะทำ ให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจเป็นเหตุภายใน เช่น เป็นคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายหรือบิดเบือน การใช้อำนาจ หรือเหตุภายนอก เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจหรือเป็นคำสั่งที่ผิดรูปแบบ ก็ได้ โดยจะต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุน ไม่ใช่กล่าวอ้างขึ้นลอยๆ หรือเป็นเพียงการคาดการณ์หรือคิดขึ้นเอง แต่ก็มีได้ถึงขนาดหมายความว่าเหตุผลของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้ตามที่อ้าง กล่าวคือ เป็นเพียงกรณีที่ปรากฏว่า จากเอกสารหลักฐานในชั้นสอบสวนมีความเป็นไปได้สูงว่า คำสั่งที่ถูกโต้แย้งจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ยังไม่ถึงกับเป็นที่แน่นอน เพราะหากเป็นที่แน่นอนแล้วก็ไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องสั่งให้ทุเลาการบังคับ หากแต่ควรจะต้องพิพากษาไปเลย

ง) การสั่งทุเลาการบังคับเป็น “อำนาจ” ของศาล การทุเลาการบังคับมิใช่สิทธิ หากแต่เป็นดุลพินิจของศาลที่จะสั่งหรือไม่ก็ได้ แม้ว่าตามข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าคำขอเข้าเงื่อนไขที่จะสั่ง ทุเลาได้ ศาลก็มีดุลพินิจที่จะไม่สั่งทุเลาการบังคับได้ ทั้งนี้ ได้มีการวางหลักไว้ในคำพิพากษา คดี Assoc. de sauvegarde du quartier Notre-Dame ว่าเป็นเรื่องของศาลปกครองที่จะพิจารณาว่า ในแต่ละคดีมีความเหมาะสมที่จะสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งหรือไม่ และในคดี Huglo et autres มีการให้เหตุผลว่า การสั่งทุเลาการบังคับเป็นเพียงทางเลือก (un simple faculté) ของศาลเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันมาตรา L 521-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง นำหลัก ตามแนวคำพิพากษาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ โดยใช้ถ้อยคำว่า “ศาลอาจสั่งทุเลาการบังคับ...”

2) การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล

ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L 521-2⁵³ กำหนดว่า ในกรณีที่มีคำขอและเห็นว่า เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้พิพากษานายเดียวสามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะถูกระทบอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ที่ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ ภายใน 48 ชั่วโมง จะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าว เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกในประมวลกฎหมายศาลปกครอง โดยให้อำนาจ ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจสั่งคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้ (ทำนองเดียวกับอำนาจ ตุลาการศาลยุติธรรม) โดยการใช้ “มาตรการใดๆ” ก็ได้ (รวมถึงการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำด้วย) เจเนอรัลของการใช้อำนาจในกรณีนี้ คือ ก) มีความจำเป็นเร่งด่วน และ ข) เสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของบุคคลถูกระทบอย่างร้ายแรง⁵⁴ ส่วนการพิจารณาว่ากรณีใดมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของบุคคลถูกระทบอย่างร้ายแรงนั้น ต้องศึกษาจากคำพิพากษาและคำสั่งสภาแห่งรัฐ ดังนี้

ก) มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป เช่น กรณีผู้ร้องถูกยึดบัตรประจำตัวประชาชนถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องคืนบัตรดังกล่าวให้ เพื่อที่เจ้าของบัตรจะสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้⁵⁵ แต่คำสั่งของเทศบาลที่ห้ามมิให้เข้าไป ทำพิธีกรรมทางศาสนาในอาคารที่อันตรายนั้นไม่ถือเป็นกรณีเร่งด่วน เพราะมีการเสนอที่อื่น ที่เหมาะสมให้แล้ว⁵⁶ เป็นต้น

ข) เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลถูกระทบอย่างร้ายแรง ในที่นี้สิทธิและเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลต่างๆ

⁵³ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา L 521-2.

Code de justice administrative Article L 521-2

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

⁵⁴ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 166-168). เล่มเดิม.

⁵⁵ คำสั่งสภาแห่งรัฐ ในคดี Cons. Marcel ลงวันที่ 2 เมษายน 2001 (อ้างถึงใน วิธีพิจารณาคดีปกครอง เปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 167-168), เล่มเดิม).

⁵⁶ คำสั่งสภาแห่งรัฐ ในคดี La Mosquée ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

ซึ่งที่ผ่านมามีแนวคำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐไว้ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง⁵⁷ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น⁵⁸ เสรีภาพในการแต่งงาน⁵⁹ เสรีภาพในการถือครองทรัพย์สิน⁶⁰ เสรีภาพในการหยุดงานประท้วง⁶¹ เสรีภาพในการถือสัญชาติ⁶² เสรีภาพในการใช้ชีวิตครอบครัวอย่างปกติ⁶³ เสรีภาพในการให้ความยินยอมให้แพทย์ทำการรักษา⁶⁴ แต่สิทธิในที่อยู่อาศัย⁶⁵ สิทธิในการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง⁶⁶ สิทธิในการเล่นและเข้าร่วมการแข่งขันกีฬา⁶⁷ สิทธิในการศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก⁶⁸ เหล่านี้ ไม่ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

สำหรับกรณีใดจะถือว่าสิทธิถูกระทบอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ก็จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เช่นเดียวกัน มิใช่ว่าเมื่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานถูกระทบแล้วจะเข้าเงื่อนไขในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลวินิจัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลและสภาแห่งรัฐถือว่ากรณีร้ายแรงต้องเป็นการกระทำที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าว มิใช่เป็นเพียงการรบกวนการใช้สิทธิ

⁵⁷ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Deperthes* ลงวันที่ 2 มกราคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁵⁸ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Casnovas* ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁵⁹ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Bena* ลงวันที่ 27 มกราคม 2003 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶⁰ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Société LIDL* ลงวันที่ 23 มีนาคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶¹ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Aguillon* ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2003 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶² คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Hyacinthe* ลงวันที่ 12 มกราคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶³ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Ministre de l'Intérieur c/Tliba* ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶⁴ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Feuillatey* ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2002 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶⁵ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Association de reinsercion du Limousin* ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2002 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶⁶ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Préfet de l'Hérault* ลงวันที่ 5 มีนาคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶⁷ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Caillat* ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

⁶⁸ คำพิพากษาจากศาลแห่งรัฐ ในคดี *Université Paris VIII* ลงวันที่ 24 มกราคม 2001 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 167-168)).

ค) ต้องปรากฏว่า การกระทำที่เป็นเหตุกระทบกระเทือนเสรีภาพนั้นเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เห็นได้ชัดว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของการทูลเกล้าฯ การบังคับที่เป็นแต่เพียงมีเหตุอันควรเชื่อ (สงสัย) ก็เพียงพอแล้ว

3) มาตรการฉุกเฉินอื่นๆ

ในทางวิชาการเรียกว่า มาตรการป้องกันความเสียหาย (le référé conservatoire) โดยบทบัญญัติมาตรา L 521-3⁶⁹ แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า “ในกรณีเร่งด่วน เมื่อได้รับการร้องขอ ตุลาการนายเด็วอาจสั่งกำหนดมาตรการใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ได้ แม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น” มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น ป้องกันการยืระยะเวลาของสถานการณ์ที่ขัดต่อกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคู่กรณีหรือปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการออกคำสั่งให้กระทำการใด (injonction) หรือกำหนดเงื่อนไขให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ โดยการสั่งต่อคู่กรณีซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นคำสั่งที่กระทำต่อคู่กรณีที่เป็นเอกชน⁷⁰ ปรากฏตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ เช่น การสั่งให้ผู้ก่อสร้างอาคารดำเนินการก่อสร้างงานอย่างใดโดยเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงยิ่งขึ้นต่ออาคาร⁷¹ การสั่งให้ผู้รับเหมาก่อสร้างงานโยธาสาธารณะส่งคืนวัสดุที่เอาไปจากสถานที่ก่อสร้าง⁷² การสั่งให้ผู้รับสัมปทานขนขยะซึ่งหยุดดำเนินการส่งมอบรถขนถ่ายขยะให้แก่เทศบาล⁷³ การสั่งให้ผู้เข้าไปครอบครองในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินออกไปจากที่ดินดังกล่าว⁷⁴

⁶⁹ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา L 521-3.

Code de justice administrative Article L 521-3

En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

⁷⁰ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 168). เล่มเดิม.

⁷¹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Vivien ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 1962 (อ้างถึงใน วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 168-169), เล่มเดิม).

⁷² คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Office HLM de la Seine ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1956 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 168-169)).

⁷³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Sarl Sonetra ลงวันที่ 30 ตุลาคม 1963 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 168-169)).

⁷⁴ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Bosch ลงวันที่ 4 มิถุนายน 1976 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 168-169)).

แต่ในบางกรณีคำพิพากษาศาลแห่งรัฐได้วินิจฉัยวางหลักว่า ศาลอาจสั่งหน่วยงานของรัฐให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เช่น สั่งให้ฝ่ายปกครองแจ้งคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับผู้ขอให้ผู้ขอทราบ รวมทั้งเอกสารอื่นเกี่ยวกับการออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ผู้ขอจะได้นำคำสั่งหรือข้อมูลดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม⁷⁵ หรือเพื่อนำไปใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง⁷⁶ ซึ่งถือว่าการสั่งดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นของหลักการที่ว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ (pouvoir d'injonction) ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผลของความจำเป็นเร่งด่วน (L'urgence) ดังนั้น ความจำเป็นเร่งด่วนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการที่ศาลจะกำหนดมาตรการดังกล่าว ซึ่งกรณีใดจะถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนนั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลแห่งรัฐมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้⁷⁷

ก) ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนเมื่อข้อเท็จจริงในคดีนั้นมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งอาจจะยากที่จะทำให้กลับคืนได้ดั้งเดิม หรือ ก่อให้เกิดอันตราย ตัวอย่างเช่น น้ำท่วม (สั่งการให้ทำการก่อสร้างเพื่อป้องกัน)⁷⁸ หรือการพังทลายของตึก (สั่งให้ขับไล่ผู้ครอบครองโดยมิชอบออกไป)⁷⁹

ข) ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนเมื่อจำเป็นจะต้องคงไว้หรือทำให้กลับคืนมา ซึ่งการดำเนินงานโดยปกติของการบริการสาธารณะ⁸⁰ หรือการดำเนินการก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ⁸¹

ค) มีความจำเป็นเร่งด่วน เมื่อความจำเป็นในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่เร็วที่สุดก่อนที่จะหมดเวลา⁸²

⁷⁵ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี Mme Amiel ลงวันที่ 6 มิถุนายน 1980 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169)).

⁷⁶ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี Esposito ลงวันที่ 21 ธันวาคม 1994 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169)).

⁷⁷ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 169). เล่มเดิม.

⁷⁸ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี Brune ลงวันที่ 9 มีนาคม 1979 (อ้างถึงใน วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 169-170), เล่มเดิม).

⁷⁹ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี Soc. d'exploit. Des sous-produit des abattoirs ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1980 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

⁸⁰ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี Sarl Sonetra ลงวันที่ 30 ตุลาคม 1963 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

⁸¹ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี office HLM de la Seine ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1956 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

⁸² คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ในคดี Aboudou Mzé ลงวันที่ 26 มีนาคม 1983 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

นอกจากความจำเป็นเร่งด่วนแล้ว การกำหนดมาตรการนี้จะต้องเป็นมาตรการที่ “เป็นประโยชน์” ด้วย เช่น ในกรณีขอให้ศาลสั่งให้ขับไล่ผู้บุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งนายกเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อความปลอดภัยและสุขลักษณะของสถานที่ขับไล่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งได้เอง ศาลจะไม่กำหนดมาตรการให้ตามคำขอ เพราะเป็นมาตรการที่ไม่เป็นประโยชน์⁸³ เงื่อนไขเรื่องประโยชน์ของมาตรการที่จะขอให้ศาลสั่งนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐแจ้งหรือเปิดเผยคำสั่งหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีในโอกาสต่อไป ซึ่งศาลเห็นว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์ หากได้มีการฟ้องคดีไปแล้ว หรือเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือเป็นเรื่องที่ศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณา⁸⁴

นอกจากเงื่อนไขในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วน และประโยชน์ของมาตรการที่จะกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขเชิงบวก (condition positive) แล้ว การกำหนดมาตรการชั่วคราวในกรณีนี้ ยังมีเงื่อนไขเชิงปฏิเสธ (condition négative) อีกประการหนึ่ง คือ มาตรการที่กำหนดจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง⁸⁵ สำหรับกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การสั่งเพิกถอน (L'annulation) หรือสั่งให้ทุเลาการบังคับ (sursis à exécution) ดังนั้น ผู้พิพากษานายเดี่ยวไม่อาจสั่งทุเลาการบังคับ⁸⁶ หรือมาตรการอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันได้ เช่น ไม่สามารถสั่งให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกสั่งให้กักตัวอยู่ในโรงพยาบาลโรคจิตตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด⁸⁷ หรือไม่อาจสั่งให้ผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งให้ออกจากงานกลับเข้ารับราชการได้⁸⁸ เป็นต้น นอกจากนี้ ตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในกรณีนี้ไม่รวมถึงคำสั่งที่เป็นการอนุญาต เพราะเป็นคำสั่งที่ไม่มีลักษณะบังคับ ดังนั้น ผู้พิพากษานายเดี่ยวจึงอาจกำหนดมาตรการโดยการสั่งการให้ระงับการ

⁸³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Comm. De Castres ลงวันที่ 20 มกราคม 1989 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

⁸⁴ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 169-170). เล่มเดิม.

⁸⁵ แหล่งเดิม. (น. 170).

⁸⁶ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Guemache ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 1975 (อ้างถึงใน วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 169-170), เล่มเดิม).

⁸⁷ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Chaffour ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 1986 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

⁸⁸ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Mille Aroudj ลงวันที่ 21 เมษายน 1989 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

ก่อสร้าง (ซึ่งได้รับใบอนุญาตแล้ว) ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินได้⁸⁹

อนึ่ง แต่เดิมนั้นการใช้มาตรการนี้มีเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง คือ มาตรการที่กำหนดขึ้นจะมีผลกระทบต่อการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้พิพากษานายเด็วก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาขององค์กรซึ่งรับฟ้องคดีนั้นไว้ ด้วยเหตุนี้ ผู้พิพากษานายเด็วจึงไม่สามารถสั่งให้เพิกถอนคำสั่งใดๆ หรือสั่งให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชดใช้ค่าเสียหายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่สามารถที่จะสั่งการเกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งแห่งคดีอันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาขององค์กรนี้ได้ นอกจากนี้ ศาลยังไม่อาจกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยมีพื้นฐานจากการพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือสถานะทางกฎหมายของเอกสารของสถานการณหรือลักษณะการกระทำใดได้⁹⁰ เช่น จะออกมาตรการชั่วคราวให้จับไล่ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณประโยชน์โดยพิจารณาว่าการครอบครองดังกล่าวเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้⁹¹ และสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า “ผู้พิพากษานายเด็วไม่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁹² เงื่อนไขดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามแนวคำพิพากษาสภาแห่งรัฐว่า แม้จะป็นประเด็นในเนื้อหาของคดี แต่หากไม่มีการโต้แย้งที่มีน้ำหนัก (la contestation sérieuse) แล้วผู้พิพากษานายเด็วก็มีอำนาจกำหนดมาตรการชั่วคราวในประเด็นดังกล่าวได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการกำหนดมาตรการชั่วคราวที่กระทบต่อการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี⁹³ เช่น ในกรณีการออกมาตรการชั่วคราวโดยสั่งให้จับไล่ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะเห็นว่าเป็นการครอบครองโดยไม่ถูกต้อง สามารถกระทำได้ หากผู้บุกรุกนั้นมีได้มีข้อโต้แย้งที่หนักแน่น⁹⁴ ส่วนการพิจารณาว่าอะไรเป็นข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักหรือไม่นั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ แม้ว่าต่อมาศาลอาจจะมีคำพิพากษาไปในทิศทางอื่นก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในคดีหนึ่ง ผู้พิพากษานายเด็วกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยสั่งให้จับไล่ยามของโรงเรียนแห่งหนึ่ง

⁸⁹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Codomiu ลงวันที่ 19 มกราคม 1985 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 169-170)).

⁹⁰ *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (น. 170-171). เล่มเดิม.

⁹¹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Boillot ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1983 (อ้างถึงใน *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 171), เล่มเดิม).

⁹² คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Mme Cosquer ลงวันที่ 9 ธันวาคม 1991 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 171)).

⁹³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Lecoq ลงวันที่ 3 มีนาคม 1997 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 171)).

⁹⁴ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Vve Abadie ลงวันที่ 22 มิถุนายน 1997 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. (น. 171)).

นอกจากที่פקประจำตำแหน่ง ใดๆ ที่ยามคนดังกล่าวได้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งย้ายตนต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้พิพากษานั้นเห็นว่า การฟ้องคดีดังกล่าวมิได้ถือเป็นข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนัก แต่ต่อมาปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว⁹⁵

สำหรับขั้นตอนของการกำหนดมาตรการชั่วคราวทั้ง 3 กรณี ดังกล่าว เป็นไปตามมาตรา L 522-1 มาตรา L 522-3 และมาตรา L 523-1 และมาตรา R 522-1 ถึงมาตรา R 522-14 และมาตรา R 523-1 ถึงมาตรา R 523-3 ดังต่อไปนี้⁹⁶

คำขอให้กำหนดมาตรการชั่วคราว อย่างน้อยต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน (มาตรา R 522-1 วรรคหนึ่ง) และคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องกระทำในรูปของคำร้องต่างหากจากคำฟ้อง โดยต้องแนบสำเนาคำฟ้องไปด้วย (มาตรา R 522-1 วรรคสอง) นอกจากนี้ ที่คำขอและซองจะต้องระบุถ้อยคำว่า “référé” ไว้ด้วย และหากเป็นการส่งทางไปรษณีย์ต้องใช้วิธีการลงทะเบียน (มาตรา R 522-3)

ในกรณีที่คำขอมีข้อบกพร่อง ศาลไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ขอแก้ไขให้ถูกต้อง (มาตรา R 522-2)

ศาลต้องส่งคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งโดยมีระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลอาจพิจารณาดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งเตือนเสียก่อน (มาตรา R 522-4)

คำขอ (รวมทั้งคำโต้แย้งของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งหรือคำร้องสอด) ให้คุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา L 521-2 ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยทนายความ สำหรับคำขอในกรณีอื่น การจะต้องมีทนายความหรือไม่ขึ้นอยู่กับคำฟ้องหลัก (มาตรา R 522-5)

การพิจารณาของตุลาการนายเดี่ยวต้องเป็นวิธีพิจารณาที่ฟังความสองฝ่ายซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจาก็ได้ และในกรณีที่เป็นการขอให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา L 521-1 หรือขอให้คุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา L 521-2 (รวมทั้งคำขอให้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมาตรการดังกล่าว) ศาลจะต้องจัดให้มีการนัดพิจารณาโดยเร็วและต้องแจ้งกำหนดวันพิจารณาให้คู่ความทราบด้วย (มาตรา L 522-1) ซึ่งมาตรา L 522-6 กำหนดต่อมาด้วยว่าให้แจ้งโดยวิธีใดก็ได้ เช่น โทรศัพทหรือโทรสาร

ในกรณีที่ปรากฏว่าคำขอให้กำหนดมาตรการชั่วคราวไม่มีลักษณะที่แสดงถึงความจำเป็นเร่งด่วน หรือปรากฏว่าเป็นคำขอที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นคำขอที่

⁹⁵ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 171). เล่มเดิม.

⁹⁶ แหล่งเดิม. (น. 171-173).

ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ หรือไม่มีเหตุผลสนับสนุน ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกคำขอโดยไม่จำเป็นต้องส่งคำขอให้คู่ความอีกฝ่ายและไม่จำเป็นต้องกำหนดวันนัดพิจารณาก็ได้ แต่ต้องให้เหตุผลของคำสั่งนั้น (มาตรา L 522-3)

อนึ่ง มาตรา R 522-8-1 กำหนดให้ตุลาการนายคนเดียวที่ใช้อำนาจกำหนดมาตรการฉุกเฉินมีคำสั่งยกคำขอ หากคำขอนั้นไม่อยู่ในอำนาจศาล แต่อยู่ในอำนาจขององค์คณะหรือของศาลปกครองอื่น

คดีจะถือว่าอยู่ในสภาพที่วินิจฉัยได้แล้ว เมื่อมีการดำเนินการแจ้งคำร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ และมีการแจ้งกำหนดวันที่จะพิจารณาให้คู่ความทราบ (มาตรา R 522-7) และถือว่าการพิจารณาเสร็จสิ้นในวันนัดพิจารณา เว้นแต่ ศาลจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีก ซึ่งจะต้องแจ้งให้คู่ความทราบในกรณีที่ศาลสั่งขยายระยะเวลาวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ศาลมีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและคู่ความอาจส่งข้อโต้แย้งของตนไปยังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยตรง (มาตรา R 522-8)

อนึ่ง ในกรณีที่มีการส่งเอกสารต่อศาลหลังวันนัดพิจารณา (เสร็จสิ้นการพิจารณาแล้ว) หากเอกสารดังกล่าวมีเนื้อหาที่มีผลสำคัญต่อการพิจารณาคำขอ เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องเปิดการแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

คำสั่งศาลในกรณีนี้ให้กระทำในรูปแบบของคำสั่ง (ordonnance) โดยจะต้องระบุรายการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้และที่สำคัญคือต้องให้เหตุผล ในกรณีที่มีการจัดทำบันทึกถ้อยคำของคู่กรณีในวันนัดพิจารณาต้องลงชื่อโดยตุลาการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาล (มาตรา R 522-11)

คำสั่งศาลไม่ว่าจะกำหนดหรือไม่กำหนดมาตรการชั่วคราว จะต้องแจ้งให้คู่ความทราบโดยเร็ว โดยวิธีการใดๆ ก็ตาม (มาตรา R 522-12)

คำสั่งศาลที่ให้ทุเลาการบังคับมีผลต่อเมื่อคู่ความฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามได้รับทราบคำสั่ง แต่ศาลอาจสั่งให้มีผลในทันทีก็ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ศาลอาจสั่งให้การแจ้งคำสั่งให้แก่คู่กรณีในศาลก็ได้ (มาตรา R 522-13)

อนึ่ง คำสั่งศาลที่ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือการทุเลามาตรการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (รวมทั้งคำสั่งยกเลิกและแก้ไข) จะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลอาญาที่มีเขตอำนาจในท้องที่นั้น โดยด่วนด้วย สำหรับคำสั่งศาลที่ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ จะต้องแจ้งให้คลังจังหวัดทราบโดยด่วนเช่นกัน (มาตรา R 522-14)

คู่ความฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการชั่วคราวให้ทุเลาการบังคับ (ตามมาตรา L 521-1) หรือมาตรการฉุกเฉินอื่นๆ (ตามมาตรา L 521-3) คำสั่งเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก (มาตรา L 521-4) รวมทั้งคำสั่งปฏิเสธการกำหนดมาตรการดังกล่าว (มาตรา L 522-3) อาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วยการยื่นฎีกา (le pourvoi en cassation) ต่อสภาแห่งรัฐ ส่วนคำสั่ง

เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอาชญากรรม (appel) ต่อสภาแห่งรัฐ ทั้งนี้ ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

อนึ่ง นอกจากกรณีการพิจารณาในกรณีฉุกเฉินที่ประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้ตุลาการนายเด็วมีอำนาจในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนพิพากษาได้ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประมวลกฎหมายศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสยังมีมาตรการพิเศษอื่นๆ ซึ่งเป็นมาตรการที่ให้อำนาจตุลาการนายเด็วสั่งการในคดีพิเศษบางประเภทได้ด้วย โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดไว้ 4 กรณี คือ 1) มาตรการในคดีสัญญาและการพัสดุ 2) มาตรการในคดีภาษี 3) มาตรการในคดีเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคม 4) มาตรการชั่วคราวภายใต้ระบบพิเศษ⁹⁷

3.2 การจัดองค์กรวินัยคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

บทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดหน้าที่มิใช่เพียงแต่ให้ “จัดตั้ง” ศาลปกครอง หากแต่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ที่ให้จัดตั้งศาลปกครอง และให้ศาลปกครองสามารถทำงานได้ และรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองให้มีหลายชั้น หากแต่บทบัญญัติมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองทั่วไป โดยศาลปกครองทั่วไปแยกออกจากศาลสังคมและศาลภาษีอากรในฐานะเป็นศาลปกครองเฉพาะด้าน ศาลปกครองทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 ระดับ โดยในมลรัฐ (Länder) ต่างๆ ให้มีศาลปกครองชั้นต้นหลายศาล (Verwaltungsgerichte เรียกโดยย่อว่า VG) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht เรียกโดยย่อว่า OVG) 1 แห่ง ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงมีฐานะเป็นศาลของมลรัฐ (Ländergerichten) สำหรับในระดับสหพันธ์ให้มีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ มีฐานะเป็นศาลของสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht เรียกโดยย่อว่า BVerwG) ที่เมือง Leipzig (เดิมกำหนดไว้ที่เมือง Berlin)⁹⁸

โดยหลักแล้ว ศาลปกครองชั้นต้น (VG) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (OVG) เป็นศาลตรวจสอบข้อเท็จจริงลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สอง (Tatacheninstanz) และศาลของสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด (Revisionsinstanz) อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้มีข้อยกเว้นอยู่ด้วย ในแต่ละมลรัฐ (Land) อย่างน้อยจะต้องมีศาลปกครองชั้นต้น (VG) 1 ศาล ขณะเดียวกันก็อนุญาตให้มีศาลปกครอง

⁹⁷ แหล่งเดิม. (น. 179-185).

⁹⁸ แหล่งเดิม. (น. 355-356).

ชั้นอุทธรณ์ (OVG) เพียง 1 ศาล ตามที่กล่าวแล้ว แต่มลรัฐหนึ่งสามารถจัดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ร่วมกับมลรัฐอื่นได้ ในปัจจุบันประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีศาลปกครองชั้นต้น 52 แห่ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวน 16 แห่ง และมีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ในฐานะเป็นศาลสูงสุด⁹⁹

สำหรับการศึกษาเรื่องการจัดองค์กรวินิจัยคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในส่วนนี้ ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสามหัวข้อใหญ่เพื่อให้เห็นภาพรวมของเรื่อง ดังนี้ 3.2.1 โครงสร้างศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 3.2.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และ 3.2.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

3.2.1 โครงสร้างศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การจัดองค์กรศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็นสามชั้น ดังนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่รับคดีในเบื้องต้น ศาลปกครองชั้นต้นนั้น อาจได้รับการจัดตั้งหรือยุบเลิกโดยกฎหมายของมลรัฐ (มาตรา 3 VwGO) ศาลชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจัยคดีเป็นศาลแรก สำหรับข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองกำหนดไว้ในมาตรา 45 VwGO¹⁰⁰

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นสูงเป็นศาลปกครองระดับมลรัฐ เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ในแต่ละมลรัฐสามารถมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้เพียงศาลเดียว มลรัฐหลายมลรัฐอาจร่วมกันจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพียงศาลเดียวได้โดยถือเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของมลรัฐที่ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในบางเรื่อง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 VwGO¹⁰¹

(3) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองสหพันธ์ ศาลปกครองสหพันธ์จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองสหพันธ์ ศาลปกครองสหพันธ์ย่อมมีสถานะเดียวกับศาลยุติธรรมสหพันธ์ ศาลภาษีสหพันธ์ ศาลแรงงานสหพันธ์ และศาลสังคมสหพันธ์ ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในความหมายของมาตรา 95 I ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลปกครองสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด

⁹⁹ แหล่งเดิม. (น. 356).

¹⁰⁰ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน (น. 26), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰¹ แหล่งเดิม. (น. 27).

(หมายถึงเป็นศาลที่พิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลปกครองสหพันธ์) ในกรณีนี้ ศาลปกครองสหพันธ์ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ศาลปกครองสหพันธ์จะไม่วินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริง ศาลปกครองสหพันธ์อาจทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น¹⁰²

3.2.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชั้นที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะ ซึ่งโดยปกติแล้วประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 นาย องค์คณะจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาในคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ซับซ้อน¹⁰³

โดยทั่วไปแล้วองค์คณะของผู้พิพากษาในศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วย หัวหน้าองค์คณะและผู้พิพากษาอาชีพอย่างน้อย 2 คน (มาตรา 5 VwGO) ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาด้วยวาจานั้น ให้ผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน เป็นผู้ตัดสินเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยบนพื้นฐานของการพิจารณาด้วยวาจาให้ผู้พิพากษาสมทบ 2 คน ร่วมในการวินิจฉัยด้วย (มาตรา 5 วรรคสาม VwGO) ยกเว้นกรณีที่ผู้พิพากษานายเดี่ยวมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษามาตรา 6 VwGO หรือกรณีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ตามมาตรา 87 a วรรคหนึ่ง และวรรคสาม VwGO หรือกรณีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนได้รับความเห็นชอบจากองค์คณะตามมาตรา 87 a วรรคสอง VwGO ผู้พิพากษาอาชีพจะต้องเป็นผู้เตรียมคดีเพื่อการพิพากษาคดีของศาล ภาระหน้าที่ของผู้พิพากษาอาชีพได้มีการกำหนดไว้แตกต่างกัน ดังนี้¹⁰⁴

ก. การทำหน้าที่ของหัวหน้าองค์คณะ ภาระหน้าที่หลักของหัวหน้าองค์คณะ คือ การจัดการเกี่ยวกับการทำงานขององค์คณะ การทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน และการทำหน้าที่เป็นประธานในการพิจารณาด้วยวาจา

ข. การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าองค์คณะจะต้องดำเนินการในคดีตามที่ได้รับมอบหมาย การดำเนินการดังกล่าวในด้านใดด้านหนึ่งนั้นเป็นความรับผิดชอบของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่ง โดยความเห็นชอบของผู้พิพากษาร่วมองค์คณะ

¹⁰² แหล่งเดิม. (น. 29).

¹⁰³ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 357). เล่มเดิม.

¹⁰⁴ แหล่งเดิม. (น. 464-466).

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีชื่อเรียกแตกต่างกันอยู่ 2 ชื่อ คือ Oberverwaltungsgerichte ส่วนใหญ่ใช้ชื่อนี้ (ศาลปกครองระดับสูง) และ Verwaltungsgerichtshöfe ใช้เรียกเฉพาะมลรัฐ Baden Württemberg มลรัฐ Bayern และมลรัฐ Hessen สำหรับเรื่องการตรวจสอบก็เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนโต้แย้งคำพิพากษาและมติต่างๆ ของศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ ในกรณีเฉพาะบางเรื่อง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจเป็นศาลปกครองชั้นต้น โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องวิธีพิจารณาที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความซับซ้อน ตัวอย่างเช่น คำฟ้องโต้แย้งโครงการใหญ่ๆ ของการจัดให้มีพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์หรือการจำกัดขยะ หรือเกี่ยวกับการจรรยา หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองของมลรัฐ (labdesrechtliches Normenkontrollverfahren) เป็นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัย หรือพิพากษาโดยองค์คณะ (Senat) องค์ประกอบขององค์คณะนั้น มลรัฐต่างๆ กำหนดไว้ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ส่วนมากก็กำหนดไว้เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น คือ ผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 นาย หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มีผู้พิพากษาอาชีพ 5 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 นาย¹⁰⁵

(3) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (BVerwG) โดยหลักแล้วจะวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Revision) เกี่ยวกับการใช้กฎหมายของสหพันธ์ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเป็นศาลระดับที่วินิจฉัยข้อกฎหมายล้วนๆ สำหรับปัญหากฎหมายของมลรัฐ โดยหลักแล้ว ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจวินิจฉัย กล่าวคือ เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองระดับมลรัฐในฐานะเป็นศาลชั้นสุดท้าย นอกจากนี้ ในกรณีเฉพาะบางเรื่อง ศาลปกครองแห่งสหพันธ์เป็นศาลที่วินิจฉัยในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทั้งในชั้นต้นและชั้นสุดท้ายด้วย ตัวอย่างเช่น ข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์และมลรัฐ และระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง สำหรับคำฟ้องในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยสมาคม (Vereinsrecht) และในขอบเขตของกฎหมายควบคุมการประกันภัย (Versicherungsaufsichtsrecht) และในวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการขยายถนนหนทางในเขตเยอรมันตะวันออกเดิม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับเรื่องของวินัยและการทำหน้าที่ทางทหาร ศาลปกครองแห่งสหพันธ์วินิจฉัยในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ ลักษณะของศาลที่ทำหน้าที่ทบทวนชั้นสุดท้าย (Revisionsgericht) ศาลปกครอง

¹⁰⁵ แหล่งเดิม. (น. 357).

แห่งสหพันธ์วินิจัยโดยองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 5 นาย อีกทั้งกฎหมายกำหนดบังคับให้คู่ความจะต้องมีทนายความ (Anwaltszwang) คู่ความจะตั้งทนายความเป็นตัวแทนของตนในคดี องค์ประกอบของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ มาตรา 10 VwGO กำหนดให้¹⁰⁶

1) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยประธาน (Präsident) และหัวหน้าองค์คณะและผู้พิพากษาอื่นตามจำนวนที่ต้องการ

2) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จัดรูปเป็นองค์คณะ Senate

3) องค์คณะของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 นาย สำหรับมติหรือคำสั่งต่างๆ (Beschlüsse) ซึ่งไม่ต้องมีการนั่งพิจารณา (mündliche Verhandlung) กระทำโดยผู้พิพากษา 3 นาย มติหรือคำสั่งซึ่งไม่ต้องมีการนั่งพิจารณา ตัวอย่างเช่น มติเกี่ยวกับการร้องเรียนไม่อนุญาตให้ฟ้องคดี (มาตรา 133 วรรคห้า VwGO) มติเกี่ยวกับการปฏิเสธฎีกาที่ไม่รับไว้พิจารณา (มาตรา 144 วรรคหนึ่ง VwGO) เป็นต้น

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht) เป็นศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีโดยศาลปกครองสูงสุดเป็นการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นหลัก (OVG) และในกรณียกเว้นก็ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (VG) ในข้อกฎหมายด้วย การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด จึงมีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ¹⁰⁷ เป้าหมายของการทบทวนโดยศาลสูงสุดนั้น นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนแล้ว ยังเป็นการรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมาย (Rechtseinheit) และเป็นการพัฒนาหรือสร้างกฎหมายต่อไปอีกด้วย¹⁰⁸

การทำคำพิพากษาเป็นองค์คณะ (Spruchkörper) บรรดาศาลสูงสุดของสหพันธ์ทั้งหลายเป็นศาลกลุ่ม (Kollegialgerichte) โดยไม่มีข้อยกเว้น กล่าวคือ ประกอบด้วยผู้พิพากษาหลายนายเป็นองค์คณะวินิจัย (Spruchkörper) จำนวนองค์คณะ (Senat) เป็นไปตามความต้องการ และด้วยเหตุนี้จึงแตกต่างกันไป กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ได้กำหนดในเรื่องเฉพาะบางเรื่องกำหนดองค์คณะเฉพาะทางไว้ล่วงหน้า เช่น การสนับสนุนการศึกษาควรอยู่ในองค์คณะหนึ่ง เป็นต้น¹⁰⁹

¹⁰⁶ แหล่งเดิม. (น. 357-359).

¹⁰⁷ แหล่งเดิม. (น. 359).

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (BVerwGE) 19,323 (327) (อ้างถึงใน *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 359), เล่มเดิม).

¹⁰⁹ *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (น. 359). เล่มเดิม.

สำหรับการประชุมองค์คณะใหญ่ขึ้นการประชุมองค์คณะใหญ่มีขึ้นต่อเมื่อในปัญหาข้อกฎหมายขององค์คณะหนึ่งต้องการมีความเห็นเปลี่ยนแปลงไปจากการวินิจฉัยขององค์คณะอื่นหรือการวินิจฉัยของการประชุมองค์คณะใหญ่ การเบี่ยงเบนหรือความแตกต่างมีเงื่อนไขว่ามีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งเป็นความเห็นที่อยู่ในคำพิพากษาก่อนหน้านี้หรือคำพิพากษาใหม่ หรือกล่าวได้ว่ากรณีเป็นเรื่องความเห็นเบี่ยงเบนหรือแตกต่างก็ต่อเมื่อองค์คณะหนึ่งประสงค์จะให้คำตอบปัญหาข้อกฎหมายเดียวกันในการใช้กฎหมายเดียวกันแตกต่างไปจากองค์คณะอื่น และความเห็นทางกฎหมายมีข้อโต้แย้งหรือขัดแย้งกันเป็นการวินิจฉัยที่มีความสำคัญสำหรับองค์ประกอบขององค์คณะใหญ่ ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้พิพากษาในองค์คณะศาลสูงสุด องค์คณะละ 1 นาย ซึ่งเป็นองค์คณะที่ประธานมิได้เป็นหัวหน้าคณะ ดังนั้น องค์คณะศาลสูงสุดทั้งหมดสามารถให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย หรือตามหลักผู้แทนโดยรวม องค์คณะใหญ่เป็นการจัดองค์คณะที่มีความเป็นเอกภาพของศาล หากประธานไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้พิพากษานายหนึ่งในองค์คณะของประธานทำหน้าที่แทน ในขณะที่หากกรณีประธานไม่อยู่ สำหรับหน้าที่ประธานขององค์คณะใหญ่ให้ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงสุดทำหน้าที่แทน ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 11 VwGO ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการประชุมองค์คณะใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์คือมีหน้าที่ต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญอันได้แก่ หลักความมั่นคงหรือความแน่นอนของกฎหมาย และหลักการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรานี้ยังมีเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในวรรคสี่ด้วยการรักษาความมั่นคงแน่นอนของความเป็นเอกภาพของอำนาจตุลาการและการดำเนินต่อเนื่องไปของอำนาจตุลาการ การพัฒนากฎหมาย สำหรับเรื่องนี้การบังคับให้มีการนำเสนอข้อโต้แย้งเป็นการให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของการพิพากษาคดีให้เป็นเอกภาพในศาลปกครองเป็นสำคัญ¹¹⁰

ส่วนองค์คณะร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ บทบัญญัติมาตรา 95 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการจัดตั้ง “องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์” และให้มีการตรากฎหมายของสหพันธ์ในเรื่องนี้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการรักษาความเป็นเอกภาพขององค์กรตุลาการในศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 1968 ตั้งอยู่ในเมือง Karlsruhe องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ ประกอบด้วย ประธานศาลสูงสุดของทุกศาล ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะขององค์คณะต่างๆ ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง และผู้พิพากษาอื่นขององค์คณะต่างๆ ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความเป็นเอกภาพของอำนาจตุลาการในศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ ในทำนองเดียวกับการประชุม

¹¹⁰ แหล่งเดิม. (น. 360-362).

องค์คณะชุดใหญ่ วัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนี้มีขึ้นเพื่อความสมดุลของการวินิจฉัยที่มีความเห็นแตกต่างกัน และการรักษาความเป็นเอกภาพของกฎหมาย และความมั่นคงของกฎหมาย และก็เพื่อความเสมอภาคในการใช้กฎหมายด้วย นอกจากนั้น ก็เพื่อพัฒนากฎหมายด้วยเช่นกัน¹¹¹

ข้อดีของระบบศาลปกครองเยอรมัน คือ การมีศาลปกครองเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำงานอย่างระมัดระวังมากขึ้นเนื่องจากอาจมีผลสะท้อนทางกฎหมายในภายหลังในคดีต่างๆ ประมาณร้อยละ 90 ของคำวินิจฉัยสั่งการทางปกครองได้รับการนำมาพิจารณาขึ้นชั้นโดยศาลปกครองในเวลาต่อมา ซึ่งส่งผลดีแก่ภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวมทั้งวิธีดำเนินการวินิจฉัยสั่งการให้เป็นที่พอใจในทางบวก ศาลปกครองมีไว้ปกป้องคุ้มครองบุคคลทุกคนรวมทั้งคนต่างด้าวจากอำนาจมหาศาลของรัฐ ทุกคนแม้แต่ผู้พิพากษาก็อาจได้รับผลกระทบจากอำนาจรัฐได้ จึงเป็นเหตุผลที่ดีว่าทุกคนในรัฐควรที่จะได้รับความคุ้มครองจากศาลปกครองซึ่งมีการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างเป็นอิสระเต็มที่จากรัฐและจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น¹¹²

3.2.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

เฉพาะแต่ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชั้นที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะ ซึ่งโดยปกติแล้วประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 นาย องค์คณะจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาในคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ซับซ้อน¹¹³ ทั้งนี้ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ตามมาตรา 6¹¹⁴ บัญญัติว่า¹¹⁵

¹¹¹ แหล่งเดิม. (น. 362-363).

¹¹² การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย (น. 164). เล่มเดิม.

¹¹³ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 357). เล่มเดิม.

¹¹⁴ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO), มาตรา 6.

(1) Die Kammer soll in der Regel den Rechtsstreit einem ihrer Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn

1. die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und
2. die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat.

Ein Richter auf Probe darf im ersten Jahr nach seiner Ernennung nicht Einzelrichter sein.

(2) Der Rechtsstreit darf dem Einzelrichter nicht übertragen werden, wenn bereits vor der Kammer mündlich verhandelt worden ist, es sei denn, daß inzwischen ein Vorbehalts-, Teil- oder Zwischenurteil ergangen ist.

(1) โดยทั่วไปแล้ว องค์กรคณะอาจจะโอนคดีพิพาทให้กับตุลาการคนหนึ่งคนใดในองค์กรคณะในฐานะตุลาการนายเดี่ยวเพื่อทำการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็ได้ หากว่า

1. เนื้อหาของคดีพิพาทไม่มีความซับซ้อนจนเกินไปทั้งในแง่มุมมองเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

2. เนื้อหาของข้อกฎหมายไม่ได้มีความสำคัญ

ตุลาการทดลองงานไม่อาจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการนายเดี่ยวได้ในการปฏิบัติหน้าที่ในปีแรกของตน

(2) คดีพิพาทไม่อาจจะโอนให้แก่ตุลาการนายเดี่ยวพิจารณาพิพากษาได้ หากองค์กรคณะได้ทำการนั่งพิจารณาคดีดังกล่าวไปก่อนแล้ว เว้นแต่ ในระหว่างนั้น ได้มีคำพิพากษาสงวนสิทธิคำพิพากษาบางส่วน คำพิพากษาระหว่างพิจารณาไปแล้ว

(3) ตุลาการนายเดี่ยวสามารถโอนคดีพิพาทคืนให้แก่องค์กรคณะได้ภายหลังจากได้รับฟังคู่กรณีแล้ว และในกรณีที่คดีพิพาทปรากฏในภายหลังว่ามีเนื้อหาของข้อกฎหมายที่มีความสำคัญหรือเนื้อหาของคดีพิพาทมีความซับซ้อนจนเกินไปทั้งในแง่มุมมองเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหนึ่ง หลังจาก que ตุลาการนายเดี่ยวโอนคดีพิพาทคืนให้แก่องค์กรคณะแล้ว องค์กรคณะไม่อาจจะโอนคดีพิพาทดังกล่าวกลับมาให้ตุลาการนายเดี่ยวได้อีกต่อไป

(4) คำสั่งตาม (1) ถึง (3) ไม่อาจจะถูกโต้แย้งได้อีก และไม่อาจจะใช้สิทธิทางกฎหมายในกรณีที่มีการละเลยต่อหน้าที่ที่จะโอนคดีพิพาท

บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ที่ได้กล่าวมานั้น มีข้อพิจารณาดังนี้¹¹⁶

มาตรา 6 ในอดีต (21.1.1960) จะบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการเอาไว้ แต่ภายหลังจากที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการเอาไว้ในพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม (GVG) แล้วก็ได้มีการยกเลิกความในมาตรา 6 และมาตรา 6 ในปัจจุบันเป็นผลมาจากมาตรา 9

(3) Der Einzelrichter kann nach Anhörung der Beteiligten den Rechtsstreit auf die Kammer zurückübertragen, wenn sich aus einer wesentlichen Änderung der Prozeßlage ergibt, daß die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist. Eine erneute Übertragung auf den Einzelrichter ist ausgeschlossen.

(4) Beschlüsse nach den Absätzen 1 und 3 sind unanfechtbar. Auf eine unterlassene Übertragung kann ein Rechtsbehelf nicht gestützt werden.

¹¹⁵ แพลและเรียบเรียง โดย เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง.

¹¹⁶ แหล่งเดิม.

ของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมลงวันที่ 11.1.1993 นับแต่นั้นมาก็ไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกต่อไป

ต้นแบบของแนวความคิดที่ปรากฏในมาตรา 6 นี้มาจากมาตรา 348 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ซึ่งไม่อาจจะนำมาปรับใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 348 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ไว้ว่า องค์กรคณะที่พิจารณาคดีแพ่งอาจจะโอนคดีพิพาทให้กับผู้พิพากษาคนหนึ่งในองค์กรคณะในฐานะผู้พิพากษานายเดี่ยวเพื่อทำการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็ได้ หากว่าเนื้อหาของคดีพิพาทไม่มีความซับซ้อนจนเกินไปทั้งในแง่มุมมองเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือเนื้อหาของข้อกฎหมายไม่ได้มีความสำคัญ ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นการสร้างรากฐานของการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวขึ้นมา

มาตรา 6 เป็นเครื่องมือเพื่อลดภาระของศาลและเร่งรัดการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองสูงสุด แต่ในฝ่ายดำราเห็นว่ามาตราดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเทียบเคียงได้กับวิธีพิจารณาคดีแพ่ง และเป็นการสร้างข้อยกเว้นเกี่ยวกับการพิจารณาในรูปแบบองค์กรคณะ

ในส่วนของอำนาจพิจารณาพิพากษาขององค์กรคณะ มาตรา 5 (1) และ (3) กำหนดว่าให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นต้นกระทำขึ้นโดยองค์กรคณะ ซึ่งนับตั้งแต่ที่ยื่นฟ้องให้เริ่มถือว่าคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาขององค์กรคณะ ซึ่งอำนาจตามกฎหมายกำหนดให้เฉพาะองค์กรคณะเท่านั้นที่มีอำนาจในการโอนคดีพิพาทให้แก่ตุลาการนายเดี่ยว ซึ่งมาตรา 5 (3) ประโยคที่สองกำหนดองค์ประกอบขององค์กรคณะเอาไว้โดยที่ตุลาการสมทบไม่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการโอนคดีพิพาทได้

ในกรณีมาตรา 6 (1) ที่ตุลาการหัวหน้าคณะหรือเจ้าของสำนวนได้ดำเนินการโอนคดีพิพาทที่มีการถกเถียงกันถึงผลทางกฎหมาย ความเห็นแรก เห็นว่า กระทบต่ออำนาจในการโอนคดีขององค์กรคณะ ดังนั้น การกระทำได้กล่าวจึงขัดต่อกฎหมายและเป็นโมฆะ ความเห็นที่สอง เห็นว่าไม่กระทบต่ออำนาจขององค์กรคณะ โดยที่การโอนโดยตุลาการหัวหน้าคณะหรือเจ้าของสำนวนต้องเป็นการกระทำที่ไม่เสียไปเปล่า แม้จะไม่มีอำนาจก็ตาม โดยให้มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับการพิจารณาคดีของศาลที่กระทำขึ้นโดยที่องค์ประกอบขององค์กรคณะไม่สมบูรณ์

3.3 การจัดการกรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศไทย

สำหรับการศึกษาเรื่องการจัดการกรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศไทย ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาในส่วนนี้ออกเป็นสามหัวข้อใหญ่เพื่อให้เห็นภาพรวมของเรื่อง ดังนี้ 3.3.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศไทย 3.3.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และ 3.3.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

3.3.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศไทย

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น¹¹⁷ โดยศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็นศาลปกครองกลางและศาลปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองส่วนภูมิภาคได้มีการจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี และศาลปกครองอุบลราชธานี

3.3.2 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ส่วนศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้¹¹⁸

3.3.3 การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

¹¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 7.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 54.

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) ใต้สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณา ก็ได้

นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 10 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจใต้สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ และข้อ 11 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจรับผิดชอบของตน

นอกจากกรณีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในข้อ 10 และข้อ 11 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าวแล้ว ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำเป็นองค์คณะ หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองใดอยู่ในอำนาจของตุลาการนายเดียวในการมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาได้โดยลำพังนั้น จำต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบันเสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร ผู้เขียนจึงทำการศึกษาถึงความชัดเจนของถ้อยคำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจศาลมีคำสั่งในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเฉพาะในศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับต่างประเทศที่ยอมให้มีการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวได้เฉพาะในศาลปกครองชั้นต้น โดยแบ่ง

รายละเอียดการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 3.3.3.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น และ 3.3.3.2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในศาลปกครองชั้นต้น

3.3.3.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

(1) การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง

ก. การเสนอคำฟ้อง

การเสนอคำฟ้อง หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า การยื่นฟ้องคดีต่อศาล นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า คำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมีรายการดังต่อไปนี้¹¹⁹

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าว กับให้แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย¹²⁰

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย¹²¹

ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย¹²² ซึ่งในชั้นตอนนี้ระเบียบของ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคหนึ่ง.

¹²⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 32 วรรคหนึ่ง.

¹²¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 32 วรรคสอง.

¹²² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 33 วรรคหนึ่ง.

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้” จึงมีข้อสังเกตว่า กรณีนี้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวหรือไม่

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน¹²³

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้¹²⁴

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก)¹²⁵ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง¹²⁶

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็น

¹²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคสาม.

¹²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคห้า.

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 244.

“ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ.”

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 245 (2).

ต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42¹²⁷

การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45¹²⁸

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง¹²⁹

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราตามที่กฎหมายกำหนด¹³⁰

คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง¹³¹

การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ¹³² โดยการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น¹³³ ส่วนการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

¹²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 43.

¹²⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 28.

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 257 (3).

¹³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคสี่.

¹³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 46.

¹³² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 29 วรรคหนึ่ง.

¹³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 47 วรรคหนึ่ง.

สูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด¹³⁴

คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็เพราะภูมิลำเนาของ ผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้¹³⁵

การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง¹³⁶

ข. การตรวจคำฟ้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล

การตรวจคำฟ้องในคดีปกครองมีลักษณะเป็นการดำเนินการ 2 ชั้น กล่าวคือ ในเบื้องต้น เมื่อมีการยื่นคำฟ้องแล้วจะเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลที่จะต้องลงทะเบียนคดี ในสารบบและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ หรือไม่ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลเห็นว่าเป็คำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้เสนอคำฟ้องดังกล่าว ต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่า ข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อ ดำเนินการต่อไป¹³⁷ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขตามคำแนะนำดังกล่าว พนักงาน เจ้าหน้าที่ของศาลจะต้องลงทะเบียนคดีในสารบบและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วดำเนินการต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องเองไม่ได้เพราะอำนาจสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาเป็นอำนาจของศาลซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในขั้นตอนการตรวจคำฟ้องโดยตุลาการเจ้าของ ส่วน

¹³⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 47 วรรคสอง.

¹³⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 29 วรรคสอง.

¹³⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 29 วรรคสาม.

¹³⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 37 วรรคหนึ่ง.

ค. การจ่ายสำนวนคดี

เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว¹³⁸ สำหรับหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีชั้นต้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้จ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีนั้นๆ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ แต่ถ้าไม่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้หรือมีการจัดไว้ในลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะหรือองค์คณะมีคดีค้างพิจารณาอยู่มากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมก็ต้องจ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด และห้ามมิให้เรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนที่ได้จ่ายไปแล้ว เว้นแต่ จะมีการโอนคดี หรือตุลาการในองค์คณะถูกคัดค้านหรือไม่ครบองค์คณะในกรณีโอนสำนวน หรือเมื่อองค์คณะนั้นมีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าและตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะนั้น ขอสละสำนวนคดี¹³⁹

ง. การตรวจคำฟ้องโดยตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ที่จะตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง หากคำฟ้องมีข้อบกพร่อง ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข หรือคำฟ้องมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กรณีดังกล่าวนี้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่น่าจะแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

¹³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 37 วรรคหนึ่ง.

¹³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 56.

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ” จึงเห็นได้ว่า การสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีนี้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยแท้ ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็ยมีอำนาจเพียงตรวจสำนวนแล้วเสนอความเห็นต่อองค์คณะเท่านั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็ยหาอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ ซึ่งในประเด็นนี้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549¹⁴⁰ ว่า คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นคำฟ้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาดังนั้น การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้นนายเด็ยสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้ไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลด้วย โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 38 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี”

สำหรับประเด็นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบนั้น นอกจากการตรวจสอบในรูปแบบ กล่าวคือ คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ (ฟ้องด้วยวาจาไม่ได้) ใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอและลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี โดยต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปพร้อมคำฟ้อง และผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วยแล้ว จะต้องตรวจสอบในประการแรกว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ต้องทำความเข้าใจเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ สำหรับการตรวจคำฟ้องเบื้องต้นในประเด็นว่า คำฟ้องนั้นเป็นคดีปกครองหรือไม่ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

¹⁴⁰ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที่ 286.

ข้อพิพาทที่นำมาฟ้องจะต้องเป็นคดีปกครอง และต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายแบ่งลักษณะคดีไว้ 6 อนุมาตรา แต่ในทางตำราอาจแบ่งลักษณะคดีออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด¹⁴¹ หรือในทางตำราเรียกว่าคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นกรกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมการปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติกร” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อนไม่ว่าจะเป็น

¹⁴¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1).

การออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็น การทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่ง แต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรม ทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้าง สะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขา สาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น และศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน¹⁴² คดีประเภทนี้อาจเรียกว่าเป็นคดีฟ้อง ขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือห้ามการกระทำ แต่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการ กระทำทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำ ทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากจำแนกตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว มีอยู่ 10 ประการ¹⁴³ คือ

1. เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้น ได้แก่ กรณีที่ผู้ทำ การทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจ ในการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่า ราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับ ตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

2. เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เหตุใดในกรณีนี้ ความจริงแล้วอาจรวมเป็นเหตุ เดียวกับเหตุประการแรกได้เพราะต่างเป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนมิให้ต้องตีความ ความหมายของความบกพร่อง ในเรื่องอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมาย จึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำ “นอกเหนืออำนาจหน้าที่” อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหมายถึงหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว

¹⁴² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1).

¹⁴³ “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” โดย โภคิน พลกุล, 2552, วารสารวิชาการศาลปกครอง, (2544, มกราคม-เมษายน), 1(1), น. 94-98. สำนักงานศาลปกครอง เจ้าของลิขสิทธิ์.

และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

3. เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนับว่าเป็นเหตุที่เป็นความหมายกว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุทำให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบย่อมถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นเหตุหนึ่งที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง จึงต้องมีความหมายหรือขอบเขตที่ชัดเจนในระดับหนึ่ง และเมื่อเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นๆ ได้มีการบัญญัติเอาไว้แล้วความหมายของเหตุในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรจะหมายถึง กรณีต่างๆ ที่นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้แล้ว ซึ่งได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง สำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด เช่น กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร มาทำงานสายและกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าการสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นคำสั่งที่กระทำไปโดยมีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงอันทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย¹⁴⁴ เป็นต้น

4. เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องทำการเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือ กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหรือ หรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยมาผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นว่านั้น ก็ถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้

¹⁴⁴ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 3/2529.

5. เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างไรอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองจะต้องปรับวิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่บางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง หรือดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เท่านั้น โดยคำนึงถึงว่า วิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้มีอยู่มากมายหลากหลาย แต่เฉพาะกรณีวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง เช่น บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าว โดยไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

6. เป็นการกระทำที่ไม่สุจริต อย่างไรก็ตามจึงเรียกว่าเป็นการกระทำ “โดยไม่สุจริต” นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองนั้นๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาที่มีเรื่องขัดใจกัน โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริต นั่นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนทางกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้¹⁴⁵

¹⁴⁵ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 75/2534.

7. เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ หากมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะ การศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ โดยไม่มีบทกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นอย่างแข็งขันให้กระทำได้แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่ข้าราชการบางรายซึ่งมีสิทธิได้รับการผ่อนผันให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน 2 ชั้น ในโควตากลุ่มเดิม เช่นเดียวกับข้าราชการบางรายที่มีการผ่อนผันให้มาแล้ว และทางราชการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้มีการผ่อนผันให้สำหรับ “กรณีทำนองเดียวกันนี้” แต่ปรากฏว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับไม่ผ่อนผันให้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าข้าราชการบางรายเหล่านั้นได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกับข้าราชการรายอื่นๆ ที่เคยมีการผ่อนผันให้มาแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม¹⁴⁶

8. เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่า ฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีการกระทำทางปกครองเช่นนั้น แต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9. เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชนและเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

10. เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจไม่ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

¹⁴⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 47/2534.

ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบก็เท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเอง อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งเมื่อมีหลักการว่า การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยอาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการรายหนึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษที่สูงสุดในกรณีนี้ ทั้งที่ความผิดของข้าราชการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ถึงขนาดหรือไม่ได้สัดส่วนกับการต้องรับโทษลดขั้นเงินเดือนเมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ ที่เคยกระทำผิดและมีการลงโทษกัน เช่นนี้ ถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ประเภทที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁴⁷ เช่น กรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่รับพิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่ ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด¹⁴⁸ สำหรับตัวอย่างคดีพิพาทในลักษณะนี้ ได้แก่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.42/2557 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 การที่กรมพัฒนาที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.11/2557 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปลอ่ยให้มีรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการออกวิ่งปลอ่ยคว้นค้ำจากท่อไอเสียอันเป็นมลพิษทางอากาศเกินมาตรฐาน ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2).

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2557 นายองค์การบริหารส่วนตำบลออกกระป๋อง ผู้ถูกฟ้องคดี ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการปล่อยให้บริษัท ม. (ผู้ร้องสอด) ใช้สถานที่ที่จัดไว้เป็นลานจอดรถ มาจัดทำเป็นตลาดขายของ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.619/2556 การที่เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้องของผู้ฟ้องคดี (ผู้ต้องขัง) ที่ขอคัดสำเนาคำพิพากษาและขอขยาย ระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์คำพิพากษาและดำเนินการจัดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งสิ้น 12 วันทำการ ซึ่งตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ของระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการปฏิบัติ ราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับการขอลากิจ การขอย้ายกลับภูมิลำเนาให้ผู้ต้องขัง และการบริการ รับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2546 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 2 วันทำการ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้า เกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2/2554 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรในการคืนของกลาง

ประเภทที่สาม คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการ ออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติต่อหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁴⁹ คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงถึงการละเมิดนั้นต้อง เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนด แนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อ ศาลปกครองได้¹⁵⁰ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น ลูกจ้างชั่วคราวในสังกัดกรมปศุสัตว์ ขับรถยนต์ชนรถยนต์ของบุคคลอื่น¹⁵¹ หรือ การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไปของแพทย์ในการตรวจ รักษาพยาบาลผู้ป่วย¹⁵² กรณีเหล่านี้มิใช่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เช่น การฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งคดีพิพาททั้งสองประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ใช้เงิน

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).

¹⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 (ประชุมใหญ่).

¹⁵¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547.

¹⁵² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 678/2554.

หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นนั้น¹⁵³

ประเภทที่สี่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง¹⁵⁴ เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการพิพากษาให้ชำระเงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา¹⁵⁵

ประเภทที่ห้า คดีพิพาททางปกครองต่างๆ เช่น คดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด¹⁵⁶ เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคดีพิพาทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง¹⁵⁷ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ หรือมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน และศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย¹⁵⁸ หรือสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น¹⁵⁹

¹⁵³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3).

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4).

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3).

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5).

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6).

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3).

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4).

กรณีมีข้อยกเว้นบางประการ คือ มีคดีบางประเภทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติยกเว้นมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง¹⁶⁰ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ¹⁶¹ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งให้สำรองราชการจังหวัดทหารบกอุดรดิตถ์¹⁶²

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการทางกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เช่น การฟ้องเพิกถอนประกาศของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา¹⁶³ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้พิพากษา¹⁶⁴

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินภาษีอากรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร¹⁶⁵ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร¹⁶⁶ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาจ้างและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน¹⁶⁷ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมรายปีสิทธิบัตรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ¹⁶⁸

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับด้วย ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 หรือพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

¹⁶⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 997/2556.

¹⁶¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 530/2556.

¹⁶² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 543/2554.

¹⁶³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 623/2554.

¹⁶⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 604/2554.

¹⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 16/2557.

¹⁶⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 227/2554.

¹⁶⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 649/2556.

¹⁶⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 270/2556.

มาตรา 16¹⁶⁹ หรือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะดังที่กล่าวมานี้มีผลทำให้ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องในลักษณะนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับลักษณะคดีบางประเภทไว้ว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การกระทำของรัฐบาลอันได้แก่ความสัมพันธ์ทางรัฐสภากับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กระบวนการทางนิติบัญญัติ การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม การดำเนินกิจการทางศาสนา และการปกครองสงฆ์ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป อาทิเช่น การรักษาพยาบาล การขับรถ เป็นต้น คดีพิพาทเหล่านี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยก่อนข้างเป็นที่ยุติแล้วว่าเป็นข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังได้มีการแบ่งลักษณะคดีในลักษณะอื่นด้วย ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และผังเมือง คดีปกครองเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขโลก คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน คดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นต้น แต่การแบ่งลักษณะคดีในลักษณะดังกล่าวเป็นการแบ่งประเภทคดีในทางปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมและสืบค้นแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุนงานคดีเท่านั้น มิได้มีหลักเกณฑ์การแบ่งที่แน่นอนชัดเจน จึงมีอาจนำมาอ้างอิงในทางวิชาการได้

¹⁶⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553 วินิจฉัยว่า การที่มาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติมิให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือ การกระทำตามพระราชกำหนดนี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหของบ้านเมืองให้บรรลุผลสำเร็จและเป็นไปตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาชั่วคราวจนกว่าจะมีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวจะมิได้รับความคุ้มครอง เพราะผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ ตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 ของพระราชกำหนดเดียวกัน จึงมิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบขององค์กรตุลาการแต่ประการใด ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223.

นอกจากลักษณะคดีที่กล่าวมาทั้ง 5 ประเภทข้างต้น ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ยังมีคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดอีก 4 ประเภท¹⁷⁰ คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งในปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง เป็นต้น

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 กำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นการตรวจคำฟ้องเบื้องต้นในประเด็นว่า คำฟ้องนั้นเป็นคดีปกครองหรือไม่ หลังจากนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีโดยครบถ้วนแล้วหรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาในประเด็นเนื้อหาของคดีต่อไป ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีแต่พอสังเขป ดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถก็ต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ อย่างไรก็ดี สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปี บริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้¹⁷¹

(2) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี¹⁷² กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ

¹⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 11.

¹⁷¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 27.

¹⁷² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคหนึ่ง.

หรือการคว่ำบาตรการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งผู้เสียหายในคดีปกครองก็คือประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหายและฟ้องคดีปกครองได้เช่นเดียวกัน

(3) ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีแล้ว กล่าวคือ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด¹⁷³ เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน 60 วัน หรือตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้อออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะภายใน 15 วัน เป็นต้น ซึ่งหากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากมีการอุทธรณ์แล้วและได้มีการสั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

(4) ต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี โดยที่การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁷⁴

ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี¹⁷⁵

¹⁷³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคสอง.

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 49.

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 51.

อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนด เวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ จำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้¹⁷⁶

สำหรับการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น เมื่อปรากฏว่าเป็นคำฟ้องที่ยื่น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและ สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ จำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ให้เป็นที่สุด”

กรณีจะเห็นได้ว่าคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้...” ส่วนคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น บทบัญญัติดังกล่าวใช้ ถ้อยคำว่า “...ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ...”

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครอง ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษา หากเห็นว่า คดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะใช้ดุลพินิจรับไว้พิจารณาหรือไม่ ก็ได้ โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้มีได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว หรือองค์คณะ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายดังกล่าว แต่โดยที่คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2548¹⁷⁷ วินิจฉัยว่า อำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องหรือสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้อง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นอำนาจ ขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น หาใช่เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดี่ยวไม่

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.1/2556 วินิจฉัยว่า เมื่อคำพิพากษา คดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็คงเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด และไม่ปรากฏเหตุใดๆ ที่เป็นอุปสรรค

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 52.

¹⁷⁷ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 281.

จัดวางไม่ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ แม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าการพิจารณาคดีนี้จะประโยชน์สาธารณะและส่วนรวมที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หาใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาคดีพิพากษาคดีนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์คณะที่พิจารณาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา คำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นที่สุด ตามข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.547/2555¹⁷⁸ วินิจฉัยว่า แม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าการพิจารณาคดีนี้จะประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวม สมควรรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว หาใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้น เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์คณะที่พิจารณาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา คำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นที่สุด ตามข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.289/2555¹⁷⁹ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจศาลปกครองที่จะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่น

¹⁷⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที่ 387.

¹⁷⁹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที่ 355.

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ และคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นที่สุด ก็ต่อเมื่อเป็นคำสั่งรับคำฟ้องที่ทำโดยองค์คณะ เมื่อตรวจสอบคดีนี้โดยตลอดแล้วปรากฏว่า แม้ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเพียงนายเดียวมิคำสั่งให้รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา โดยมีได้วินิจฉัยยกเหตุว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นในคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ก็ตาม แต่ในเวลาต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาซึ่งกระทำโดยองค์คณะ และได้มีการวินิจฉัยรับคำฟ้องไว้พิจารณาแจ้งชัดในคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงถือว่าการสั่งรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณากระทำโดยองค์คณะ โดยองค์คณะเห็นว่าเป็นคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่องค์คณะเห็นว่าคดีนี้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงเป็นที่สุดตามข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.167/2552¹⁸⁰ วินิจฉัยว่า อำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หาใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวมิ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2551¹⁸¹ วินิจฉัยว่า ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น เห็นว่า เหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ดังกล่าวเป็นอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น มิได้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาแล้วนั้น จึงเป็นการวางบรรทัดฐานว่า อำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องหรือสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย

¹⁸⁰ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 342.

¹⁸¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 313.

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น มิใช่อำนาจของตุลาการนายเดี่ยว

(5) การชำระค่าธรรมเนียมศาล โดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้¹⁸² ซึ่งในชั้นตรวจคำฟ้องโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนการดำเนินการในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในชั้นการตรวจคำฟ้อง มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

(ก) ในชั้นตรวจคำฟ้อง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น เป็นคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางกายภาพ เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐ ขับรถไปชนรถคันอื่นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเป็นคดีสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง กล่าวคือ เป็นข้อพิพาททางแพ่ง เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

ในชั้นตรวจคำฟ้องของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องบันทึกเหตุเช่นว่านั้นไว้แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลอาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและรับคำฟ้องคืนไป เพื่อไปฟ้องคดียังศาลที่มีอำนาจภายในขาดอายุความได้ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่อยู่หรือส่งมาทางไปรษณีย์ ไม่สามารถจะติดต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ทราบและรับคำฟ้องคืนไป หรือในกรณีที่แจ้งแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันจะฟ้อง

¹⁸² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคสี่.

ก็ต้องบันทึกเหตุดังกล่าว และเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะต่อไป

ในชั้นตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาขององค์คณะในกรณีนี้ไม่ต้องใช้กระบวนการพิจารณาตามรูปแบบปกติ ดังนั้น จึงไม่ต้องมีคำสั่งแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

(ข) ในกรณีที่มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ต่อมาปรากฏภายหลังว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จะต้องดำเนินการต่อไปนี้

ถ้าคู่กรณียกปัญหาอำนาจศาลเช่นว่านั้นขึ้นโต้แย้ง ต้องดำเนินการตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ศาลปกครองต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวแล้วทำความเห็นเสนอไปให้ศาลที่คู่กรณีร้องว่าคดีอยู่ในอำนาจเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

ถ้าศาลปกครองเห็นปัญหาอำนาจศาลนั่นเอง ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่คู่กรณีมีคำร้อง ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ศาลอาจดำเนินการได้ 2 ทาง ตามความเหมาะสม คือ ถ้าเห็นเองว่าคดีที่รับไว้พิจารณานั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่นอย่างชัดเจนก็ต้องส่งความเห็นไปยังศาลอื่นตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แต่ถ้าศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่ใช่คดีปกครอง แต่ถ้าไม่แน่ใจว่าควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลใด หรือเห็นว่าไม่เป็นคดีปกครองและเป็นคดีที่ไม่อาจฟ้องต่อศาลในระบบอื่นได้เช่นกันก็อาจใช้อำนาจทั่วไปของศาลประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ ซึ่งไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 แต่อาจมีปัญหาในด้านความเหมาะสมและอาจกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ เพราะคดีนั้นศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปแล้วในระดับหนึ่ง หากสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในภายหลังและจำหน่ายคดี ก็อาจทำให้มีปัญหาเรื่องอายุความตามมาได้¹⁸³

¹⁸³ “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” (น. 103-104). เล่มเดิม.

(ก) ในกรณีที่คำฟ้องมีหลายข้อหา แต่คำฟ้องข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่า... ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา... แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่า... องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้...” ดังนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจขององค์คณะ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็อาจต่างกันแล้วแต่อยู่ในช่วงไหน กล่าวคือ¹⁸⁴

1. ถ้าเป็นกรณีที่อยู่ในชั้นตรวจคำฟ้อง ก็สมควรสั่งไม่รับข้อหาที่สั่งไม่รับพิจารณาเพื่อตัดปัญหาเสียแต่ต้น และสอดคล้องกับข้อ 41 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว
2. ถ้าเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องทุกข้อหาไว้พิจารณาแล้ว ศาลก็ต้องปฏิบัติตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว เช่นกัน คือ สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจนั้นไว้พิจารณาโดยสมควรที่จะมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณา คือ คำสั่งรับคำฟ้องที่ผิดระเบียบตามข้อ 7 แห่งระเบียบเดียวกัน เสียก่อน อย่างไรก็ตาม ศาลอาจพิจารณาว่าข้อหาที่อยู่นั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองหรือไม่ หากกรณีเป็นเช่นนั้นศาลอาจเลือกการใช้วิธีออกคำสั่งให้แยกคดีตามข้อ 80 แห่งระเบียบเดียวกัน แยกข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองนั้นออกเป็นคดีต่างหาก แล้วจึงเสนอความเห็นขอโอนคดีนั้นไปยังศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองในวิธีการตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

¹⁸⁴ แหล่งเดิม. น. 104-106.

(ง) ในกรณีที่คำฟ้องมีบางประเด็นที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เป็นกรณีที่ในคดีนั้นมีข้อหาเดียวหรือหลายข้อหา แต่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยหลายประเด็น และปรากฏว่าประเด็นหลักอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ประเด็นอื่นๆ ที่ต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักได้นั้น อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เพื่อให้ศาลวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้¹⁸⁵

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีไว้แก้ปัญหามิให้ต้องมีการส่งประเด็นไปวินิจฉัยโดยศาลต่างระบบกัน เพราะจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้ามาก โดยถือหลักว่าศาลที่รับฟ้องประเด็นหลักไว้พิจารณาย่อมมีอำนาจพิจารณาประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกันได้ แม้ประเด็นย่อยนั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลอื่นก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ (le juge de l'action est le juge de l'exception) ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทจำกัดยื่นฟ้องส่วนราชการต่อศาลปกครอง ขอให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดทางปกครอง ในทางพิจารณาส่วนราชการต่อสู้ว่าบริษัทไม่มีอำนาจฟ้องคดีเพราะผู้แทนบริษัทไม่มีอำนาจทำการแทนบริษัทในการฟ้องคดีดังกล่าว เนื่องจากการตั้งตัวแทนและการมอบอำนาจมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และข้อบังคับของบริษัท ซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่งอยู่ในอำนาจศาลแพ่ง แต่ถือเป็นประเด็นย่อยที่ต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักเรื่องค่าเสียหายได้ กรณีเช่นนี้ศาลปกครองย่อมวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่สั่งแก้ไขจำนวนที่ดินในโฉนดของผู้ฟ้องคดี และปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงต้องมีการวินิจฉัยประเด็นว่าที่ดินบริเวณที่มีการแก้ไขในโฉนดนั้นเป็นของใคร กรณีเช่นนี้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักว่าการแก้ไขจำนวนที่ดินในโฉนดของเจ้าพนักงานที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่¹⁸⁶

2) ปัญหาเรื่องอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองด้วยกัน

(ก) ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำเนิการ¹⁸⁷

¹⁸⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 41 วรรคสอง.

¹⁸⁶ “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” (น. 106). เล่มเดิม.

¹⁸⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 39.

(ข) ในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ แล้วให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด¹⁸⁸

(ค) ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาคำเนิการ และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นได้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งคำฟ้องไปสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก¹⁸⁹

(ง) กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาและบางข้อหาอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด หรืออยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับข้อหาที่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น ไว้พิจารณา เหตุที่กำหนดไว้เช่นนั้น เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีรีบไปฟ้องคดีต่อศาลที่ถูกต้องได้ ซึ่งอาจมีผู้สงสัยว่าเหตุใดจึงไม่ใช่วิธีการโอนข้อหาไปยังศาลปกครองอื่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่า เหตุผลก็คือได้มีการรับฟ้องในข้อหาหนึ่งข้อหาใดไว้แล้ว ข้อหาที่ไม่เกี่ยวข้องก็ควรที่ผู้ฟ้องคดีจะไปดำเนินการฟ้องให้ถูกต้องศาล ไม่เช่นนั้นจะมีการฟ้องรวมๆ กันมาเพื่อให้ศาลส่งข้อหาอื่นๆ ไปยังศาลที่มีเขตอำนาจให้ ซึ่งจะเป็นปัญหามาก อย่างไรก็ตาม หากต้องการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี เพราะศาลเห็นว่าได้มีการสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ก็อาจใช้วิธีสั่งแยกคดีออกเป็น 2 คดี คดีละ 1 ข้อหา ตามข้อ 80 แห่งระเบียบเดียวกัน และใช้วิธีส่งคำฟ้องตามข้อ 39 หรือข้อ 40 แห่งระเบียบเดียวกัน ต่อไปก็ได้ เพราะแม้ว่าข้อ 39 และข้อ 40 แห่งระเบียบดังกล่าว จะมุ่งใช้กับกรณีการตรวจคำฟ้อง แต่นำมาใช้ในขั้นตอนหลังศาลสั่งรับคำฟ้องไว้แล้วได้¹⁹⁰

¹⁸⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 99.

¹⁸⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 40 วรรคหนึ่ง.

¹⁹⁰ “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” (น. 108). เล่มเดิม.

(จ) กรณีที่คำฟ้องมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อน จึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด หรืออยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครองชั้นต้นอื่น

ในกรณีของศาลปกครองสูงสุด ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสาม กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น ตรวจสอบและถ้าเห็นว่าฎหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องให้สั่งไม่รับ ประเด็นนั้นไว้พิจารณา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีนำประเด็นนั้นไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป เหตุที่ ไม่มีการกำหนดให้ส่งประเด็นเป็นการภายในก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจศาล¹⁹¹

ในกรณีของศาลปกครองชั้นต้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น ที่รับคำฟ้องไว้พิจารณา วินิจฉัยประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นได้เลย

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

สำหรับกระบวนการพิจารณาชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็น ผู้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อองค์คณะ ซึ่งเป็นกระบวนการ พิจารณาที่มีลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน โดยแบ่งวิธีการ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การ เพิ่มเติม ซึ่งเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและเป็นวิธีการหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง ของศาล โดยผู้เขียนจะทำการศึกษาเป็นลำดับ ดังนี้

ภายหลังจากตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้ว เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้อง ที่ยื่นต่อศาลเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทำคำให้การ โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใด เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่ง สำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ของศาลด้วยก็ได้...”

¹⁹¹ แหล่งเดิม. (น. 108).

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า... ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ...” จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งได้ตรวจสำนวนแล้วเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ย่อมมีอำนาจในการมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2551¹⁹² ว่าเมื่อคำฟ้องในคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดวิดจึงชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดวิดยังมีได้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 แล้วหรือไม่ ผลเป็นประการใดแจ้งให้ศาลทราบด้วยนั้น ซึ่งเป็นประเด็นอยู่ในความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องให้การเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของศาล โดยศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะกำหนดประเด็นดังกล่าว ไปพร้อมกับคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การได้ กรณีจึงมิใช่ประเด็นที่สมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลแต่อย่างใด คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผลแห่งคดี ฉะนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลดังกล่าว โดยที่ศาลยังมีได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ในประเด็นเรื่องการมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดวิดนี้ มีข้อสังเกตว่า นายสมสกุล ณ บางช้าง นักศึกษาปริญญาโทได้ทำการศึกษาและให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจคำฟ้องว่า¹⁹³ ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฯ เพื่อก่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา โดยมีเหตุผลสนับสนุนความดังกล่าว คือ

1) ในชั้นตรวจคำฟ้องมีรายละเอียดของคำฟ้องมากซึ่งศาลจะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ จึงควรกระทำโดยตุลาการหลายคน เพื่อช่วยกันตรวจสอบหรือทักท้วงในการตรวจคำฟ้อง

¹⁹² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 294.

¹⁹³ อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย (น. 119-121), โดย สมสกุล ณ บางช้าง, 2546, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวอาจตรวจไม่ละเอียด ทำให้เกิดข้อผิดพลาดได้

2) ศาลปกครองยังอยู่ในระหว่างการเริ่มดำเนินการ ประกอบกับตุลาการแต่ละคนมีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนแตกต่างกัน หากปล่อยให้มีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นตรวจคำฟ้องได้เอง ก็อาจเกิดข้อผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหายได้ หากได้ประชุมร่วมกันและมีการเรียนรู้ทางวิชาการร่วมกันจะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านวิชาการ

3) การพิจารณาโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียวมีข้อดีคือทำให้การพิจารณา มีความรวดเร็ว แต่ในระยะแรก ศาลปกครองไม่ควรกำหนดทิศทางในเรื่องของความเร็วในการพิจารณาเพียงอย่างเดียว ควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับประสิทธิภาพและคำวินิจฉัยในคำสั่งต่างๆ มากกว่า เพราะจะเป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานให้กับประชาชน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

และการดำเนินการดังกล่าวโดยองค์กรจะมีผลดีทางอ้อมอีกหลายกรณี ได้แก่

1) ทำให้การพิจารณามีความละเอียด รอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เนื่องจากการกระทำในรูปองค์กรทำให้มีการค้นคว้าและเตรียมการ ผลการพิจารณาจึงได้มีการกลั่นกรองมาอย่างดี และมีการประชุมพิจารณาไปตามวาระ

2) ทำให้ตุลาการในองค์กรมีการพัฒนาทางด้านวิชาการมากขึ้น เนื่องจากต้องพิจารณาในรายละเอียดของคดี ทำให้พบกรณีตัวอย่างในแต่ละประเภทคดีมากขึ้นอันเป็นการกระตุ้นให้มีการศึกษาค้นคว้าในแง่มุมต่างๆ ของกฎหมาย และพบข้อเท็จจริงที่มีรายละเอียดแตกต่างกันไป และเป็นการพัฒนาตุลาการผู้พิจารณาคดีให้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครอง

3) ทำให้คู่กรณีเกิดความมั่นใจในผลของการพิจารณาคดีและตัดสินคดี เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาคดีโดยองค์กรได้รับการพิจารณาโดยตุลาการหลายนายซึ่งจะทำให้เกิดความละเอียดรอบคอบกว่าการพิจารณาคัดสินคดีโดยตุลาการเพียงคนเดียว

4) ทำให้ทราบถึงปัญหาต่างๆ ในการพิจารณาคดีขององค์กรเนื่องจากจะต้องมีการประชุม พุดคุยถึงปัญหาต่างๆ ในการพิจารณาคดีหรือรายละเอียดในแต่ละคดีในวาระการประชุม วาระอื่นๆ ซึ่งจะได้ปรึกษาหารือแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้ หรืออาจเป็นการพุดคุยกันโดยไม่ต้องมีการลงมติเพียงแต่เป็นการพุดคุยกันภายในองค์กรเท่านั้น

5) ลดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตุลาการเจ้าของสำนวนให้น้อยลงเนื่องจากหน้าที่ขององค์กรย่อมมีผลโดยตรงต่ออำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน ทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีการศึกษาค้นคว้า และดำเนินการเกี่ยวกับคดีในความรับผิดชอบของตนเอง

มากขึ้น

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้อง และคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวน กำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามที่ ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยยื่นต่อศาลมาพร้อมกับคำให้การภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับ สำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด¹⁹⁴

ในขั้นตอนการยื่นคำให้การนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ โดยระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44 บัญญัติว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน สั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การทำคำสั่งในกรณีของคำฟ้องแย้งนั้น เป็นอำนาจ ของตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งนั้น โดยให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นผู้ทำคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง ซึ่งจะเห็นได้จากกรณี ที่กฎหมายกำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับ คำฟ้องแย้ง...”

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือ ไม่ชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้¹⁹⁵ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลา ที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณา พิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม¹⁹⁶

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนา พยานหลักฐาน ไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ ในกรณีนี้ ตุลาการ

¹⁹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 43.

¹⁹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 45.

¹⁹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 46.

เจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุด หรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาเดียวกัน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้¹⁹⁷ ซึ่งในกรณีนี้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2545¹⁹⁸ วินิจฉัยในทำนองว่า คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยตุลาการเพียงนายเดียวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่ยกขึ้นกล่าวแล้วในคำฟ้อง หรือคำให้การ หรือที่ศาลกำหนด เท่านั้น¹⁹⁹

เมื่อมีการยื่นคำคัดค้านคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาล พร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป²⁰⁰

การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ทั้ง 4 ขั้นตอน ดังกล่าว เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีอันตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเรื่องการฟังความสองฝ่ายและการให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้เป็นอย่างดี และโดยปกติแล้ว จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนทั้ง 4 ขั้นตอน ตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ถ้าศาลเห็นว่า

¹⁹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 47.

¹⁹⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที่ 277.

¹⁹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 48.

²⁰⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 49.

ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอนดังกล่าวก็อาจยกเว้นไม่ดำเนินการจนครบทุกขั้นตอนก็ได้²⁰¹ ดังจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการสรุปสำนวน

นอกจากนี้ ในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ยังมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49/1 บัญญัติให้

“คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้อง และมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาลให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดไว้”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดสิทธิการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดและขั้นตอนการดำเนินการของศาลปกครองชั้นต้นไว้ โดยมีได้กำหนดให้เป็นอำนาจตุลาการนายเดี่ยวหรือองค์คณะไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกรณีนี้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2550²⁰² วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครอง

²⁰¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 61.

²⁰² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 289

ชั้นต้นที่มีคำสั่งให้ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อศาลปกครองชั้นต้น ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงขอที่ศาลปกครองชั้นต้น จะดำเนินการตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ต่อไป การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้นนายเดิวย มีคำสั่งให้ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สรุปได้ว่าคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจขององค์คณะ

นอกจากนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 605/2554²⁰³ วินิจฉัยว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 104 วรรคสอง กำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็ให้ ดำเนินการต่อไปตามข้อ 106 ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระ ค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณี ที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการเจ้าของสำนวน ได้ตรวจคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว ดังนั้น การที่ศาลปกครอง ชั้นต้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดิวยได้พิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาล ดำเนินการไต่สวนของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนของ ศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ในระหว่างการพิจารณาจึงมีคำสั่ง ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว โดยที่มิได้เสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงเป็นคำสั่งที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำสั่ง ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) แห่งระเบียบเดียวกัน

²⁰³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 309.

ข) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล หลักสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นระบบไต่สวนนั้น ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวรายละเอียดโดยสังเขป กล่าวคือ ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม และถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยานหรือบุคคลใดๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม²⁰⁴ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร โดยจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้ แต่ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้²⁰⁵ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล²⁰⁶ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ และรายงานหรือบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด²⁰⁷ ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้²⁰⁸ หรือส่งประเด็นให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริง

²⁰⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 50.

²⁰⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 51.

²⁰⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 54.

²⁰⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 54.

²⁰⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 56.

แทน²⁰⁹ ทั้งนี้ โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่พยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นได้โต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เสมอ

อย่างไรก็ดี ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้อัยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองจะสั่งให้จำหน่ายคดีเสียก็ได้ และในคดีที่ศาลปกครองได้สั่งจำหน่ายดังกล่าว ถ้าภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี ผู้ฟ้องคดีแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร ศาลปกครองจะอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ก็ได้²¹⁰

(3) การสรุปสำนวน

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาตามหมวด 2 เรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป²¹¹ และให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้²¹² อย่างไรก็ตาม ในกรณีศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำ

²⁰⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 58.

²¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 62.

²¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 60.

²¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 59 วรรคสอง.

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้²¹³

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่ จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็น วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน ส่วนคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ (ถ้าหากมี) ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุด การแสวงหา ข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง²¹⁴

เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดี ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่ง สำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็น หนังสือ เว้นแต่ คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็น คำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอ คำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือภายหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำ บันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำ คำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนด วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว²¹⁵

เมื่อได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนดังที่ได้กล่าวโดยสังเขป จะเห็นได้ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีของ ศาลปกครอง เพราะจะเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดี และพิจารณาเสนอความเห็น ในเบื้องต้นต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและมี คำพิพากษาต่อไป อันเป็นบทบาทสำคัญของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีในระบบ ไต่สวนดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

²¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 61.

²¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 62.

²¹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 63.

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดไว้อีกหลายประการ ในหมวด 6 ได้แก่ การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะกรณีการถอนคำฟ้องเท่านั้น กล่าวคือ

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82 บัญญัติว่า

“ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในการนี้ ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ... ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้...”

(4) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย²¹⁶ ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ 2 ประเภท ได้แก่ 1. การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และ 2. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีการระงับการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวหรือองค์คณะพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นลำดับ ดังนี้

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวได้²¹⁷

เมื่อศาลได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ทันที หากปรากฏเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลเห็นว่า... ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น...”

ในกรณีที่ศาลได้รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้วและเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวเพราะเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 70 แห่งระเบียบดังกล่าว ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้ผู้กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน

²¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 66.

²¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 69 วรรคสอง.

แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว²¹⁸ โดยการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 ที่บัญญัติว่า

“การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้ จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร”

เห็นได้ว่า คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนี้ กฎหมายกำหนดว่า “ให้กระทำโดยองค์คณะ” ตามความในวรรคแรกของระเบียบดังกล่าว แม้ว่าความในวรรคท้ายจะใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้...” ก็ตาม กรณีข่มขู่ได้ว่าเฉพาะแต่องค์คณะเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากเห็นว่า 1) กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) หากมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และ 3) การทุเลาการบังคับไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

นอกจากกรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เช่น ขอให้ยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลสั่งห้ามชั่วคราวมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียน เป็นต้น หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้²¹⁹ เช่น ขอให้ศาลสั่งให้มีการวางเงิน เป็นต้น ซึ่งคำสั่ง

²¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 71.

²¹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 75.

ของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษานั้น กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้กระทำโดยองค์คณะ” ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 ที่บัญญัติว่า

“คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้น จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด...”

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้มีหลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาว่า การที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษานั้น ศาลต้องเห็นว่า 1) คำฟ้องมีมูล 2) มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 255 และ 3) ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารของรัฐประกอบด้วย

เมื่อได้ศึกษาถึงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งสองประเภทอันได้แก่ การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้วจะเห็นได้ว่า เฉพาะแต่คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลเห็นว่า... ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น...” โดยไม่ได้ระบุว่า เป็นอำนาจขององค์คณะหรือตุลาการนายเดี่ยว แต่พออนุมานได้ว่าควรเป็นอำนาจขององค์คณะ เพราะเหตุว่ากฎหมายใช้คำว่า “ศาล” เป็นการใช้อธิบายอย่างกว้างซึ่งน่าจะหมายถึงองค์คณะ ส่วนคำสั่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีไว้พิจารณาในเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ให้กระทำโดยองค์คณะ” ซึ่งหากกฎหมายประสงค์จะให้ เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวในการมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คำสั่งรับหรือไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของ

ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีไว้พิจารณาในเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ต้องกระทำโดยองค์คณะ อีกทั้งมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ส่วนคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีไว้พิจารณาในเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยการที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้นั้น จะต้องกระทำโดยองค์คณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ 72 และข้อ 76 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยที่การใช้อำนาจระงับการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเนิ่นช้าไม่ทันการ²²⁰ ซึ่งในประเด็นปัญหานี้คณะผู้วิจัยของสถาบันพระปกเกล้าได้มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาไว้ด้วย โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้ จะต้องทำโดยองค์คณะ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นไปได้ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้หากกรณีตามคำขอนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้อำนาจแก่ตุลาการนายเดี่ยวในการทำคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนี้ควรมีข้อกำหนดเฉพาะการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งยกคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่ไม่รวมถึงการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ เพราะการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องระงับการบังคับใช้เป็นการชั่วคราว จึงอาจทำให้การปฏิบัติราชการเกิดข้อขัดข้องหรือขาดประสิทธิภาพได้หากพิจารณาไม่รอบคอบ ดังนั้น ในกรณีการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจึงยังคงต้องกระทำโดยองค์คณะ ไม่อาจให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวพิจารณากำหนดคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย

²²⁰ การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง (รายงานผลการวิจัย) (น. 11). เล่มเดิม.

หรือคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น หากระยะเวลาผ่านไปเมื่อตุลาการศาลปกครองได้มีประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีสักกระยะหนึ่งแล้ว เพื่อความรวดเร็วและเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ก็อาจมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ตุลาการนายเดีวมีอำนาจพิจารณาคำขอให้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ แต่ทั้งนี้ไม่ควรรวมถึงการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง²²¹ นั้นหมายความว่า คณะผู้วิจัยได้เสนอแก้ไขเฉพาะบทบัญญัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 ซึ่งประกอบไปด้วยกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคุ้มครองยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาเท่านั้น ทำให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดีว

(5) การนั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดี เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องกระทำภายหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว โดยองค์คณะจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา และก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้²²²

การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะเห็นสมควรห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีใด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองอาจจะมีคำสั่งห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณา หรือห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีนั้นได้²²³

ในวันพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ จะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี โดยคำแถลงดังกล่าว

²²¹ แหล่งเดิม. (น. 20).

²²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 59 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 83.

²²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 60.

จะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่ เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดี ซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดง พยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว โดยคู่กรณีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง ที่ยื่นต่อศาลได้²²⁴

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เริ่มโดยตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและประเด็น ของคดี หลังจากนั้นคู่กรณีสามารถแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้ได้ โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะเป็น กระบวนการพิจารณาทางเอกสารเป็นหลัก ดังนั้น คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีจึงต้องกระชับ และอยู่ใน ประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้²²⁵

ในการนั่งพิจารณาคดี หากจำเป็นจะต้องซักถามคู่กรณีและพยาน ศาลจะเป็น ผู้ดำเนินการ²²⁶ และจะต้องจัดทำรายงานกระบวนการพิจารณาลงลายมือชื่อศาลและคู่กรณีไว้เป็น หลักฐานด้วย ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยของศาล และศาลสั่งให้ออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะพิจารณาคดีต่อไป ได้หลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้²²⁷

(6) การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ในวันนั่งพิจารณา เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบ ของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอ ไว้แล้ว หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ โดยบุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจง หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้²²⁸

²²⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 84.

²²⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 85.

²²⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 86.

²²⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 87.

²²⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 88 วรรคหนึ่ง.

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบ ประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อ คำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือกระทบต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดีจะขอจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา ต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้²²⁹

ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็น ในการวินิจฉัยคดีของตน โดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี จะต้องเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี²³⁰

(7) การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะ นัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น²³¹ โดยการทำคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือ คำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมี ความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น²³²

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการที่ระบุถึงชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับ (ถ้ามี) และข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี) และ คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมี คำสั่งนั้น ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ใน

²²⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 88 วรรคสอง.

²³⁰ “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” (น. 122). เล่มเดิม.

²³¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 89.

²³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 67.

คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย²³³ นอกจากนี้ ในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีจะต้องระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีไว้ด้วย²³⁴ และศาลอาจมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่คู่กรณีได้ตามส่วนของการชนะคดี²³⁵

ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(1) ผลต่อคู่กรณี คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสียในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด²³⁶

(2) ผลต่อบุคคลภายนอก คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้²³⁷

1. ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

2. ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่

3. คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่ บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

4. คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่ บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

นอกจากนี้ ยังมีกรณีการยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 บัญญัติให้

²³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 69 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

²³⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 90.

²³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72.

²³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 70.

²³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 71.

“ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอหรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ โดยบทบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าการมีคำสั่งตามคำขอให้พิจารณาคดีใหม่นี้ เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวหรือองค์คณะในการมีคำสั่งให้รับหรือยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553²³⁸ วินิจฉัยว่า คำขอให้พิจารณาคดีใหม่ เป็นการเสนอข้อหาต่อศาล ถือเป็นคำฟ้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนการมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยเมื่อพิจารณามาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะ ไม่ปรากฏว่าตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจมีคำสั่ง

²³⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 301.

ยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ซึ่งเป็นคำสั่งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ เพราะการมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ต้องเป็นการใช้อำนาจขององค์คณะ มิใช่อำนาจของตุลาการนายเดี่ยว อีกทั้งคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองจะต้องระบุรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ด้วย ซึ่งไม่ปรากฏว่าคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ มีรายละเอียดดังกล่าว ดังนั้น การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเด็ยมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีและมีได้ระบุรายละเอียดของคำสั่งตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวางบรรทัดฐานว่า คำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงเป็นอำนาจขององค์คณะในการมีคำสั่งดังกล่าว

3.3.3.2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน โดยผู้เขียนขอแบ่งแยกการพิจารณาตามลักษณะการใช้ถ้อยคำออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

(1) กรณีใช้ถ้อยคำว่า “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ได้แก่

คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า... ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ...” โดยในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็ยชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การได้ กรณีจึงถือเป็นอำนาจของตุลาการนายเด็ย

คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44 วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง...” กรณีจึงถือเป็นอำนาจของตุลาการนายเด็ย

(2) กรณีใช้ถ้อยคำว่า “องค์คณะ” อาทิเช่น

คำสั่งเกี่ยวกับบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้กระทำโดยองค์คณะ...”

คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ” จึงเห็นได้ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็ยมีอำนาจเพียงตรวจสอบสำนวนแล้วเสนอความเห็นต่อ

องค์คณะเท่านั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียวหามีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ ซึ่งในประเด็นนี้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานไว้ว่า การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้นนายเดียวสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้ไว้พิจารณา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) กรณีใช้ถ้อยคำว่า “ศาล” เช่น

คำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องกำหนดไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้...” ส่วนคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ...” โดยในประเด็นนี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานไว้ว่า อำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องหรือสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วตามข้อ 30 วรรคสองแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น มิใช่อำนาจของตุลาการนายเดียว

(4) กรณีกฎหมายใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน เช่น

การยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 บัญญัติให้

“ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด”

เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดถ้อยคำไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวหรือองค์คณะในการมีคำสั่งให้รับหรือยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า คำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นการเสนอข้อหาต่อศาล ถือเป็นคำฟ้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนการมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยเมื่อพิจารณามาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดอำนาจของตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะ ไม่ปรากฏว่าตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ซึ่งเป็นคำสั่งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ ดังนั้น การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดี่ยวมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงหมายความว่าคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจึงเป็นอำนาจขององค์คณะ

จากการบัญญัติถ้อยคำในกฎหมายที่ได้ศึกษามาแล้วตาม (1)-(4) นั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการมีคำสั่งเฉพาะที่เป็นคำสั่งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นจะต้องเป็นกรณีตาม (1) เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่เพียงสองกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจตุลาการนายเดี่ยว คือ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งที่ไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม ตามข้อ 44 วรรคสอง แห่งระเบียบเดียวกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย นั้น สามารถแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจได้ 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง การใช้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น คำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง คำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ หรือพยานเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง คำสั่งเรียกให้

คู่กรณีมาให้ถ้อยคำ คำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ ใต้วงหรือมีคำสั่งใดในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

ประเภทที่สอง การใช้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ได้แก่

คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง ที่ใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า... ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ...” โดยในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็วชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การได้ กรณีจึงถือเป็นอำนาจของตุลาการนายเด็ว

คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44 วรรคสอง ที่ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง...” กรณีจึงถือเป็นอำนาจของตุลาการนายเด็ว

ประเภทที่สาม การใช้อำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เช่น การจ่ายสำนวนคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่าในกรณีที่ได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว เป็นต้น

จากการแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจทั้งสามประเภทนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ประเภทแรกถือเป็นอำนาจทั่วไปของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่มีใช้คำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ส่วนประเภทที่สองถือได้ว่าเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าเป็นอำนาจของตุลาการนายเด็วที่เป็นคำสั่งในเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี สำหรับประเภทที่สามถือเป็นอำนาจของอธิบดีในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการสำนวนซึ่งมิใช่เรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเช่นเดียวกันกับประเภทแรก

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยว เป็นองค์คณะในคดีปกครองของประเทศไทย

นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงปัจจุบัน พบว่า ปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในภาพรวมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันในแต่ละปี มีจำนวนคดีแล้วเสร็จน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้า ทำให้มีปริมาณคดีค้างสะสมและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีจึงได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของตุลาการศาลปกครองในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเพื่อให้คดีมีโอกาสได้รับการพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จได้รวดเร็วขึ้น เป็นผลให้คดีค้างสะสมลดน้อยลง แต่โดยที่การนั่งพิจารณาและการทำคำพิพากษาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ นอกจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท โดยเคร่งครัด จะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยความสำคัญของกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (2) ได้กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลจะต้องมีผู้พิพากษา หรือตุลาการครบองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่บุคคลจะได้รับในกระบวนการพิจารณาอันเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองในปัจจุบันว่ามีอยู่อย่างไร และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้เขียนขอเสนอปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเด็นของการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวหรือองค์คณะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีปกครองของประเทศไทย โดยศึกษาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 แนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด แนวความคิดของต่างประเทศ และข้อเสนอแนะขององค์กรอื่นๆ

เพื่อประกอบการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยว เป็นองค์คณะในคดีปกครองของประเทศไทยต่อไป

ในบทนี้ผู้เขียนจะนำเสนอโดยแบ่งการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะในคดีปกครองของประเทศไทยออกเป็น 3 ปัญหา ได้แก่ 4.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่ง ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล 4.2 วิเคราะห์ปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษา และ 4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษา โดยมี รายละเอียดดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

แม้ศาลปกครองจะเปิดทำการมากกว่า 13 ปี แล้ว แต่การดำเนินกระบวนการพิพากษาคดีของศาลในการมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลก็ยังไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายในการที่ตุลาการศาลปกครองจะปรับใช้ แก่คดี ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาว่า กรณีใดกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว หรือ กรณีใดกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์คณะในการมีคำสั่งอันเกี่ยวแก่คดี และ โดยที่การนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการมีคำสั่งโดยตุลาการนายเดี่ยวเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม โดยผู้เขียนขอ นำเสนอสภาพปัญหา ดังนี้

4.1.1 สภาพปัญหา

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61 บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจาก องค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือ พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทน หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

- (3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
- (4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
- (5) ใต้วงวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีไชการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 10 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจใต้วงวนหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีไชการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ ข้อ 11 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจรับผิดชอบของตน และข้อ 11 วรรคสอง กำหนดว่า นอกจากกรณีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในข้อ 10 และข้อ 11 วรรคหนึ่ง ดังกล่าวแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาการพิพากษาหรือมีคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำเป็นองค์คณะ หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียวโดยได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นกรอบอำนาจในการใช้อำนาจมีคำสั่งในคดีปกครองที่มีไชการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในระบบใต้วงวนที่กำหนดให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว จากการศึกษาพบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายอีกประเภทหนึ่ง ที่ให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียวมีอำนาจสั่งเกี่ยวกับคดีที่มีผลเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี ได้แก่

1. คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา กล่าวคือ

ภายหลังจากตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้ว เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้...”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า... ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ...” จึงเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวซึ่งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน มีอำนาจในการมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ในกรณีนี้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2551¹ วินิจฉัยชี้ชัดหลักการตามตัวบทว่า เมื่อคำฟ้องในคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียวจึงชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ตามข้อ 42 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียวยังมิได้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 แล้วหรือไม่ ผลเป็นประการใดแจ้งให้ศาลทราบด้วย นั้น ซึ่งเป็นประเด็นอยู่ในความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องให้การเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของศาล โดยศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะกำหนดประเด็นดังกล่าวไปพร้อมกับคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การได้ กรณีจึงมิใช่ประเด็นที่สมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลแต่อย่างใด คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผลแห่งคดี ฉะนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลดังกล่าวโดยที่ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกหน้าที 294.

2. คำสั่ง ไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา เนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม กล่าวคือ

ในขั้นตอนการยื่นคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44 บัญญัติว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การทำคำสั่งในกรณีของคำฟ้องแย้ง เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวนั้น คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งนั้น โดยให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด กรณีจึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดียวนั้นเป็นผู้ทำคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง...” โดยบทบัญญัตินี้ไม่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยยืนยันหลักการดังกล่าวซึ่งอาจเป็นเพราะว่ากฎหมายใช้ถ้อยคำชัดเจนว่าเป็นอำนาจตุลาการนายเดียว กรณีจึงไม่มีประเด็นปัญหาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาถ้อยคำตามบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มเติมยังพบว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ หรือ ข้อ 33 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีหลังนี้ใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่แตกต่างจากสองกรณีแรกที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียว และในกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ศาล” นี้ มีปัญหาต้องพิจารณาว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดียวหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบการจัดรูปองค์คณะ โดยพิจารณาในรูปแบบองค์กรเดี่ยวแล้วจะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดียวนั้น เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว จึงมีลักษณะเรียบง่ายไม่มีรูปแบบขั้นตอนในการใช้อำนาจร่วมกันเฉกเช่นองค์กรกลุ่ม การพิจารณาคดี

จึงง่ายและรวดเร็วกว่า รวมทั้งพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีได้ชัดเจน และหากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้วอาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปแบบองค์กรเดี่ยวนี้ให้ประสิทธิภาพมากกว่าในรูปแบบองค์กรกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็มิมีข้อดีข้อยตามรูปแบบของการจัดองค์กรเอง กล่าวคือ ประการแรก การใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ไม่มีการควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการนายอื่น (auto-contrôle mutuellement) ทำให้ไม่มีการระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายและป้องกันอคติเฉพาะตัวอย่างเช่นขององค์กรกลุ่ม ทั้งนี้ตามหลักประกันความเป็นกลางของตุลาการ (impartialité) ประการที่สอง คุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดี (une justice de bonne qualité) อาจไม่รอบรู้ รอบคอบ รอบด้าน ประการที่สาม ตุลาการนายเดี่ยวย่อมเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างชัดเจน โดยตรงย่อมมีผลต่อความอิสระ (indépendance) จากความกังวลในความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นของตุลาการ จึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ไม่ดีเท่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรกลุ่ม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักกฎหมายกับข้อเท็จจริงตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปแบบองค์กรเดี่ยว หรือการใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดี่ยวยแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวยจะเป็นการช่วยประหยัดเวลาและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างเต็มที่ และเชื่อว่าตุลาการนายเดี่ยวยสามารถให้หลักประกันในความเป็นกลางและความเป็นอิสระได้ดีเช่นกัน หากมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี ซึ่งการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวยพิจารณาคดีนั้นตุลาการมักจะตระหนักระมัดระวังในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น กรณียอมให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและยุติธรรม และส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและทำให้คดีค้างสะสมลดน้อยลง อย่างไรก็ดี จากการศึกษาถึงความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ศาล” “องค์กรคณะ” “ตุลาการเจ้าของสำนวน” หรือ ไม่ได้ระบุถ้อยคำใด ก็ตาม ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากกฎหมายประสงค์ให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวย กฎหมายนั้นย่อมจะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่ากรณีใดเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวย โดยใช้ถ้อยคำว่า “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ซึ่งในปัจจุบันบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำดังกล่าวโดยให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวยมีคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดียังจำกัดอยู่เพียงสองเรื่อง ได้แก่ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาเนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วเบื้องต้น นั้นหมายความว่าหากเป็นการทำคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีในกรณีอื่นๆ แล้วยอมเป็นอำนาจขององค์กรคณะ กรณีจึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการทำคำสั่งในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา

คดีปกครองโดยองค์คณะ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มอำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะในคดีปกครองเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการคดีของตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้เฉพาะแต่ในศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ประกอบกับปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาประเด็นนี้ในต่างประเทศ พบว่า ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิด หลักการ และทฤษฎีที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ กล่าวคือ

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L 3 บัญญัติว่า “คำพิพากษาของศาลกระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา L 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติรองรับและกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า “คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กระทำโดยองค์คณะ เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นเพราะเหตุเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีหรือสภาพของประเด็นที่จะต้องพิจารณา และในการพิจารณาพิพากษาขององค์คณะต้องมีจำนวนเป็นเลขคี่” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการในการพิพากษาคดีปกครองรวม 2 หลักการ คือ (1) ต้องกระทำโดยองค์คณะ (principe de collégialité) และ (2) องค์คณะต้องมีจำนวนคี่ (principe d'imparité) โดยมีข้อยกเว้นในมาตรา L 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง เปิดช่องให้การพิพากษาคดีบางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะ และมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาคดีการ โดยมาตรา R 222-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจออกคำสั่ง (L'ordonnance) ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การอนุญาตให้ถอนฟ้อง
2. สั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
3. มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง
4. สั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือฎีกาที่ถูกต้องแย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่างพิจารณาได้
5. พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีปัญหาจะต้องพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการให้คู่ความที่แพ้คดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามมาตรา L 761-1
6. พิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกันและมีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคดีที่ศาลนั้น ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว

จากการศึกษาการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาสั่งการของประเทศฝรั่งเศส ดังกล่าว เห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจพิจารณาสั่งการได้หลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคดีที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้ถอนฟ้อง หรือสั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และในบางกรณีน่าจะเรียกได้ว่าเป็นคดีไม่มีข้อยุ่งยาก เช่น การพิจารณาพิพากษาคำฟ้องที่มีลักษณะเป็นคำฟ้องที่ต่อเนื่องเป็นชุดเดียวกัน หรือคดีที่มีเฉพาะประเด็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของคู่ความฝ่ายที่แพ้คดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าโดยภาพรวมแล้วน่าจะนำมาเทียบเคียงใช้กับประเทศไทยได้ เช่น

การอนุญาตให้ถอนฟ้อง

การสั่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีนี้อาจเทียบเคียงกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยได้ในกรณีของคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นคดีปกครองแต่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่บัญญัติไม่ให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ทั้งนี้ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิเช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยทหาร คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลชำนาญพิเศษในสังกัดศาลยุติธรรม เป็นต้น รวมทั้งกรณีที่เข้าข้อยกเว้นที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับด้วย ได้แก่ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 หรือ พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 หรือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะดังที่กล่าวมานี้มีผลทำให้ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องในลักษณะนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

การมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง โดยกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีของเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป จึงไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้องอีกต่อไป

การสั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่ไม่ได้กระทำโดยทนายความ ไม่แนบคำสั่งหรือฎีกาที่ถูกต้องแย้ง หรือมีเหตุอื่นที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่อาจแก้ไขในระหว่างพิจารณาได้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจเทียบเคียงได้กับอำนาจตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน หากเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่น่าแก้ไขได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดอำนาจตุลาการนายเดี่ยวเฉพาะในกรณีมีคำสั่งในเชิงปฏิเสธไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นกรณีที่ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีจึง

แตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยที่กำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวนำคำฟ้องไว้พิจารณา และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาเนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ส่วนคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีอื่นๆ เป็นอำนาจขององค์คณะ เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขได้ ดังนั้น อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นในทำนองว่า ควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย โดยขอเสนอแนะให้แก้ไขในหลักการใหญ่ให้สอดคล้องกับหลักการของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ให้เป็นอำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดี่ยวนำคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะจะทำให้การพิจารณาคดีในศาลรวดเร็วขึ้น ไม่มีคดีค้างคั่งสะสม และคู่กรณีที่น่าคดีมาสู่ศาลซึ่งเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมนำคดีไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้โดยไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติว่าด้วยอายุความ ส่วนการสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ควรให้เป็นอำนาจขององค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบและรอบด้านในการพิจารณาสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะได้กระทำโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือในระบบการพิจารณาการจัดรูปแบบขององค์กรกลุ่ม หรือ การพิจารณาในรูปแบบขององค์คณะแล้ว ในการนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของประเทศไทยตามหลักการที่กล่าวมาโดยสังเขป ดังนี้

1) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่ที่สุด”

ในกรณีของคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวนำคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้ ดังนี้

“คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ

ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด”

2) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานเพิ่มภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้” เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้”

3) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข คำฟ้องไม่สมบูรณ์และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะหมายความรวมถึงคดีที่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายที่มีกฎหมายกำหนดไม่ให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองด้วย)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ” เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดี อาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไข หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการ เจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

4) คำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจาก ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 38 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี” เห็นควรแก้ไขให้เป็น อำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลตุลาการ เจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี”

5) คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้อง ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนา คำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ของศาลด้วยก็ได้...” เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้ ดังนี้

“เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ตุลาการ เจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะมีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่ง สำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ของศาลด้วยก็ได้...”

6) คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ หรือไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนด ระยะเวลา

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 47 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม (หมายความว่าไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลา) ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้” เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้”

7) คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้อง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82 บัญญัติว่า

“ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในการนี้ ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด”

ในกรณีของคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ส่วนคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้อง เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้ ดังนี้

“ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในกรณีนี้ ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด”

4.2 วิเคราะห์ปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 บัญญัติว่า การกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ นั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และโดยที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ 2 กรณี คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งมีสภาพปัญหาที่ต้องพิจารณาเพื่อเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

4.2.1 สภาพปัญหา

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

ก. คำสั่งไม่รับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด ยื่น โดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือ ไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือ เห็นได้อย่างชัดเจนแจ้งว่าไม่สมควรมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลเห็นว่า... ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น...”

ข. คำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 บัญญัติว่า

“การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำ โดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือ คำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจ สั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำตามความในวรรคแรกว่า “ให้กระทำโดยองค์คณะ” แม้ว่าความในวรรคท้าย จะใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลมีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่ง ทางปกครองได้...” ก็ตาม กรณีข่มขู่ได้ว่าเฉพาะแต่องค์คณะเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งให้ทูลเกล้า การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ได้แก่ คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่าง การพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 บัญญัติว่า

“คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำสั่งการณของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำสั่งการณ ในกรณีดังกล่าวคำสั่งการณนั้น จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด...”

บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “ให้กระทำโดยองค์คณะ” กรณีย่อมหมายความว่า เป็นอำนาจขององค์คณะในการมีคำสั่งไม่ว่าจะเป็นคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสามกรณีดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เฉพาะแต่คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลเห็นว่า... ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น...” โดยไม่ได้ระบุว่า เป็นอำนาจขององค์คณะหรือตุลาการนายเดี่ยว แต่พออนุมานได้ว่าควรเป็นอำนาจขององค์คณะ เพราะเหตุว่ากฎหมายใช้คำว่า “ศาล” ซึ่งเป็นคำกว้างๆ น่าจะหมายความถึงองค์คณะเท่านั้น ส่วนคำสั่งอื่นๆ ไม่น่าจะเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีไว้พิจารณาในเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ให้กระทำโดยองค์คณะ” ซึ่งหากกฎหมายประสงค์จะให้ เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวในการมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมต้องกำหนดไว้ อย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คำสั่งศาลเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว “ต้องกระทำโดยองค์คณะ” ทุกกรณี หากให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวไม่

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในประเด็นปัญหานี้สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำรายงานการวิจัยถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้นั้น จะต้องกระทำโดยองค์คณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ 72 และข้อ 76 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยที่การใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่

ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเน้นช้าไม่ทันการ ในกรณีนี้ผู้เขียน ขอยกตัวอย่างกรณีเหตุการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2544 ซึ่งได้มีการฟ้องร้องกันต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขคำที่ ศ.30/2554 คดีสืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งบ้านเรือน ในพื้นที่อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี เป็นผู้ประสบอุทกภัยและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการ กู้ทางหลวงหมายเลข 340 (บางบัวทอง-สุพรรณบุรี) และทางหลวงหมายเลข 9 (ถนนกาญจนาภิเษก) ด้วยการวางท่อปูนตลอดแนวลอนสายดังกล่าว ส่วนกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปิดประตู ระบายน้ำคลองขุนศรีบริรักษ์ คลองซอຍ และคลองควาย และเสริมกระสอบทรายตามแนวคลอง มหาสวัสดิ์ด้านทิศใต้ของจังหวัดนนทบุรี บริเวณรอยต่อกับกรุงเทพมหานคร เพื่อปิดกั้นไม่ให้น้ำ ไหลลงคลองมหาสวัสดิ์ ทำให้น้ำไม่สามารถไหลลงสู่ทะเลได้ ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้อยู่อาศัยใน พื้นที่ดังกล่าวจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมา ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการระบายน้ำออกจากจังหวัด นนทบุรี และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ระวังการกู้ทางหลวงหมายเลข 340 และทางหลวง หมายเลข 9 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ระวังการปิดประตูระบายน้ำและเสริมกระสอบทรายตามแนว คลองมหาสวัสดิ์ช่วงรอยต่อกับพื้นที่ด้านทิศใต้ของจังหวัดนนทบุรี ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า การกีดกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำให้ถนนยังคงมีน้ำท่วมขังอยู่เล็กน้อยและรถเล็กสามารถ สัญจรผ่านได้โดยสะดวก ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์ แม้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนอีกหลาย อำเภอในจังหวัดนนทบุรียังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากน้ำท่วมขัง ประกอบกับมิได้รับการ ชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ให้ได้รับทราบเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แต่การ รื้อท่อซีเมนต์ออกจากถนนทั้งสายดังกล่าวก็มิได้มีผลเป็นการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ ผู้ฟ้องคดีได้โดยตรง ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีและประชาชนแล้ว หากศาลมีคำสั่งบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวโดยสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ระวังการกู้ทางหลวงหมายเลข 340 และทางหลวงหมายเลข 9 อันจะทำให้รถเล็ก ไม่สามารถสัญจรผ่านเส้นทางดังกล่าวได้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่การบริหารงานของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีจึงยังไม่สมควรที่ศาลจะมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ขอให้ศาลสั่งให้ระวังการปิดประตูระบายน้ำและเสริมกระสอบทรายตามแนวคลองมหา สวัสดิ์ นั้น ในการเปิดปิดประตูระบายน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องคำนึงถึงมวลน้ำที่มีอยู่ภายนอกเขต พื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ที่จะต้องบริหารจัดการ โดยรอบพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งจังหวัดนนทบุรีด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วางกระสอบทรายเป็นแนวกันคลองมหาสวัสดิ์ทำให้มวลน้ำจากจังหวัดนนทบุรีไม่สามารถระบายลงสู่กรุงเทพมหานครได้ เป็นเหตุให้มวลน้ำต้องชะลออยู่บริเวณคลองมหาสวัสดิ์ ถ้าหากมีการปิดประตูระบายน้ำคลองสาขาต่างๆ ที่จะระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครก็จะทำให้ประชาชนในจังหวัดนนทบุรีได้รับความเดือดร้อนจากน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน การขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ระวังการปิดประตูระบายน้ำและการวางกระสอบทรายตามแนวคลองมหาสวัสดิ์จึงมีเหตุผลและความจำเป็น แต่ในปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เปิดประตูระบายน้ำรวมสี่บานแล้ว จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การเปิดประตูระบายน้ำดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปและมีผลให้ข้อมูลการระบายน้ำเปลี่ยนแปลงไป ควรจะให้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับคำขอให้ ระวังการเสริมกระสอบทรายตามแนวคลองมหาสวัสดิ์ นั้น เมื่อน้ำในคลองลดต่ำลงกว่าคั่นกันน้ำถาวรแล้ว กระสอบทรายดังกล่าวย่อมไม่ได้ใช้ประโยชน์ในเรื่องการกั้นใดๆ ที่จะปัญหาเกี่ยวกับการระบายน้ำ จึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งใดๆ ให้ระวังการรื้อถอนอีก ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ร่วมกันพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดปิดประตูระบายน้ำคลองมหาสวัสดิ์เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับความสามารถในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น และยกคำขอที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ระวังการกู่ทางหลวงหมายเลข 340 และทางหลวงหมายเลข 9² จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยคดีโดยคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

² คดีนี้มีการอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ คส.1/2555 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2555 วินิจฉัยว่า ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ร่วมกันพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดปิดประตูระบายน้ำคลองมหาสวัสดิ์เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับความสามารถในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น เพื่อควบคุมมวลน้ำที่จะไหลบ่าเข้าท่วมบ้านเรือนผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยรวม ให้น้ำลดระดับลงเพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันมวลน้ำอันเป็นต้นเหตุแห่งการใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้สลายสิ้นไปแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขออีกต่อไป จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดมาตรการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา.

ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะต้องชี้แจงน้ำหนักความสำคัญของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยงานทางปกครองประกอบด้วย และในการพิจารณาคดีประเภทนี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า หากศาลพิจารณาคดีล่าช้าอาจไม่ทันต่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักกฎหมายกับข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นได้ว่า ในประเด็นของวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษานี้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้กระทำโดยองค์คณะ แต่โดยที่การมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษานั้นในบางกรณีหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปย่อมไม่อาจอำนวยความสะดวกให้ปรากฏได้ แต่อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลังได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ในประเด็นนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์คณะในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อันอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณามีคำสั่งของศาลเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผล

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจขององค์คณะในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังที่ได้กล่าวมานั้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในประเด็นนี้ พบว่า ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิด หลักการ และทฤษฎีที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ กล่าวคือ

ประมวลกฎหมายศาลปกครองของฝรั่งเศสได้มีบทว่าด้วย *référé* หรือมาตรการก่อนการพิพากษาในแง่บวกอยู่ด้วยกันสี่ประเภท กล่าวคือ *référé-conservatoire* มาตรการใดๆ เพื่อการฉุกเฉิน, *référé-instruction* มาตรการใดๆ เพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริง, *référé-provision* การวางเงินประกันก่อนการพิพากษา และ *référé-injonction* มาตรการหยุดการพิจารณาชั่วคราว โดยทั้งสี่มาตรการดังกล่าวต่างก็มีรายละเอียดในการบังคับใช้ ตลอดจนการปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี ทั้งสี่มาตรการดังกล่าวต่างก็เป็นมาตรการ *provisoire* คือเป็นมาตรการชั่วคราว โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเนื้อหาคดีถึงที่สุด และเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ตุลาการนายเดี่ยวเข้ามาตัดสินคดีโดยมีต้องรอการประชุมขององค์คณะตามปกติ โดยตุลาการเพียงนายเดี่ยวดังกล่าวจะต้องมีตำแหน่งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา มาตรา L 511-1 ว่าเป็นอำนาจของผู้พิพากษานายเดี่ยว (*le juge des référés*) ที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด

และมาตรา L 511-2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการที่จะใช้อำนาจของผู้พิพากษานายเดียวในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) แต่งตั้ง โดยตุลาการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจนี้ต้องมีเวลารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองปี และอย่างน้อยต้องดำรงตำแหน่งในระดับที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller) ทั้งนี้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งแยกได้เป็น 4 กรณี คือ 1) การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน 2) มาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง 3) มาตรการให้ชำระหนี้ไว้ก่อน 4) มาตรการพิเศษอื่นๆ โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองแบ่งเรื่องการพิจารณาในกรณีฉุกเฉินไว้เป็น 3 กรณี คือ

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (le sursis à exécution des acts administratifs) ซึ่งได้แก่ การระงับใช้ชั่วคราวของการกระทำทางปกครองในระหว่างที่รอการพิจารณาพิพากษาของศาล มาตรการดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่า การฟ้องคดีปกครองไม่มีผลในการระงับการบังคับของการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (la du caractère non suspensif des recours devant la juridiction administrative) ปัจจุบัน การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กำหนดหลักไว้ในมาตรา L 521-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าจะเป็นคำสั่งปฏิเสธ หากมีการขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ หากปรากฏว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าคำสั่งนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และให้การทุเลาการบังคับเป็นอันสิ้นสุดเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว”

2) การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L 521-2 กำหนดว่า ในกรณีที่มีคำขอและเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้พิพากษานายเดียวสามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะถูกระทบอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ ภายใน 48 ชั่วโมง โดยมีเงื่อนไขของการใช้อำนาจในกรณีนี้ คือ ก) มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีๆ ไป เช่น กรณีผู้ร้องถูกยึดบัตรประจำตัวประชาชนถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องคืนบัตรดังกล่าวให้ เพื่อที่เจ้าของบัตรจะสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ ข) เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลถูกระทบอย่างร้ายแรง ในที่นี้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่กำหนดไว้

ในรัฐธรรมนูญหรือเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล ซึ่งที่ผ่านมามีแนวคำพิพากษาจากศาลรัฐธรรมนูญไว้ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแต่งงาน เสรีภาพในการถือครองทรัพย์สิน เสรีภาพในการหยุดงานประท้วง เสรีภาพในการลี้ภัย เสรีภาพในการใช้ชีวิตครอบครัวอย่างปกติ เสรีภาพในการให้ความยินยอมให้แพทย์ทำการรักษา เป็นต้น สำหรับกรณีใดจะถือว่าสิทธิถูกระทบอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ก็จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป มิใช่ว่าเมื่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานถูกระทบและจะเข้าเงื่อนไขในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลและสภาแห่งรัฐถือว่ากรณีร้ายแรงต้องเป็นการกระทำที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าว มิใช่เป็นเพียงการรบกวนการใช้สิทธิ

3) มาตรการฉุกเฉินอื่นๆ ในทางวิชาการเรียกว่า มาตรการป้องกันความเสียหาย (le référé conservatoire) โดยบทบัญญัติมาตรา L 521-3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า “ในกรณีเร่งด่วน เมื่อได้รับการร้องขอ ตุลาการนายเด็วอาจสั่งกำหนดมาตรการใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ได้ แม้ว่า จะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น” มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น ป้องกันการยืดระยะเวลาของสถานการณ์ที่ขัดต่อกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มหรือปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการออกคำสั่งให้กระทำการใด (injonction) หรือกำหนดเงื่อนไขให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ โดยการสั่งต่อกรณีซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นคำสั่งที่กระทำต่อกรณีที่เป็นเอกชน เช่น การสั่งให้ผู้ก่อสร้างอาคารดำเนินการก่อสร้างงานอย่างใด โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงยิ่งขึ้นต่ออาคาร การสั่งให้ผู้รับเหมาก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ ส่งคืนวัสดุที่เอาไปจากสถานที่ก่อสร้าง การสั่งให้ผู้รับสัมปทานขนขยะซึ่งหยุดดำเนินการส่งมอบรถขนถ่ายขยะให้แก่เทศบาล การสั่งให้ผู้เข้าไปครอบครองในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินออกไปจากที่ดินดังกล่าว แต่ในบางกรณีศาลอาจสั่งหน่วยงานของรัฐให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เช่น สั่งให้ฝ่ายปกครองแจ้งคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับผู้ขอให้ผู้ขอทราบ รวมทั้งเอกสารอื่นเกี่ยวกับการออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ผู้ขอจะสามารถนำคำสั่งหรือข้อมูลดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม หรือเพื่อนำไปใช้ในการปกป้องผลประโยชน์ของตน ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งถือว่าการสั่งดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นของหลักการที่ว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ (pouvoir d'injonction) ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผลของความจำเป็นเร่งด่วน (L'urgence) ดังนั้น ความจำเป็นเร่งด่วนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการที่ศาลจะกำหนดมาตรการดังกล่าว ซึ่งกรณีใดจะถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนนั้น ต้องพิจารณา

จากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี ซึ่งจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

(ก) ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนเมื่อข้อเท็จจริงในคดีนั้นมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งอาจจะยากที่ทำให้กลับคืนได้ดั้งเดิม หรือ ก่อให้เกิดอันตราย ยกตัวอย่างเช่น น้ำท่วม (สั่งการให้ทำการก่อสร้างเพื่อป้องกัน) หรือ การพังทลายของตึก (สั่งให้ขับไล่ผู้ครอบครองโดยมิชอบออกไป)

(ข) ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนเมื่อจำเป็นจะต้องคงไว้หรือทำให้กลับคืนมา ซึ่งการดำเนินงานโดยปกติของการบริการสาธารณะ หรือการดำเนินการก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วน เมื่อความจำเป็นในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่เร็วที่สุดก่อนที่จะหมดเวลา

นอกจากความจำเป็นเร่งด่วนแล้ว การกำหนดมาตรการนี้จะต้องเป็นมาตรการที่ “เป็นประโยชน์” ด้วย เช่น ในกรณีขอให้ศาลสั่งให้ขับไล่ผู้บุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งนายกเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อความปลอดภัยและสุขภาพของสถานที่ขับไล่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งได้เอง

อนึ่ง แต่เดิมนั้นการใช้มาตรการนี้มีเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง คือ มาตรการที่กำหนดขึ้นจะมีผลกระทบต่อการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาขององค์คณะซึ่งรับฟ้องคดีนั้นไว้ ด้วยเหตุนี้ ผู้พิพากษานายเดี่ยวจึงไม่สามารถสั่งให้เพิกถอนคำสั่งใดๆ หรือสั่งให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชดเชยค่าเสียหายได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่สามารถที่จะสั่งการเกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งแห่งคดี อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาขององค์คณะได้ นอกจากนี้ ศาลยังไม่อาจกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยมีพื้นฐานจากการพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือสถานะทางกฎหมายของเอกสารของสถานการณ์หรือลักษณะการกระทำใดได้ เช่น จะออกมาตรการชั่วคราวให้ขับไล่ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณประโยชน์โดยพิจารณาว่าการครอบครองดังกล่าวเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ และสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า “ผู้พิพากษานายเดี่ยวไม่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เงื่อนไขดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐว่า แม้จะเป็นประเด็นในเนื้อหาของคดี แต่หากไม่มีการโต้แย้งที่มีน้ำหนักแล้ว ผู้พิพากษานายเดี่ยวก็มีอำนาจกำหนดมาตรการชั่วคราวในประเด็นดังกล่าวได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการกำหนดมาตรการชั่วคราวที่กระทบต่อการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี เช่น ในกรณีการออกมาตรการชั่วคราวโดยสั่งให้ขับไล่ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะเห็นว่าเป็นการครอบครองโดยไม่ถูกต้อง สามารถกระทำได้ หากผู้บุกรุกนั้น

มิได้มีข้อโต้แย้งที่หนักแน่น การพิจารณาว่าอะไรเป็นข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักหรือไม่นั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ แม้ว่าต่อมาศาลอาจจะมีคำพิพากษาไปในทิศทางอื่นก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในคดีหนึ่ง ผู้พิพากษานายเดวิดกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยสั่งให้ขับไล่นักเรียนแห่งหนึ่งออกจากที่พักประจำตำแหน่ง ทั่วๆ ที่ยามคนดังกล่าวได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งย้ายตนต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้พิพากษานั้นเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้ถือเป็นข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนัก แต่ต่อมาปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การพิจารณาของตุลาการนายเดวิดต้องเป็นวิธีพิจารณาที่ฟังความสองฝ่าย ซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจาก็ได้ และในกรณีที่เป็นการขอให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา L 521-1 หรือขอให้คุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา L 521-2 (รวมทั้งคำขอให้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมาตรการดังกล่าว) ศาลจะต้องจัดให้มีการนัดพิจารณาโดยเร็วและต้องแจ้งกำหนดวันพิจารณาให้คู่ความทราบด้วย (มาตรา L 522-1) มาตรา R 522-8-1 กำหนดให้ตุลาการนายเดวิดที่ใช้อำนาจกำหนดมาตรการฉุกเฉินมีคำสั่งยกคำขอ หากคำขอนั้นไม่อยู่ในอำนาจศาล

นอกจากวิธีการก่อนการพิพากษาของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวแล้ว จากการศึกษา ยังพบว่า คณะผู้วิจัยของสถาบันพระปกเกล้าได้มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาไว้ด้วย โดยในประเด็นปัญหานี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าการที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้ จะต้องทำโดยองค์คณะ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นไปได้โดยไม่รวดเร็วเท่าที่ควร อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้อำนาจตุลาการนายเดวิดในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ หากกรณีตามคำขอนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้อำนาจแก่ตุลาการนายเดวิดในการทำคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนี้ควรมีข้อกำหนดเฉพาะการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งยกคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่ไม่รวมถึงการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ เพราะการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องระงับใช้บังคับเป็นการชั่วคราว จึงอาจทำให้การปฏิบัติราชการเกิดข้อขัดข้องหรือขาดประสิทธิภาพได้หากพิจารณาไม่รอบคอบ ดังนั้น ในกรณีการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจึงยังคงต้องกระทำโดยองค์คณะ ไม่อาจให้อำนาจตุลาการนายเดวิดพิจารณากำหนดคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น หากระยะเวลาผ่านไป

เมื่อตุลาการศาลปกครองได้มีประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีสักกระยะหนึ่งแล้ว เพื่อความรวดเร็วและเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ก็อาจมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ตุลาการนายเดีวมีอำนาจพิจารณาคำขอให้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ แต่ทั้งนี้ไม่ควรรวมถึงการทำคำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษาระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและข้อเสนอแนะของสถาบันพระปกเกล้าข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้ จะต้องทำโดยองค์คณะ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นไปได้โดยไม่รวดเร็วเท่าที่ควร อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม เนื่องจากการใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะ แม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเนิ่นช้าไม่ทันการ ศาลปกครองในประเทศไทยจึงควรแก้ไขปัญหาค่าช้าในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ในส่วนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยการนำแนวทางของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าช้าของประเทศไทย โดยกำหนดให้ตุลาการนายเดีวมีอำนาจพิจารณาคำขอให้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทั้งสองกรณี ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดีว เนื่องจากการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว จึงมีลักษณะเรียบง่ายไม่มีรูปแบบขั้นตอนในการใช้อำนาจร่วมกันเหมือนองค์กรกลุ่ม การพิจารณาคดีจึงง่ายและรวดเร็วกว่า รวมทั้งพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาคดีได้ชัดเจน และหากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยวให้ประสิทธิภาพมากกว่าในรูปขององค์กรกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็มิใช่อุดมตามรูปแบบของการจัดองค์กรเอง กล่าวคือ ประการแรก การใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ไม่มีการควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการนายอื่น ทำให้ไม่มีการระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายและป้องกันอคติเฉพาะตัวเหมือนดังองค์กรกลุ่ม ทั้งนี้ ตามหลักประกันความเป็นกลางของตุลาการ ประการที่สอง คุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดี อาจไม่รอบรู้ รอบคอบ รอบด้าน ประการที่สาม ตุลาการนายเดีวย่อมเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาคดีอย่างชัดเจน โดยตรงนี้ย่อมมีผลต่อความอิสระ จากความกังวลในความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นของตุลาการ จึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ไม่ดีเท่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรกลุ่ม แต่โดยที่การพิจารณาคดีโดยองค์คณะ

ในทางปฏิบัติมักจะมอบหมายให้ตุลาการนายเดียวเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมข้อเท็จจริงและเขียนคำพิพากษา ส่วนตุลาการอื่นที่เป็นองค์คณะได้แต่เพียงลงชื่อในคำพิพากษาให้ครบองค์คณะภายหลังจากประชุมองค์คณะแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนตุลาการแต่ละศาลมีน้อย ส่วนปริมาณคดีมีเป็นจำนวนมาก การพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดียวย่อมจะเป็นการช่วยประหยัดเวลาและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ตุลาการนายเดียวก็สามารถให้หลักประกันในความเป็นกลางและความเป็นอิสระได้ดีเช่นกัน หากมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี เช่น เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงแสดงเหตุผลของตนอย่างเต็มที่ หรือเปิดโอกาสให้มีการถ่วงดุลอำนาจโดยให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้ทำคำแถลงการณ์ก่อนมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวพิจารณาคดีนั้นผู้พิพากษามักจะตระหนักระมัดระวังในเรื่องนี้มากกว่าปกติ การพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างเช่น เหตุการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2544 ดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ในเบื้องต้นย่อมถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของประเทศฝรั่งเศสที่ถือความจำเป็นเร่งด่วนเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการที่ศาลจะกำหนดมาตรการดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาสภาแห่งรัฐที่วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กรณีที่ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนเมื่อข้อเท็จจริงในคดีนั้นมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งอาจจะยากที่ทำได้กลับคืนได้ดั้งเดิม หรือ ก่อให้เกิดอันตราย ยกตัวอย่างเช่น น้ำท่วม (สั่งการให้ทำการก่อสร้างเพื่อป้องกัน) หรือ การพังทลายของตึก (สั่งให้จับไล่ผู้ครอบครองโดยมิชอบออกไป) เป็นต้น ประกอบกับการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเป็นการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี แม้อุทมาศาลอาจจะมีคำพิพากษาไปในทิศทางอื่นก็ไม่มีผลกระทบต่อคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ได้สั่งไปแล้ว ตัวอย่างเช่น ในคดีของประเทศฝรั่งเศสดังได้กล่าวมาแล้วว่า ผู้พิพากษานายเดียวกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยสั่งให้จับไล่ยามของโรงเรียนแห่งหนึ่งออกจากที่พักประจำตำแหน่งต่างๆ ที่ยามคนดังกล่าวได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งย้ายตนต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้พิพากษานั้นเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้ถือเป็นข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนัก แต่ต่อมาปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาาระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประมวลกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้พิพากษานายเดียว (le juge des référés) ที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด โดยตุลาการที่จะใช้อำนาจของผู้พิพากษานายเดียวในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) หรือตุลาการ

ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) แต่งตั้ง โดยตุลาการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจนี้ต้องมีเวลารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองปี และอย่างน้อยต้องดำรงตำแหน่งในระดับที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller) ทั้งนี้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสำหรับประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอำนาจตุลาการนายเดียวให้เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการที่ศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการอันอาจมีผลต่อประเด็นเนื้อหาแห่งคดีได้ในที่สุด เนื่องจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนี้ย่อมเป็นบุคคลภายนอกคดีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ก่อนแล้ว ประกอบกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการในองค์คณะพิจารณาคดีโดยตรง กรณีย่อมก่อให้เกิดข้อกังวลถึงความเป็นอิสระของตุลาการได้ เพราะองค์กรตุลาการได้รับการยอมรับและเชื่อถือว่ามีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากความเกี่ยวข้องใดๆ ที่จะเข้ามาแทรกแซงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีได้ ความเป็นอิสระในที่นี้หมายถึงอิสระทั้งจากอำนาจภายนอกและอิสระจากตุลาการด้วยตนเอง กล่าวโดยสรุปผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นดังเช่นประเทศฝรั่งเศส เพราะการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีมิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี แต่จะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด ซึ่งการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีอาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครองสูงสุดในระดับชั้นที่สุด กรณีย่อมทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ใช้อำนาจตุลาการนายเดียวพึงต้องตระหนักว่าต้องกระทำด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่สุด และโอกาสต่อไปในภายหน้าสำนักงานศาลปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองอาจทำการศึกษาค้นคว้าตัวอย่างคดีในลักษณะต่างๆ ทั้งคดีในประเทศไทยและต่างประเทศ เก็บรวบรวมไว้เป็นฐานข้อมูลภายในของศาลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีในทำนองเดียวกันกับยึดถือที่ใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาลงโทษในคดีอาญาของศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีข้อมูลในการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีได้ง่ายขึ้น ปราศจากความกังวลในความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจผิดพลาดจากการใช้อำนาจตุลาการนายเดียว

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองมีอำนาจทำคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวได้ ดังนี้

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

ก. คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดยื่น โดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด” เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“ในกรณีที่ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดยื่น โดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

ข. คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 บัญญัติว่า “การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร”

เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวนหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้ จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือแก่บริการสาธารณะ ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร”

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ได้แก่ คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 บัญญัติว่า “คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าว คำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด...”

เห็นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ ดังนี้

“คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวน โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวนจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าว คำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด...”

4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับ เอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติ ในที่นี้ย่อมหมายถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง โดยผู้เขียนขอเสนอเกี่ยวกับการใช้อำนาจองค์กรในการพิพากษา คดีปกครองเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่ต้องพิจารณาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.3.1 สภาพปัญหา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ โดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะคดีพิพาทมีอยู่ด้วยกัน 6 ประเภท แต่ในทางคำരാอาจแบ่งลักษณะคดีพิพาทออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด หรือในทางคำราเรียกว่าคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อนไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาสาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น คดีพิพาทในลักษณะนี้คือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1 นั้นเอง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่รับพิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่ถ้รับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้อง

ใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทในลักษณะนี้ คือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 2 นั้นเอง

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติต่อหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีประเภทนี้ต้องคำนึงถึงว่าการละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บหรือชนรถยนต์คันอื่นเสียหาย หรือ แพทย์หรือพยาบาลรักษาคอนไจต์ผิดพลาดทำให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย กรณีเหล่านี้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติทั่วไป มิใช่การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามความหมายของคดีพิพาทในลักษณะนี้ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น คดีพิพาทในลักษณะนี้ คือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 3 นั้นเอง

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น คดีพิพาทในลักษณะนี้ คือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 4 นั้นเอง

(5) คดีพิพาททางปกครองต่างๆ เช่น คดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคดีพิพาทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ หรือมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้

ภายในกำหนดหนึ่งเดือน คดีพิพาทในลักษณะนี้ คือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 5 และอนุมาตรา 6 นั้นเอง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังได้มีการแบ่งลักษณะคดีในลักษณะอื่นด้วย ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและผังเมือง คดีปกครองเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน คดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน คดีปกครองเกี่ยวกับการทะเลาะเมิด คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นต้น แต่โดยที่คดีปกครองในลักษณะดังกล่าวเป็นการแบ่งประเภทคดีในทางปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมและสืบค้นแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุนงานคดีเท่านั้น มิได้มีการแบ่งที่แน่นอนชัดเจน จึงมีอาจนำมาอ้างอิงในทางวิชาการได้

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 มีความมุ่งหมายดังคำปรารภสำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นและสำคัญในการนำไปสู่ความสำเร็จเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชน ตามวิถีทางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีกรอบความคิดว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และโดยที่รัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาและตุลาการครบองค์คณะ ปรากฏตามมาตรา 40 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง และโดยบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของประชาชนที่จะได้รับจากการพิจารณาคดีโดยศาลทุกศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ดังนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร แล้วแต่กรณี ได้พิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ครบองค์คณะ หมายความว่า จำนวนผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาหรือพิพากษาคดีจะมีน้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีในศาล

ของแต่ละศาลกำหนดไว้ไม่ได้ มิฉะนั้น การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เพราะการพิจารณาคดีในระบบองค์กรของศาลทุกศาลต้องพิจารณาโดยมีผู้พิพากษาหรือตุลาการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และโดยเหตุที่การนั่งพิจารณาคดีมีความสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานการนำสืบของกลุ่มความ โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่จะชี้ขาดตัดสินคดีด้วย ส่วนศาลจะรับฟังพยานหลักฐานเพียงใดนั้น เป็นไปตามหลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้พิพากษาหรือตุลาการจากการรับฟังคำเบิกความด้วยวาจาของพยานต่างๆ ในศาล เพื่อประมวลผลและสรุปจัดทำคำพิพากษาคัดสินชี้ขาดข้อพิพาทให้ระงับลงด้วยการได้ยื่น ได้เห็น และได้รับฟังมาด้วยตนเองร่วมกันกับผู้พิพากษาอื่นที่ประกอบกันเป็นองค์คณะ

กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนั่งพิจารณาและการทำคำพิพากษาของศาลปกครองนอกจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเคร่งครัด จะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ในกรณีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษา แม้จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถ้ากฎหมายนั้นบัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหากมีประเด็นปัญหาสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือต่อสถาบันตุลาการอย่างยิ่งยวด โดยความสำคัญของเรื่องดังที่กล่าวมานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้นำประเด็นเรื่องการนั่งพิจารณาคดีของศาลจะต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะมาบัญญัติเป็นหลักการแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่บุคคลจะได้รับในกระบวนการพิจารณาอันเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในคดีบางประเภทการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ และคำพิพากษาย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีในคดีปกครองดังกล่าวที่ว่า การพิจารณาคดีที่ล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวของมันเอง (delay justice is unjustice) แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นก็ต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมด้วย อย่างไรก็ตาม การพิพากษาคดีของตุลาการจำต้องกระทำให้ครบองค์คณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในประเด็นนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษาโดยองค์คณะซึ่งส่งผลต่อความรวดเร็วและเป็นธรรมในการทำคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผล

4.3.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

จากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษา โดยองค์คณะเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผล ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาประเด็นนี้ และจากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีแนวความคิด หลักการ และทฤษฎีที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ กล่าวคือ

จากการศึกษาการพิจารณาพิพากษาคดีของประเทศฝรั่งเศสปรากฏว่า ในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยว (ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ประธานหรือตุลาการคนหนึ่งที่ประธานมอบหมายออกคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา ถ้าพบว่ามีข้อบกพร่องต่างๆ ซึ่งถือเป็นเพียงการตรวจคำฟ้องเบื้องต้น และศาลสั่งไม่รับคำฟ้องเท่านั้น) การที่กฎหมายอนุญาตให้ตุลาการนายเดี่ยวพิพากษาคดีในเนื้อหาจะเป็นเรื่องใหม่ และจะจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อน โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยว (อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีในบางประเภทคดี เช่น คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ยกเว้นคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งไล่ออกจากราชการ คดีเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีวงเงินไม่เกิน 10,000 ยูโร ทั้งนี้ หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องสำคัญอาจให้มีการพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะตามปกติได้ โดยประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L 222-1 เปิดช่องให้การพิพากษาคดีบางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะได้ และตามประมวลกฎหมายศาลปกครองมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาสั่งการและพิพากษาเกี่ยวกับคดีบางประเภท ดังนี้

ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา R 222-13 ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย (ซึ่งจะต้องมีระดับไม่ต่ำกว่าที่ปรึกษาชั้นต้น (premier conseiller)) ในการพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

1. คดีเกี่ยวกับประกาศงานก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง
2. คดีเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของชนาการชาติ ยกเว้นในส่วนเกี่ยวกับการบรรจุ วินัยและการออกจากงาน
3. คดีเกี่ยวกับบำนาญ การช่วยเหลือเพื่ออยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการรับราชการทหาร

4. คดีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบริการสื่อวิทยุโทรทัศน์
 5. คดีเกี่ยวกับภาษีธุรกิจ (taxes syndicales) และภาษีท้องถิ่นอื่นนอกเหนือจากภาษีธุรกิจเฉพาะ (taxe professionnelle)
 6. คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับกรณีการปฏิเสธไม่ใช้อำนาจบังคับทางปกครอง เพื่อปฏิบัติตามคำพากษาของศาล
 7. คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 10,000 ยูโร
 8. คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งในคำร้องขอคืนเงินภาษี
 9. คดีเกี่ยวกับ (การรื้อถอน) อาคารที่มีสถานะที่อาจพังทลายลงได้
- ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีดังกล่าวจะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

จากการศึกษาการพิจารณาพิพากษาคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปรากฏว่า เฉพาะแต่ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชั้นที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะ ซึ่งโดยปกติแล้วประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษาคัดติมศักดิ์ 2 นาย องค์คณะจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาในคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ใช่อคดีสำคัญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ซึ่งบัญญัติว่า

(1) โดยทั่วไปแล้ว องค์คณะอาจจะโอนคดีพิพาทให้กับตุลาการคนหนึ่งคนใด ในองค์คณะในฐานะตุลาการนายเดี่ยวเพื่อทำการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็ได้ หากว่า

1. เนื้อหาของคดีพิพาทไม่มีความซับซ้อนจนเกินไปทั้งในแง่มุมมองเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

2. เนื้อหาของข้อกฎหมายไม่ได้มีความสำคัญ

ตุลาการทดลองงานไม่อาจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการนายเดี่ยวได้ในการปฏิบัติหน้าที่ในปีแรกของตน

(2) คดีพิพาทไม่อาจจะโอนให้แก่ตุลาการนายเดี่ยวพิจารณาพิพากษาได้ หากองค์คณะได้ทำการนั่งพิจารณาคดีดังกล่าวไปก่อนแล้ว เว้นแต่ ในระหว่างนั้นได้มีคำพิพากษาสงวนสิทธิคำพิพากษาบางส่วน คำพิพากษาระหว่างพิจารณาไปแล้ว

(3) ตุลาการนายเดี่ยวสามารถโอนคดีพิพาทคืนให้แก่องค์คณะได้ภายหลังจากได้รับฟังคู่กรณีแล้ว และในกรณีที่คดีพิพาทปรากฏในภายหลังว่ามีเนื้อหาของข้อกฎหมายที่มีความสำคัญหรือเนื้อหาของคดีพิพาทมีความซับซ้อนจนเกินไปทั้งในแง่มุมมองเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

อนึ่ง หลังจากที่ได้พิจารณาโดยเดี่ยวโอนคดีพิพาทคืนให้แก่องค์กรแล้ว องค์กรจะไม่อาจจะโอนคดีพิพาทดังกล่าวกลับมาให้ตุลาการนายเดี่ยวได้อีกต่อไป

(4) คำสั่งตาม (1) ถึง (3) ไม่อาจจะถูกโต้แย้งได้อีก และไม่อาจจะใช้สิทธิทางกฎหมายในกรณีที่มีการละเลยต่อหน้าที่ที่จะโอนคดีพิพาท

บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า มาตรา 6 เป็นเครื่องมือเพื่อลดภาระของศาลและเร่งรัดการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะไม่ใช่บังคับกับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองสูงสุด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการศึกษาจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายศาลปกครองอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยวได้ โดยจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อน โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยว กล่าวคือ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีในคดีบางประเภท ได้แก่ คดีเกี่ยวกับประกาศงานก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง คดีเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของชนาครชาติ ยกเว้นในส่วนเกี่ยวกับการบรรจุ วินัยและการออกจากงาน คดีเกี่ยวกับบ้านญาติ การช่วยเหลือเพื่ออยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการรับราชการทหาร คดีเกี่ยวกับค่าใช้บริการสื่อวิทยุโทรทัศน์ คดีเกี่ยวกับภาษีธุรกิจ และภาษีท้องถิ่นอื่นนอกเหนือจากภาษีธุรกิจเฉพาะ คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับกรณีการปฏิเสธไม่ใช่อำนาจบังคับทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพินิจของศาล คดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 10,000 ยูโร คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งในคำร้องขอคืนเงินภาษี คดีเกี่ยวกับ (การรื้อถอน) อาคารที่มีสถานะที่อาจพังทลายลงได้ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กำหนดให้เฉพาะแต่ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชั้นที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์กร ซึ่งโดยปกติแล้วประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษาคิตติมศักดิ์ 2 นาย องค์กรจะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาในคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ใช่ว่าคดีสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศมีหลักร่วมกันประการหนึ่งคือกฎหมายของทั้งสองประเทศเปิดช่องให้มีการพิพากษาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวได้ในคดีบางประเภทซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นคดีที่มีลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ไม่มีความซับซ้อน และไม่ใช่ว่าคดีสำคัญ

ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยที่มีได้กำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวนำอำนาจทำคำพิพากษาในคดีปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวความคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรตุลาการหรือศาลแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของการใช้อำนาจตุลาการเพื่อจัดระบบและประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งได้ศึกษาถึงข้อดีข้อเสียของการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่มที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ การจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรคณะ นั้น เป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรคณะที่เป็นกลุ่มบุคคล การระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยสภาพเพื่อให้ได้มติของที่ประชุม การพิจารณาพิพากษาคดีจึงมีการโต้แย้งควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการด้วยกันเอง เพื่อป้องกันอคติเฉพาะตัวตามหลักประกันเรื่องความเป็นกลาง ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีประกอบด้วยความรู้ รอบคอบ รอบด้าน นอกจากนี้ แม้การจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่มไม่อาจพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีให้ชัดเจนได้เป็นรายบุคคล แต่ก็ยังให้ความอุ่นใจและอิสระจากความกังวลในการทำหน้าที่ จึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ดีกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรเดี่ยว อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็มีข้อด้อยตามรูปแบบของการจัดองค์กรเอง กล่าวคือ ประการแรก เนื่องจากการใช้อำนาจโดยองค์กรคณะที่เป็นกลุ่มบุคคล จึงต้องมีรูปแบบขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีในการใช้อำนาจร่วมกันในนามองค์กรคณะหรือกลุ่มบุคคล เช่น ต้องมีองค์ประชุมตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด มีองค์ประชุมในการลงมติ มีการทำความเข้าใจ การพิจารณาคดีจึงมีลักษณะซับซ้อนและใช้เวลามากกว่าการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ประการที่สอง ไม่อาจพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีให้ชัดเจนได้เป็นรายบุคคล และประการที่สาม หากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้วอาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่มให้ประสิทธิภาพน้อยกว่าในรูปขององค์กรเดี่ยว ส่วนการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดี่ยวนั้น เป็นการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว จึงมีลักษณะเรียบง่ายไม่มีรูปแบบขั้นตอนในการใช้อำนาจร่วมกันเช่นองค์กรกลุ่ม

การพิจารณาคดีจึงง่ายและรวดเร็วกว่า รวมทั้งพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีได้ชัดเจน และหากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้วอาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยวให้ประสิทธิภาพมากกว่าในรูปขององค์กรกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การจัดองค์การในรูปแบบนี้ก็มีข้อดีตามรูปแบบของการจัดองค์การเอง กล่าวคือ ประการแรก การใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ไม่มีการควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการนายอื่น ทำให้ไม่มีการระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายและป้องกันอคติเฉพาะตัวดังเช่นขององค์กรกลุ่ม ทั้งนี้ ตามหลักประกันความเป็นกลางของตุลาการ ประการที่สอง คุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดีอาจไม่รอบรู้รอบคอบ รอบด้าน ประการที่สาม การที่ผู้พิพากษานายเดียวเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างชัดเจน โดยตรงนี้ย่อมมีผลต่อความอิสระจากความกังวลในความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นของตุลาการ จึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ไม่ดีเท่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรกลุ่ม และจากการพิจารณาแยกแยะข้อดีข้อเสียข้างต้น ทำให้มีการพิจารณาทบทวนธรรมเนียมความคิดหลักเรื่อง “การตัดสินใจคดีความโดยคนคนเดียวย่อมไม่ให้ความยุติธรรม” (juge unique, juge inique) อย่างมีเหตุผลมากขึ้น และยังได้โต้แย้งในส่วนที่สร้างความเห็นให้เชื่อจนเกินจริงว่า การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรคณะเป็นรูปแบบการใช้อำนาจที่ถูกต้องเหมาะสมให้ความยุติธรรมมากกว่ารูปแบบการใช้อำนาจตุลาการโดยคนคนเดียว โดยตั้งคำถามว่า ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริงจากการจัดองค์การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรกลุ่ม ซึ่งมีจำนวน 3 คน หรือ 5 คน และไม่สามารถหาความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลจากองค์กรกลุ่มดังกล่าวในการพิจารณาพิพากษาคดีได้จริงหรือไม่ และโดยที่สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งคือ สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมประการอื่นด้วย กล่าวคือ สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม อีกทั้ง การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นที่ยุติโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองจึงต้องกระทำให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองได้นั้นจะต้องมีกระบวนการพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่กระบวนการพิจารณา

ที่ยุติธรรมและรวดเร็วประกอบกัน สำหรับจุดประสงค์เรื่องความรวดเร็วในการดำเนินคดีในศาล เราจะได้ยินสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความไม่ยุติธรรม” เช่น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดถูกรถชน หากการตัดสินคดีล่าช้าแล้วจะมีผลทำให้ผู้ได้รับความเสียหายที่มีรายได้น้อยต้องได้รับความลำบากในการหาเงินมาเป็นค่ารักษาพยาบาล แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วไม่ใช่จุดประสงค์แต่เพียงอย่างเดียวของกระบวนการยุติธรรมที่ดี ศาลต้องระมัดระวังในเรื่องของการวางตัวเป็นกลาง โดยไม่ใช่อำนาจที่มีอยู่มากนั้นไปในทางที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่ความ หรือ เร่งรัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาเสียหายทำให้คู่ความไม่มีโอกาสต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่อันจะมีผลทำให้เสียความยุติธรรมได้ กระบวนการพิจารณาที่ดีจึงน่าจะขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างศาลและคู่ความเป็นสิ่งสำคัญ

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการจัดองค์การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว หรือ การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดี่ยว และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน กระบวนการพิจารณาที่ยุติธรรมและรวดเร็ว ประกอบกันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าศาลปกครองของประเทศไทยควรแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิพากษาคดีปกครอง โดยองค์คณะที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง โดยการนำแนวทางของประเทศฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย กล่าวคือให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวพิพากษาคดีในเนื้อหาได้ โดยจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นคดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยคดีพิพาทในลักษณะนี้อาจเปรียบเทียบกับคดีของประเทศฝรั่งเศสที่อนุญาตให้ตุลาการนายเดี่ยวทำคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 10,000 ยูโร ได้ หรือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งคดีพิพาทในลักษณะนี้เมื่อพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าส่วนมากเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ไว้แล้วละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ถือว่าละเลยต่อหน้าที่ หรือกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้วปฏิบัติเกินระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ยกตัวอย่างเช่นในคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้องของผู้ฟ้องคดี (ผู้ต้องขัง) ที่ขอคัดสำเนาคำพิพากษาและขอขยายระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์คำพิพากษาและดำเนินการจัดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นรวมทั้งสิ้น 12 วันทำการ ซึ่งตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ของระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการปฏิบัติ

ราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับการขอลากิจ การขอย้ายกลับภูมิลำเนาให้ผู้ต้องขัง และการบริการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2546 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 วันทำการ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.619/2556) เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจกำหนดให้คดีพิพาทบางประเภทที่ในทางปฏิบัติได้มีการแบ่งลักษณะคดีในลักษณะอื่นนอกจากการแบ่งลักษณะคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิเช่น คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับประเทศฝรั่งเศสที่ยอมให้มีการพิพากษาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวในคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ยกเว้นคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งไล่ออกจากราชการ และสอดคล้องกับการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองของประเทศไทยด้วย อีกทั้ง แม้ว่าการแบ่งคดีปกครองในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการแบ่งประเภทคดีในทางปฏิบัติและไม่มีหลักเกณฑ์การแบ่งที่แน่นอนชัดเจน อันมิอาจนำมาอ้างอิงในทางวิชาการได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าคดีพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนนักในประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีซึ่งอาจนำมาพัฒนากำหนดขอบเขตของลักษณะคดีพิพาทเหล่านี้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในอนาคต และนำมาซึ่งการกำหนดให้เป็นคดีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่ตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ โดยอาจกำหนดไว้ในเบื้องต้นก่อนว่าคดีประเภทใดบ้างเป็นคดีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน โดยให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้พิจารณาประกาศกำหนดออกมาใช้บังคับต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นว่า ประมวลกฎหมายปกครองฝรั่งเศสให้อำนาจเฉพาะอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย เท่านั้น ที่สามารถใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวได้ กรณีดังกล่าวอาจเป็นเรื่องของประสบการณ์การทำงานที่อาจทำให้การพิจารณาคดีสามารถมองปัญหาได้รอบด้านกว่า แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การนำรูปแบบของการให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายมาใช้ในประเทศไทยนั้นจะเป็นการไม่เหมาะสม เพราะผู้เขียนมีความเห็นว่าอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นควรจำกัดอยู่เฉพาะการใช้อำนาจในการบริหารจัดการคดี เช่น การส่งจ่ายสำนวน การโอนคดี เป็นต้น ซึ่งไม่เกี่ยวกับการพิพากษาในประเด็นแห่งคดี หากกฎหมายกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งโดยลักษณะอำนาจหน้าที่แล้วถือได้ว่าเป็นหัวหน้าของตุลาการศาลปกครองคนอื่นที่ทำหน้าที่เป็นตุลาการในองค์คณะ จะเป็นการใช้อำนาจบริหารเข้ามาก้าวล่วงในคดีพิพาทอันอาจทำให้เกิดความกังวลในความเป็นอิสระของตุลาการ

เจ้าของสำนวนที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับคดีได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยต้องปราศจากการแทรกแซงใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง ซึ่งความเป็นอิสระของตุลาการหรือศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า กรณีพิพาทจะได้รับการพิจารณาโดยคนกลางที่ปราศจากความลำเอียงและความมีอคติต่างๆ ซึ่งไม่สามารถหาได้จากองค์กรใดในระบบอื่นอันเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาลได้เป็นอย่างดี และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐซึ่งยึดมั่นในหลักการแบ่งแยกอำนาจ ใ้วางใจที่จะให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการได้รับการยอมรับและเชื่อถือว่ามีความเป็นกลางและเป็นอิสระนั่นเอง ซึ่งปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพการทำงานนี้ผู้เขียนเห็นว่าคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองได้ถูกออกแบบมาว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นอย่างดี จึงเข้าใจได้ว่าบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลปกครองนั้นต้องมีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และเพื่อเป็นการตัดข้อกังวลดังกล่าวก็อาจกำหนดให้ตุลาการที่มีประสิทธิภาพการทำงานในตำแหน่งตุลาการศาลปกครองมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ ซึ่งเทียบเคียงได้กับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับเงินเดือนในชั้น 1³ นั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) มาตรา 6 บัญญัติว่า ตุลาการทดลองงานไม่อาจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการนายเดียวได้ในการปฏิบัติหน้าที่ในปีแรกของตน อีกทั้งอาจกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวนี้อาจทำได้ต่อเมื่อได้มีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีและตรวจสอบการใช้อำนาจพิพากษาคดีโดยตุลาการผู้แถลงคดีอีกชั้นหนึ่งด้วยก็ได้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขให้ตุลาการนายเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ โดยปรับแก้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบกัน ดังนี้

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 30 วรรคสอง (ก).

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 จากเดิม

“ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา”

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยปรับแก้ ดังนี้

“ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่ คดีที่มีลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยากและไม่มีความซับซ้อนตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ตุลาการนายเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้”

2. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เห็นควรให้เพิ่มเติม โดยเพิ่มความใน ส่วนที่ 3 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง ต่อจากข้อ 89 ดังนี้

“ข้อ 89/1 ในศาลปกครองชั้นต้น ให้ตุลาการนายเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยากและไม่มีความซับซ้อน ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสามแสนบาท ทั้งนี้ จำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทอาจขยายได้ตามที่ กส.ป. ประกาศกำหนด

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ทั้งนี้ ในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวจะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับเงินเดือนในชั้น 1 ไม่มีอำนาจตามวรรคหนึ่ง”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในคดีปกครองของประเทศไทย ตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

ปัจจุบัน ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในภาพรวมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในแต่ละปีมีจำนวนคดีแล้วเสร็จน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้า ทำให้มีปริมาณคดีค้างสะสมและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง การให้อำนาจตุลาการนายเดียวมีคำสั่งใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและทำคำพิพากษาในคดีปกครองบางประเภทได้ จึงเป็นเรื่องมีอสำคัญของตุลาการศาลปกครองในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อให้คดีมีโอกาสได้รับการพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จได้รวดเร็วขึ้นเป็นผลให้คดีค้างสะสมลดลง แต่โดยที่การนั่งพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเคร่งครัด จะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่บุคคลจะได้รับในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล อันเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามมาตรา 40 (2) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนายเดียวในคดีปกครอง โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด แนวความคิดและทฤษฎีของต่างประเทศ และข้อเสนอแนะขององค์กรอื่นๆ ดังนี้

(1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

แม้ศาลปกครองจะเปิดทำการมากกว่า 13 ปี แล้ว แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในการมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลก็ยังคงก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า บทบัญญัติใดเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวหรือเป็นอำนาจขององค์คณะ ซึ่งการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการมีคำสั่งโดยตุลาการนายเดี่ยวย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการพิจารณาคดีของศาลปกครองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม และโดยที่การพิจารณาและมีคำสั่งในคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวจะเป็นการช่วยประหยัดเวลาและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างเต็มที่ และเชื่อว่าตุลาการนายเดี่ยวสามารถให้หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระได้ดีเช่นกัน หากมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี การให้ตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งในคดีนั้น ตุลาการมักจะตระหนักระมัดระวังในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น กรณียอมทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและทำให้คดีค้างสะสมลดลงได้ จึงมีปัญหาคความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

(2) ปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้สองกรณี กล่าวคือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องกระทำโดยองค์คณะ แต่โดยที่การใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเน้นช้าไม่ทันการ ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2544 มีคดีฟ้องร้องกันสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งบ้านเรือนในพื้นที่อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี เป็นผู้ประสบอุทกภัยและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการกู้ทางหลวงหมายเลข 340 (บางบัวทอง-สุพรรณบุรี) และทางหลวงหมายเลข 9 (ถนนกาญจนาภิเษก) ด้วยการวางท่อปูนตลอดแนวถนนสายดังกล่าว ส่วนกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปิดประตูระบายน้ำคลองขุนศรีบริรักษ์ คลองซอย และคลองควาย และเสริมกระสอบทรายตามแนวคลองมหาสวัสดิ์

ด้านทิศใต้ของจังหวัดนนทบุรี บริเวณรอยต่อกับกรุงเทพมหานคร เพื่อปิดกั้นไม่ให้น้ำไหลลงคลองมหาสวัสดิ์ ทำให้น้ำไม่สามารถไหลลงสู่ทะเลได้ ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว จึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการระบายน้ำออกจากจังหวัดนนทบุรี และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ระวังการกักทางหลวงหมายเลข 340 และทางหลวงหมายเลข 9 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ระวังการปิดประตูระบายน้ำและเสริมกระสอบทรายตามแนวคลองมหาสวัสดิ์ซึ่งรอยต่อกับพื้นที่ด้านทิศใต้ของจังหวัดนนทบุรี โดยความสำคัญของกรณีดังกล่าว หากกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์คณะในการพิจารณาคดีย่อมเกิดความล่าช้าอาจไม่ทันการกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ได้ จึงมีปัญหาคณะกรณีสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผล

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงบัญญัติสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นึ่งพิจารณาคดีครบองค์คณะอันเป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (2) ดังนี้ หากศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ครบองค์คณะ การพิจารณาและพิพากษาคดี ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ รวมตลอดถึงกรณีที่ศาลได้ดำเนินการพิจารณาและมีคำพิพากษา แม้จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถ้ากฎหมายนั้นบัญญัติไว้โดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากมีประเด็นปัญหาสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้วปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือต่อสถาบันตุลาการอย่างยิ่งยวด แต่โดยที่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะหลายคนย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ และคำพิพากษาย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีในคดีปกครอง ดังคำกล่าวที่ว่า การพิจารณาคดีที่ล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวของมันเอง (delay justice is injustice) ดังนั้น การกำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะมีอำนาจทำคำพิพากษาในคดีปกครองบางประเภทได้ย่อมทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นก็ต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมด้วย จึงมีปัญหาคณะกรณีสั่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำคำพิพากษา ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

(1) ในกรณีของคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ส่วนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง ดังนี้

“คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะซึ่งศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด”

(2) ในกรณีของคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานเพิ่มภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33 วรรคสอง ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วนหรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้”

(3) ในกรณีของคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข คำฟ้องไม่สมบูรณ์และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง ดังนี้

“ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้

ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

(4) ในกรณีของคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 38 ดังนี้

“ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี”

(5) ในกรณีของคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง ดังนี้

“เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะมีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้...”

(6) ในกรณีของคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลา ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 47 วรรคสี่ ดังนี้

“ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้”

(7) ในกรณีของคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ส่วนคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้อง ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82 ดังนี้

“ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหากໍ่ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในการนี้ ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด”

(8) ในกรณีของคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 ดังนี้

“ในกรณีที่ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

(9) ในกรณีของคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 ดังนี้

“การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวนหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้ จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ข้อด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการดูแลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งดูแลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร”

(10) ในกรณีของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว โดยปรับแก้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 ดังนี้

“คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวน โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวนจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด...”

(11) ในกรณีของการทำคำพิพากษา ควรแก้ไขให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ โดยปรับแก้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 โดยเพิ่มความในวรรคสอง ตอนท้าย ว่า

“ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่ คดีที่มีลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยากและไม่มีความซับซ้อนตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้”

(๗) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มความในส่วนที่ 3 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง ต่อจากข้อ 89 ว่า

“ข้อ 89/1 ในศาลปกครองชั้นต้น ให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีที่มีลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยากและไม่มี ความ ซับซ้อน ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาท ไม่เกินสามแสนบาท ทั้งนี้ จำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทอาจขยายได้ตามที่ ก.ศ.ป. ประกาศกำหนด

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ทั้งนี้ ในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวจะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟัง คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับเงินเดือนในชั้น 1 ไม่มีอำนาจตามวรรคหนึ่ง”



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์. (2539). *การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2545). *กฎหมายปกครอง: แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2556). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2555). *สังคมกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2557). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา. (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2 (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง ธนกฤต วรธนัชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วารี นาสกุล และอัครเดช มณีภาค. (2557). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สัมปัญญะ.

วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

วิษณุ วัลญญ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศิลป์. (2551). *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สมยศ เชื้อไทย. (2556). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

M.Philippe MARTIN ถอดจากเทปการบรรยายพิเศษ ณ ห้องสัมมนาสำนักงานศาลปกครอง ในระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม-3 พฤศจิกายน 2543. (2552). *กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

บทความ

ธีรชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. (2557). “ตุลาการศาลปกครองนายเดียวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.” เอกสารอัดสำเนา.

สิทธิพร เสาภายน. (2552, กันยายน-ธันวาคม). สิทธิในกระบวนการยุติธรรม “การนั่งพิจารณาคดี ครบองค์คณะ โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 11(33). น. 34-63.

สำนักงานศาลปกครอง. (2552, ตุลาคม). องค์การวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, ฉบับพิเศษ 1. น. 17.

รายงานการวิจัย

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2547). *การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง* (รายงานผลการวิจัย). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วิษณุ วัลญญ. (2538). *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

วิทยานิพนธ์

ทศวรรณ ลำดับวงศ์. (2544). *บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พรเทพ จันทร์ชิดฟ้า. (2541). *การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. (2537). *ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย จันทร์ประเทือง. (2547). *การบริหารจัดการคดีเพื่อนำไปสู่การนั่งพิจารณาคดีของคณะ และต่อเนือง: ศึกษาเฉพาะกรณีศาลยุติธรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมสกุล ณ บางช้าง. (2546). *อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อรรถพร สุวัจนเดชา. (2525). *ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี โครงสร้างและอุปสรรค* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรการก่อนการพิพากษาในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. โดย นางสาว ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ์, สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2554, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=792>.

ระบบกล่าวหา. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.l3nr.org/posts/362939>.

วรรณชัย บุญบำรุง. (2551). *ความเกี่ยวพันของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง วิธีพิจารณาคดีอาญา และวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://elib.coj.go.th/managecourt/data/e11_32.pdf.

ศาลปกครองสูงสุดแถลงผลงาน 13 ปี เผยคดีแต่งตั้ง-โยกย้ายฟ้องร้องมากที่สุด, โดย ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2557. สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000027474>.

สำนักงานศาลปกครอง. (2554). *แผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554-2557.*

สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

http://www.admincourt.go.th/00_web/01_court/001-2.pdf.

สำนักงานศาลปกครอง. (2555). *รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครองและสำนักงาน*

ศาลปกครอง ประจำปี 2555. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

http://www.admincourt.go.th/00_web/01_court/001-2.pdf.

เอกสารอื่นๆ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2545.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2548.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2550.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2551.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 605/2554.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2551.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.167/2552.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.289/2555.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.547/2555.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.1/2556.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Claude EMERL. (1988). *L'Etat de droit dans les systèmes politiques polyarchiques européennes*, RFDC, 1992 p. 27 ; Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, RDP.

Claudie BOITEAU. (1996). «Le juge unique en droit administratif» RFDA.

Jacques CHEVALLIER. (1974). «fonction contentieuse et fonction juridictionnelle», *Mélanges Michel STASSINOPOULOS*, LGDJ.

Kronisch-Sodan/Ziekow. (2010). *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 3. Auflage, Nomos, Berlin/Speyer.

Michel Paillet. (1996). «Le juge administratif ; juge unique», in *Les juges uniques; dispersion ou réorganisation du contentieux*, Dalloz.

Roger PERROT. (1977). *Le juge unique en droit français*, RIDC, vol 29, n°4.

LAWS

Code des la justice administrative.

Code of administrative court procedure (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGo).



ภาคผนวก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

ให้ประกาศว่า
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒^๑ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจา
นุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติ

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่
เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น
โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง
หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทาง
ปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“ตุลาการศาลปกครอง” หมายความว่า ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

“ก.ศป.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม”^๒ หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อันใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

มาตรา ๔ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือ ก.ศป. หรือ ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

^๒ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

เท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

หมวด ๑

การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา ๗ ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (๑) ศาลปกครองสูงสุด
- (๒) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และจะให้มีอำนาจในคดีประเภทใดหรือคดีในท้องที่ใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลนั้น แยกต่างหากโดยเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ ให้ออกเป็นประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป.^๗

ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดตามวรรคสอง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้^๘

มาตรา ๗/๑^๙ ในกรณีที่มีการจัดตั้งแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นขึ้นในศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นใด ให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกหรือตุลาการหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้น แผนกหรือหน่วยงานละหนึ่งคนเพื่อรับผิดชอบงานของแผนกหรือหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด

มาตรา ๘ ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีไม่มีเขตอำนาจในท้องที่ใดให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

^๗ มาตรา ๗ วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๘ มาตรา ๗ วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๙ มาตรา ๗/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามวรรคสองและวรรคสาม จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค จะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

มาตรา ๑๐ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๑ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

- (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

หมวด ๒

ตุลาการศาลปกครอง

มาตรา ๑๒^๖ ในศาลปกครองสูงสุด ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

- (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๒) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
- (๕) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป. กำหนด

การกำหนดตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้ ก.ศป. กำหนดว่าจะให้เทียบเท่ากับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) ไว้ในประกาศดังกล่าวด้วย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่ ก.ศป. กำหนด และ

(๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
- (ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- (ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

^๖ มาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๔ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๔) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

(๕) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.ศป.

(๖) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท

(๗) เป็นทนายความหรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใด ๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด

มาตรา ๑๕ ให้ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภากายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วให้เสนอชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภากายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนใดให้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ให้ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือก แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

วิธีการคัดเลือกประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๖ ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ ต้องลาออกจากการที่เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการใด ๆ อันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้วต่อนายกรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๗^๗ ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง
ดังต่อไปนี้

- (๑) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (๒) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- (๔) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
- (๕) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป. กำหนด

การกำหนดตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้ ก.ศป. กำหนดว่าจะให้เทียบเท่ากับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่งไว้ในประกาศดังกล่าวด้วย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๘ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ
ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด
และ

(๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (ก) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี
- (ข) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด
- (ค) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

^๗ มาตรา ๑๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศ.ป. ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี

(ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี

(ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศ.ป. ประกาศกำหนด

ให้นำความในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ ให้ ก.ศ.ป. พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๘ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้ ก.ศ.ป. พิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ ก่อนเข้ารับหน้าที่ตุลาการศาลปกครองครั้งแรก ตุลาการศาลปกครองต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้า จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ”

มาตรา ๒๑ ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

- (๒) ลาออก
 (๓) สิ้นปีงบประมาณที่ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์
 เว้นแต่จะผ่านการประเมินสมรรถภาพให้ดำรงตำแหน่งต่อไปตามมาตรา ๓๑
 (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕

๑๕

- (๕) เป็นบุคคลล้มละลาย
 (๖) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน
 ไม่สมประกอบ
 (๗) เป็นโรคหรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่ระบุไว้ในประกาศที่ ก.ศป. กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

- (๘) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๒๒
 (๙) ถูกไล่ออกตามมาตรา ๒๓
 การพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งนอกจาก (๑) ให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๒ ตุลาการศาลปกครองต้องประพฤติตนตามวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่ ก.ศป. กำหนด

ก.ศป. อาจมีมติให้ตุลาการศาลปกครองผู้ใดออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกก็มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่การให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนให้ทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงหรือประพฤติตนไม่สมควรตามที่กำหนดในวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง
 (๒) หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอแต่ไม่ถึงเหตุทุพพลภาพ
 (๓) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 (๔) มีกรณีตามมาตรา ๒๑ (๔) (๕) (๖) หรือ (๗)

มาตรา ๒๓ ก.ศป. อาจมีมติไล่ออกตุลาการศาลปกครองออกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
 (๒) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดในวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง
 (๓) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๒๔ ในการพิจารณาให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒) หรือ (๔) ประกอบกับมาตรา ๒๑ (๔) หรือ (๗) หรือตามมาตรา ๒๓ (๑) หรือ (๒) ให้ ก.ศป. ตั้งคณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสี่คน และกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ เพื่อทำการสอบสวน

ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลใดให้ข้อเท็จจริง ให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวนได้

ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาตามวรรคหนึ่ง ถ้า ก.ศป. เห็นว่าการให้ผู้ถูกสอบสวนหรือพิจารณาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการจะมีมติให้พักราชการก็ได้ การให้พักราชการนั้น ให้พักตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณา เมื่อสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จแล้ว ถ้าปรากฏว่าผู้ถูกให้พักราชการมิได้กระทำการตามที่ถูกสอบสวนหรือพิจารณา ก็ให้ผู้นั้นคงอยู่ในราชการตามเดิม

วิธีการสอบสวนและสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๒๕ ตุลาการศาลปกครองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้มีความผิดและมีใช้เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๕) มาตรา ๒๒ หรือมาตรา ๒๓ ก.ศป. อาจพิจารณาคัดเลือกผู้นั้นให้กลับเข้ารับราชการเป็นตุลาการศาลปกครองในตำแหน่งไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมหรือเทียบเท่าก็ได้ ถ้าผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๘ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ตุลาการศาลปกครองผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออก เมื่อประธานศาลปกครองสูงสุดสั่งอนุญาตแล้วให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองลาออกเพื่อดำรงตำแหน่งที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งทางการเมือง หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง ให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นลาออก

นอกจากกรณีตามวรรคสอง ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือน นับแต่วันที่ขอลาออกก็ได้

มาตรา ๒๗ การย้ายตุลาการศาลปกครองผู้ใดไปดำรงตำแหน่งอื่นในศาลปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้ โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว

มาตรา ๒๘ ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องรับผิดชอบให้งานของศาลปกครอง เป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุดช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องรับผิดชอบให้งานของศาลนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อยตาม ระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรอง อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

ในกรณีที่ตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นว่างลง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการศาลปกครองอื่น แล้วแต่กรณี ปฏิบัติหน้าที่แทนตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความ เห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๒๙ การเปลี่ยนแปลงตุลาการศาลปกครองในองค์คณะหนึ่งองค์คณะใด เนื่องจากตุลาการศาลปกครองผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ถูกพักราชการ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง อื่น เจ็บป่วย หรือมีเหตุจำเป็นอื่นทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

ตุลาการศาลปกครองซึ่งเข้ามาแทนที่ตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจตรวจสอบสำนวนและลงลายมือชื่อในคำพิพากษาได้

มาตรา ๓๐^๕ อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครอง ให้เป็นไปตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

ตุลาการศาลปกครองให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ดังต่อไปนี้

(๑) ในศาลปกครองสูงสุด

(ก) ประธานศาลปกครองสูงสุด ให้ได้รับเงินเดือน ชั้น ๔

(ข) รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ให้ได้รับเงินเดือน ชั้น ๓

(๒) ในศาลปกครองชั้นต้น

(ก) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ให้ได้รับเงินเดือน ชั้น ๓

(ข) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ให้ได้รับเงินเดือน ชั้น ๒ - ๓ โดยให้เริ่มรับเงินเดือนในชั้น ๒ และเมื่ออยู่ในชั้น ๒ มาตรการเจ็ดปีแล้ว ให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นชั้น ๓

(ค) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ให้ได้รับเงินเดือน ชั้น ๑ - ๓ โดยให้เริ่มรับ เงินเดือนในชั้น ๑ เมื่ออยู่ในชั้น ๑ มาตรการหนึ่งปีแล้วให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นชั้น ๒ และเมื่ออยู่ในชั้น ๒ มาตรการเจ็ดปีแล้วให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นชั้น ๓

^๕ มาตรา ๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

ให้ตุลาการศาลปกครองได้รับเงินประจำตำแหน่งตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ตุลาการศาลปกครองให้ได้รับค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นในกรณีเดินทางไปราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญ ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในกรณีนี้ ให้สำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของตุลาการศาลปกครอง

ในกรณีที่สมควรปรับอัตราเงินเดือนของตุลาการศาลปกครองให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ถ้าการปรับอัตราเงินเดือนดังกล่าวเป็นการปรับเพิ่มเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราและไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่ใช้บังคับอยู่ การปรับให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ถือว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัติ^{๑๑} ทั้งนี้ ในกรณีที่การปรับเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราดังกล่าว หากทำให้อัตราหนึ่งอัตราใดมีเศษไม่ถึงสิบบาทให้ปรับตัวเลขเงินเดือนของอัตราดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นเป็นสิบบาท และมีให้ถือว่าเป็นการปรับอัตราร้อยละที่แตกต่างกัน^{๑๒}

ตุลาการศาลปกครองซึ่งดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เมื่อเทียบกับตำแหน่งใดตามวรรคสอง (๑) (ข) หรือ (๒) (ก) (ข) หรือ (ค) แล้ว ให้ได้รับเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งประโยชน์ตอบแทนอื่นตามตำแหน่งนั้น^{๑๓}

มาตรา ๓๐/๑^{๑๔} ตุลาการศาลปกครองอาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ศ.ป. กำหนด
ในกรณีที่มีเหตุจะต้องจัดให้มีหรือปรับปรุงเงินเพิ่มค่าครองชีพตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

มาตรา ๓๑ ให้ ก.ศ.ป. จัดให้มีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่จะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณถัดไป
หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศ.ป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการศาลปกครองซึ่งผ่านการประเมินสมรรถภาพตามวรรคหนึ่ง ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

^{๑๑} มาตรา ๓๐ วรรคหก เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๒} มาตรา ๓๐ วรรคเจ็ด เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔

^{๑๓} มาตรา ๓๐/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๒ ให้กรณีที่ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้นั้นในขณะที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเวลาราชการของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ เครื่องแบบตุลาการศาลปกครองและระเบียบการแต่งกายให้เป็นไปตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
วันและเวลาทำงาน วันหยุดราชการและการลาหยุดราชการของตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

มาตรา ๓๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๓

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

มาตรา ๓๕ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ศป. ตามมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นเลขานุการของ ก.ศป.

มาตรา ๓๖ การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ในการนี้ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือก โดยแยกเป็นประเภทตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นส่งไปยังตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี และให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกไปด้วย

ให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกประกอบด้วยเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองสามคน และคณบดีคณะนิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามคนซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้คัดเลือก เป็นกรรมการมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง การตรวจนับคะแนนและการประกาศผลการเลือก

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรับผิดชอบดูแลให้การเลือกเป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อย

มาตรา ๓๗ การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา ให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการมาธิการชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจำนวนหกคนต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

มาตรา ๓๘ การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจะได้รับเลือกต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงมติ

มาตรา ๓๙ กรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีโดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกซ่อมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๔๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) พ้นจากตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการในศาลปกครอง

ชั้นต้น ในกรณีที่เป็นการตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๔๑ การประชุมของ ก.ศป. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานศาลปกครองสูงสุดปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการใน ก.ศป. ว่างลง ให้กรรมการที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องมีกรรมการเหลือพอที่จะเป็นองค์ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้ ก.ศป. มีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการลงมติ

ให้ ก.ศป. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ได้ตามความ
เหมาะสม

หมวด ๔
วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ส่วนที่ ๑
การฟ้องคดีปกครอง

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหมายหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒

มาตรา ๔๔ การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาการรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการ

ฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือ

พฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้น อาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้^{๑๖}

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

มาตรา ๔๕/๑^{๑๗} การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หากคู่กรณีได้ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่า มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่า มีเหตุตามคำขอจริงก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอผู้ยื่นคำขอมิสิทธิดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(๑) ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้ตนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้จริง หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

(๒) ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิตาม (๑) หรือ (๒) ใดอย่างหนึ่งแล้ว จะใช้สิทธิอีกประการหนึ่งมิได้

^{๑๖} มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๑๗} มาตรา ๔๕/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘

การยื่นคำขอ การพิจารณาคำขอ การขอให้พิจารณาใหม่ การอุทธรณ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นใดที่เกี่ยวกับการขอดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ออกตามมาตรา ๔๔

มาตรา ๔๖ คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

มาตรา ๔๗ การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่ศาลปกครองใดพิพากษาว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอื่น ให้ส่งคำฟ้องนั้นไปให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้ศาลปกครองที่รับคำฟ้องไว้หลังสุดเสนอความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล

การพิจารณาคดีที่ยื่นไว้ต่อศาลปกครองใดจะต้องกระทำในศาลปกครองนั้นตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของคู่กรณี ศาลปกครองจะสั่งให้ดำเนินการพิจารณาในสถานที่อื่นหรือในวันหยุดหรือในวันเวลาใดก็ได้

มาตรา ๔๘ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ประกาศสถานที่ตั้ง และวันเวลาทำการตามปกติของศาลปกครองในราชกิจจานุเบกษา

ศาลปกครองแห่งหนึ่ง ๆ อาจมีสถานที่ทำการเฉพาะการได้ตามจำนวนที่เหมาะสมตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดจะได้ประกาศสถานที่ตั้งและวันเวลาทำการของสถานที่ทำการเฉพาะการในราชกิจจานุเบกษา

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดให้การยื่นฟ้อง และการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอาจกระทำ ณ สถานที่ทำการเฉพาะการของศาลปกครองก็ได้

มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๐ คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

มาตรา ๕๑^{๑๔} การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

มาตรา ๕๓ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้

ส่วนที่ ๒

การดำเนินคดีปกครอง

มาตรา ๕๔ ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

มาตรา ๕๕ การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

^{๑๔} มาตรา ๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นต่อศาลปกครองมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕๖ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้

(๒) ในกรณีที่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบคดีขององค์คณะ ต้องจ่ายสำนวนคดีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่องค์คณะที่จัดไว้

(๓) ในกรณีที่ไม่มีการจัดองค์คณะตาม (๑) หรือ (๒) หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งหากจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

เมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว หรือได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

(๒) เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน

(๓) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

มาตรา ๕๗ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๕๘ ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา และให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น

ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป

ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้นที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

ผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีปกครองให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๕๙ ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาจากก็ได้

มาตรา ๖๐ การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคดี ซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่กรณี หรือคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(๒) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น

ไม่ว่าศาลปกครองจะได้มีคำสั่งตามวรรคสองหรือไม่ มิให้ถือว่าการออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษา หรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องเป็นการผิดกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นก็ได้

มาตรา ๖๑ ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ได้สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

มาตรา ๒๒ ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้อัยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองจะสั่งให้จำหน่ายคดีเสียก็ได้

คดีที่ศาลปกครองได้สั่งจำหน่ายตามวรรคหนึ่ง ถ้าภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี ผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร ศาลปกครองจะอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ก็ได้

มาตรา ๒๓ ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

การขอลอนตัวจากคดี การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านงดการพิจารณาย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านที่ได้กระทำไปแล้ว

มาตรา ๒๔ นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้

(๑) ตักเตือน โดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้

(๒) ไล่ออกจากบริเวณศาล

(๓) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลพึงใช้อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี และหากเป็นการสั่งลงโทษตาม (๓) ให้องค์คณะอื่นที่มีชื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ

มาตรา ๒๕ ผู้ใดวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

ส่วนที่ ๓
คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง

มาตรา ๖๗ การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มาตรา ๖๘ ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ภายใต้บังคับมาตรา ๖๓ ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๖๙ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

(๑) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง

(๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) เหตุแห่งการฟ้องคดี

(๔) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

(๕) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(๖) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

(๗) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้อง

ปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่ง

พิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองไว้ที่ศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้ โดยจะเรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด

ให้สำนักงานศาลปกครองพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองและความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองตามมาตรา ๕๘

มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

มาตรา ๗๑ ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ ณ สถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(๒) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

มาตรา ๗๔ เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน ชัดหรือแย้งกันให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันมีการชัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อ

ศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๗๕ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
- (๒) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการ
- (๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

หมวด ๕

สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา ๗๖ ให้มีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง
- (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง
- (๓) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง
- (๔) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง
- (๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (๖) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

(๗) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

(๘) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

มาตรา ๗๘ ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองชั้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานศาลปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ในกิจการของสำนักงานศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อการนี้ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจะมอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๗๙ ให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๘๐ คุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานคดีปกครองในระดัต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานศาลปกครองซึ่งมีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งเป็นพนักงานคดีปกครอง

มาตรา ๘๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง” ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่ง อธิบดีศาลปกครองกลาง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ ก.ศป. กำหนด จำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองด้วยกันตามวิธีการที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๘๒ กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับเลือกใหม่ได้ แต่จะอยู่ในตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการเลือกซ่อมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๘๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) พ้นจากการเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(๔) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสาม

ในสี่ของจำนวนกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการหรือมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

มาตรา ๘๔ ให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครองโดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลปกครองและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(๒) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(๓) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(๔) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(๕) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(๖) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย

(๗) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย

- (๘) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานศาลปกครอง
- (๙) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (๑๐) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายศาล

ปกครอง

(๑๑) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง

(๑๒) การกำหนดกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๘๕ การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึงคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

มาตรา ๘๖ อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง และการจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๘๗ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

มาตรา ๘๘ การโอนข้าราชการฝ่ายศาลปกครองไปบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอื่นหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการโอนข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอื่นหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองอาจกระทำได้ถ้าเจ้าตัวสมัครใจโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทำความตกลงกับเจ้าสังกัด และได้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

กำหนดโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ แล้วแต่กรณี

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โอนมาเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้ดำรงตำแหน่งระดับใดและให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่าใด ให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นผู้พิจารณากำหนด แต่เงินเดือนที่จะให้ได้รับจะต้องไม่สูงกว่าข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และความชำนาญงานในระดับเดียวกัน

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมาเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามวรรคหนึ่งในขณะที่เป็นข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาราชการของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

การโอนข้าราชการการเมืองและข้าราชการที่อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการมาเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้จะกระทำมิได้

มาตรา ๘๙ ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

มาตรา ๙๐ เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี โดยไม่ชักช้า

มาตรา ๙๑ ให้สำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

มาตรา ๙๒ ในการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่าย การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง หรือในการพิจารณาเรื่องใดเกี่ยวกับสำนักงานศาลปกครองหรือศาลปกครอง ถ้าเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองร้องขอคณะรัฐมนตรี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้ออาจอนุญาตให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองหรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมายมาชี้แจงได้

มาตรา ๙๓ ให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๙๔ ในวาระเริ่มแรก ให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค ดังต่อไปนี้

- (๑) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม
- (๒) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง
- (๓) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน
- (๔) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา
- (๕) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี
- (๖) ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์
- (๗) ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย
- (๘) ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์
- (๙) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา
- (๑๐) ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว
- (๑๑) ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง
- (๑๒) ศาลปกครองสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร
- (๑๓) ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล
- (๑๔) ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี
- (๑๕) ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี
- (๑๖) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่มีการจัดตั้งและเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา ๘ เพิ่มเติมในเขตศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา ๔๔ บรรดาคดีของเขตท้องที่ศาลปกครองในภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา ๔๔ ให้คงพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองในภูมินาณต่อไป

มาตรา ๔๖ ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มิให้นำมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) มาใช้บังคับกับผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในระหว่างนั้น

ในกรณีที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่ได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติแล้วในขณะแต่งตั้ง ให้นำความในมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๗ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสองคนซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกาสองคนซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการอัยการหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการสหาคณาความหนึ่งคน ผู้แทนคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสองคน และผู้แทนคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้กรรมการดังกล่าวเลือกกรรมการด้วยกันเองคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกข้าราชการฝ่ายศาลปกครองคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

มาตรา ๔๘ ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินี้และมีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่เกินยี่สิบสามคน และให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะคัดเลือกจากผู้สนใจสมัครและผู้ทีสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ทีมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ (๔) เสนอขึ้น และให้บุคคลดังกล่าวแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ที่บ่งชี้ถึงความรู้ความสามารถทีเหมาะสมสำหรับตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อสรรหาบุคคลทีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดตามจำนวนทีกำหนดในวรรคหนึ่ง ในการนี้ให้เปิดเผยบัญชีรายชื่อบุคคลทีจะคัดเลือกและรายชื่อบุคคลทีได้รับการคัดเลือกให้ทราบทั่วไป และเชิญชวนให้บุคคลในวงการกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินให้ข้อคิดเห็นและนำมาพิจารณาก่อนนำรายชื่อผู้ทีได้รับการคัดเลือกในขั้นที่สุดเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพือดำเนินการต่อไป

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ และให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกันเอง เป็นประธานศาลปกครองสูงสุดหนึ่งคน รองประธานศาลปกครองสูงสุดสองคน และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดสี่คน และให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๙๙ ในระยะเริ่มแรกให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๙๘ คัดเลือกรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นศาลละหนึ่งคน และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอีกไม่เกินหนึ่งร้อยสามสิบคน และให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง โดยอนุโลมก่อนเสนอรายชื่อให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

มาตรา ๑๐๐ เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๙๘ และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๙๙ แล้ว ให้วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และประธานศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้มีการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๑๐๑ ในระยะเริ่มแรกจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ มิให้นำมาตรา ๓๐ วรรคสอง มาใช้บังคับ และให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น และรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของตำแหน่ง แต่ถ้าผู้ที่โอนมาเคยได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำของตำแหน่ง การที่ได้รับเงินเดือนอัตราใดให้เป็นไปตามที่ ก.ศป. กำหนด

มาตรา ๑๐๒ ในกรณีที่ผู้โอนมาเป็นตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้วก่อนวันที่บทบัญญัติหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ แต่มิได้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

มาตรา ๑๐๓ เมื่อได้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๙๘ และมาตรา ๙๙ แล้ว ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค สำหรับศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางต้องเปิดทำการไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา ๙๔ ให้ดำเนินการเปิดทำการตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม แต่ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าปีละเจ็ดศาล

ในระหว่างที่เปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา ๙๔ ยังไม่ครบทุกแห่ง ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร

เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว บรรดาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้สั่งการ ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง และถ้าศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีตามมาตรา ๙ ก็ให้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป

เพื่อความสะดวกในการดำเนินคดีปกครองของผู้ร้องทุกข์ ถ้าได้มีการเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคแล้ว เมื่อเห็นสมควร ศาลปกครองกลางจะโอนคดีนั้นไปยังศาลปกครองในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจก็ได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๘๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายดังกล่าว

ในระยะเริ่มแรก ให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองทำการคัดเลือกข้าราชการฝ่ายศาลปกครองด้วยตนเองจำนวนสามคนเพื่อเป็นกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยไม่ชักช้า ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งใดซึ่งเป็นกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองประกอบด้วยกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๑๐๕ บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่น อยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีนั้นถึงที่สุด

มาตรา ๑๐๖ สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

มาตรา ๑๐๗ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่สำนักงานศาลปกครองจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ ก.ศป. จัดทำแผนงานในการดำเนินการของศาลปกครองและแผนงานการจัดตั้งและการบริหารงานของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบริหารงานตามแผนงานดังกล่าว

ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานที่ ก.ศป. เสนอตามความจำเป็น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี



บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง (บัญชี ๑)^{๑๔}

ชั้นศาล	ชั้น เงินเดือน	ตำแหน่ง	เงินเดือน (บาท)	เงินประจำ ตำแหน่ง (บาท)
ศาลปกครองสูงสุด	๔	ประธานศาลปกครองสูงสุด	๖๕,๙๒๐	๕๐,๐๐๐
	๓	รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๖๓,๘๖๐	๔๒,๕๐๐
ศาลปกครองชั้นต้น	๒	รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๖๐,๘๗๐	๔๑,๕๐๐
	๑	ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๕๘,๙๑๐	๓๐,๐๐๐

^{๑๔} บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง บัญชี ๑ ยกเลิกและใช้
บัญชี ๒ แทน ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นไป

บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง (บัญชี ๒)^{๓๖}

ชั้นศาล	ชั้น เงินเดือน	ตำแหน่ง	เงินเดือน (บาท)	เงินประจำ ตำแหน่ง (บาท)
ศาลปกครองสูงสุด	๔	ประธานศาลปกครองสูงสุด	๖๙,๒๒๐	๕๐,๐๐๐
	๓	รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๖๗,๐๖๐	๔๒,๕๐๐
ศาลปกครองชั้นต้น	๒	รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๖๓,๙๒๐	๔๑,๕๐๐
	๑	ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๖๑,๘๖๐	๓๐,๐๐๐

^{๓๖} บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง บัญชี ๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบได้ส่วนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕^{๑๗}

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินเดือนตุลาการศาลปกครองและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองท้ายพระราชบัญญัตินี้แทน

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ โดยเทียบเคียงกับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมในระดับเดียวกัน และเนื่องด้วยได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมให้รับในอัตราใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ สมควรปรับปรุงอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองให้เท่าเทียมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๘}

^{๑๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙/ตอนที่ ๒๙ ก/หน้า ๑/๓๑ มีนาคม ๒๕๔๕

^{๑๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒/ตอนที่ ๑๔ ก/หน้า ๒๖/๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

มาตรา ๕ บทบัญญัติมาตรา ๔๕/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมศาล

มาตรา ๖ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันการฟ้องคดีปกครองที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คู่กรณีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทำให้เป็นภาระแก่คู่กรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือทำให้ได้รับความเดือนร้อนเกินสมควรถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ดังนั้น สมควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ประกอบกับคดีดังกล่าว มีลักษณะเดียวกับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สมควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีปกครองให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๙}

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองท้ายพระราชบัญญัตินี้แทนดังต่อไปนี้

(๑) บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง บัญชี ๑ ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘

(๒) บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง บัญชี ๒ ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นไป

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปโดยปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละสาม ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ และปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีกในอัตราร้อยละห้า ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ และกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการปรับอัตราเงินเดือนตุลาการศาลปกครองเพิ่มเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราและไม่เกินร้อยละสิบของ

^{๑๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔/ตอนที่ ๔๖ ก/หน้า ๑๑/๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

อัตราที่ใช้บังคับอยู่ สมควรกำหนดให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๐}

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เมื่อศาลปกครองได้เปิดทำการแล้วทำให้มีการแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งนับว่ามีผลความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องของศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดี กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติที่จะนำมาใช้ในคดีนั้น สัญญาทางปกครองจึงเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ที่แม้แต่นักกฎหมายยังถกเถียงเพื่อค้นหาความหมายแนวทางที่เหมาะสมหรือควรจะเป็น ในแต่ละปีหน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญากับเอกชนหรือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันในกิจกรรมที่หลากหลายตั้งแต่กิจกรรมขนาดเล็กจนถึงโครงการขนาดใหญ่ เช่น สัญญาจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร ถนนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ สัญญาสัมปทาน ฯลฯ หากนับรวมมูลค่าตามสัญญาเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก แต่เนื่องจากการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเดิมสัญญาดังกล่าวมีอายุความถึงสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อได้มีการตีความสัญญาโดยศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าเป็นสัญญาประเภทใด หากตีความว่าเป็นสัญญาทางปกครองจะทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีลดเหลือเพียงหนึ่งปี เป็นเหตุให้ระยะเวลาฟ้องคดีสั้นลงโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สมควรแก้ไขระยะเวลาฟ้องคดีดังกล่าวให้ยาวขึ้น นอกจากนั้นปัจจุบันยังมีปัญหาการตีความความหมายของเรื่องประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงเห็นควรบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในบทนิยาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔^{๒๑}

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันปริมาณคดีปกครองประเภทที่ต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี หรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เช่น คดีเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ และการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งหากให้คดีปกครองประเภทดังกล่าวดำเนินการตามขั้นตอนและมีผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป อาจเป็นผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยเร่งด่วนมีความล่าช้า สมควรเพิ่มอำนาจในการจัดตั้งแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองชั้นต้น และกำหนดตำแหน่งตุลาการศาลปกครองที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยเฉพาะ อีกทั้ง

^{๒๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕/ตอนที่ ๓๙ ก/หน้า ๑/๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^{๒๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘/ตอนที่ ๒๙ ก/หน้า ๑/๒๗ เมษายน ๒๕๕๔

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเหมาะสมกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนตุลาการศาลปกครองให้สอดคล้องกับหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินการกระบวนพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น
“ศาล” หมายความว่า ศาลปกครอง หรือตุลาการศาลปกครอง
“ศาลปกครอง” หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด
“ตุลาการหัวหน้าคณะ” หมายความว่า ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

“ตุลาการเจ้าของสำนวน” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน

“ตุลาการผู้แถลงคดี” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แถลงคดีปกครอง

“คำแถลงการณ์” หมายความว่า สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ข้อ ๕ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ภาค ๑
บททั่วไป

ข้อ ๕ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ข้อ ๖ ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ข้อ ๗ ในกรณีที่มีได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยานหลักฐาน หรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่มีได้ปฏิบัติเช่นนั้น มีคำขอ ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๘ ข้อความเรื่องผิดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีฝ่ายที่เสียหายอาจยกขึ้นกล่าวได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ต้องไม่ช้ากว่าแปดวันนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุดังกล่าว ทั้งนี้ คู่กรณีที่ยื่นคำขอจะต้องไม่ดำเนินการอื่นใดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ทราบเรื่องผิดระเบียบแล้ว หรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การผิดระเบียบนั้น

การที่ศาลสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบใดอันมิใช่เรื่องที่คู่กรณีละเลยไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมาย ระเบียบนี้ หรือที่ศาลกำหนดไว้ ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีนั้นในอันที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นใหม่ให้ถูกต้องได้

ข้อ ๘ ศาลมีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ แก่คู่กรณีหรือแก่บุคคลใดที่อยู่ต่อหน้าศาลตามที่เห็นจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล หรือเพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและรวดเร็ว อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงการสั่งห้ามคู่กรณีมิให้ดำเนินคดีปกครองในทางก่อความรำคาญ ในทางประวิงให้ล่าช้า หรือในทางฟุ่มเฟือยเกินสมควร

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง เป็นการละเมิดอำนาจศาลและศาลมีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๔

ข้อ ๙ บรรดากระบวนการพิจารณาตลอดจนการพิพากษาหรือการมีคำสั่งในคดีปกครอง ซึ่งศาลเป็นผู้ทำนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย

บรรดาเอกสารหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีหรือของบุคคลใด ๆ หรือที่ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ทำขึ้น ซึ่งประกอบเป็นสำนวนคดีนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานที่ส่งต่อศาลได้ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ศาลสั่งให้คู่กรณีหรือบุคคลที่ส่ง จัดทำคำแปลทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนสำคัญ โดยมีค่าธรรมเนียมเพื่อแนบไว้กับเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลที่มาศาลไม่เข้าใจภาษาไทย หรือเป็นใบ้หรือหูหนวก และอ่านเขียนหนังสือไม่ได้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจัดหาล่าม

ข้อ ๑๐ การทำคำขอหรือคำร้องต่อศาลในกระบวนการพิจารณา ให้ทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้ทำด้วยวาจา ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลพิจารณาจัดแจ้งข้อความนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา

ข้อ ๑๑ ให้ศาลจัดแจ้งรายงานการไต่สวน การนั่งพิจารณา หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณารวมไว้ในสำนวนคดีทุกครั้ง

รายงานกระบวนการพิจารณานั้น ให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับเลขคดี ชื่อศาล ชื่อคู่กรณี สถานที่ วันและเวลาที่ดำเนินการ ข้อความโดยย่อเกี่ยวกับเรื่องที่กระทำ และลายมือชื่อตุลาการศาลปกครอง ในกรณีที่กระบวนการพิจารณาใดกระทำต่อหน้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือพยาน ให้คู่กรณีหรือพยานดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาด้วย

ข้อ ๑๒ ถ้าคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใดจะต้องลงลายพิมพ์นิ้วมือ แงงโต หรือเครื่องหมายอย่างอื่นแทนการลงลายมือชื่อในรายงานกระบวนการพิจารณา บันทึกลง หรือเอกสารใด เพื่อแสดงการรับรู้รายงานหรือบันทึกลงนั้น หรือเพื่อรับรองการอ่านหรือส่งเอกสารนั้น หากกระทำโดยมีพยานลงลายมือชื่อรับรองไว้ด้วยสองคนแล้ว ให้ถือเสมือนกับการลงลายมือชื่อ แต่ถ้ากระทำต่อหน้าศาล ไม่จำเป็นต้องมีลายมือชื่อของพยานสองคนรับรอง

ถ้าคู่กรณี พยาน หรือบุคคลที่จะต้องลงลายมือชื่อในรายงาน บันทึกลง หรือเอกสารดังกล่าวลงลายมือชื่อไม่ได้หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้ศาลจัดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อเช่นว่านั้นไว้

ข้อ ๑๓ การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นต่อศาลหรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล หรือจะทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล

การมอบฉันทะให้ผู้ยื่นยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐาน ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ และพยาน

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องแจ้งข้อความหรือต้องส่งเอกสารใดให้แก่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ถ้าผู้นั้นหรือผู้แทนของผู้นั้นมิได้รับทราบข้อความหรือมิได้รับเอกสารจากศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้แจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่น

ในกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องยื่นคำขอต่อศาลเพื่อขอให้มีการแจ้งข้อความ หรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่น คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งยื่นคำขอต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีดังกล่าว

ข้อ ๑๕ การแจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ถือว่าวันที่ระบุในใบตอบรับเป็นวันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ปรากฏวันที่ในใบตอบรับ ให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งเป็นวันที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้นหรือไม่ได้รับ

การแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่นตามคำสั่งศาล ให้ศาลกำหนดวันที่ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งไว้ด้วย

ข้อ ๑๖ การแจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารโดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าในขณะที่นำไปส่งไม่พบผู้รับ ให้วางหรือปิดหนังสือหรือเอกสารนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตำรวจ ข้าราชการอื่น พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งในวันที่วางหรือปิดหนังสือหรือเอกสารนั้น

ในกรณีที่ไม่พบผู้รับ จะส่งหนังสือหรือเอกสารแก่บุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นก็ได้ และให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งในวันที่ได้ส่งหนังสือหรือเอกสารให้แก่บุคคลนั้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ส่ง วาง หรือปิดหนังสือหรือเอกสารในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลผู้นำไปส่ง มอบใบรับลงลายมือชื่อผู้รับ หรือมอบรายงานการส่งหนังสือหรือเอกสารลงลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลผู้นำไปส่ง แล้วแต่กรณี ต่อศาล เพื่อรวมไว้ในสำนวนคดี

ใบรับหรือรายงานตามวรรคสามต้องระบุวิธีส่ง เวลา วัน เดือน ปี ที่ส่งหนังสือหรือเอกสารรวมทั้งชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลผู้นำไปส่ง ใบรับหรือรายงานดังกล่าวจะทำโดยวิธีจดลงไว้ที่หนังสือหรือเอกสารต้นฉบับซึ่งยื่นต่อศาลก็ได้

ข้อ ๑๗ เอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาลหรือที่ศาลได้มา ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง และศาลอาจส่งสำเนาให้คู่กรณีตามระเบียบนี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่ศาลเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานมีการกำหนดชั้นความลับไว้ มีข้อความที่ไม่เหมาะสม หรือมีข้อความที่อาจเป็นการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทบุคคลใด ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลที่จะไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา ขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง หรือไม่ส่งสำเนาให้คู่กรณี ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดอำนาจศาลที่จะจัดให้มีการทำสรุปเรื่องและเปิดโอกาสให้คู่กรณีขอตรวจดู ทราบ หรือคัดสำเนาสรุปเรื่อง หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้องของสรุปเรื่อง หรือส่งสำเนาสรุปเรื่องดังกล่าวให้คู่กรณี

ข้อ ๑๘ พยานเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของตนในคดี หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำขอต่อศาล เพื่อขอตรวจดูเอกสารทั้งหมดหรือบางฉบับในสำนวนคดี หรือขอคัดสำเนาหรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้องก็ได้ แต่ทั้งนี้ ห้ามอนุญาตเช่นนั้นแก่

(๑) บุคคลภายนอก ในคดีที่พิจารณาโดยไม่เปิดเผย

(๒) พยานหรือบุคคลภายนอก ในคดีที่ศาลห้ามการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดีทั้งหมดหรือบางฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

(๓) พยานหรือบุคคลภายนอก ในกรณีที่กฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่ศาลเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ

ข้อ ๑๙ คู่กรณี พยาน หรือบุคคลภายนอกไม่อาจขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล พนักงานคดีปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี หรือศาลจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นการภายใน ทั้งไม่อาจขอสำเนาอันรับรองถูกต้องของเอกสารนั้น

ข้อ ๒๐ การตรวจดูหรือการคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดี ให้ผู้ขอตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ขอเป็นผู้ตรวจดูหรือคัด ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี กำหนด เพื่อความสะดวกของศาลหรือเพื่อความปลอดภัยของเอกสารนั้น

ห้ามคัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีก่อนที่ศาลจะได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และก่อนที่จะได้ลงทะเบียนในสารบบคำพิพากษา

การรับรองสำเนาเอกสาร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี กำหนด เป็นผู้รับรอง

ข้อ ๒๑ ถ้าสำนวนคดี เอกสารของคู่กรณี พยานหลักฐาน รายงานกระบวนการพิจารณา คำพิพากษา คำสั่ง หรือเอกสารอื่นใดที่รวมไว้ในสำนวนคดีซึ่งยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา หรือรอการบังคับคดีสูญหายไป หรือบุบสลายทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และกรณีดังกล่าวเป็นการขัดข้องต่อการพิจารณาพิพากษา การมีคำสั่ง หรือการบังคับคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีคำขอ ให้ศาลสั่งให้คู่กรณีหรือบุคคลผู้ถือเอกสารนั้นนำสำเนาที่รับรองถูกต้องมาส่งต่อศาล ถ้าสำเนาเช่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหาไม่ได้ ศาลอาจมีคำสั่งให้พิจารณาคดีนั้นใหม่หรือมีคำสั่งอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ข้อ ๒๒ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ศาลอาจมีคำสั่งให้การติดต่อสื่อสารระหว่างศาลด้วยกันกระทำโดยโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น แทนการติดต่อโดยทางไปรษณีย์หรือประกอบกันก็ได้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนและความเหมาะสมแก่ลักษณะเนื้อหาของเรื่องที่ทำกรติดต่อ รวมทั้งจำนวนและลักษณะของเอกสารหรือวัตถุอื่นที่เกี่ยวข้อง

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ศาลอาจมีคำสั่งให้การแจ้งข้อความหรือการส่งเอกสารระหว่างศาลกับคู่กรณี พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กระทำโดยวิธีการตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยให้ศาลกำหนดวันที่ถือว่าได้รับแจ้งข้อความหรือเอกสารไว้ด้วย

ข้อ ๒๓ สำนวนคดี เอกสารของคู่กรณี พยานหลักฐาน รายงานกระบวนการพิจารณา คำพิพากษา คำสั่ง หรือเอกสารอื่นใดที่รวมไว้ในสำนวนคดี ไม่ว่าจะเป็เอกสารต้นฉบับหรือสำเนาฉบับ ถ้าศาลเห็นสมควร จะมีคำสั่งให้เก็บรักษาหรือนำเสนอในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

ข้อ ๒๔ ให้ศาลมีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสาร การคัดสำเนา หรือการรับรองเอกสารตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนด

ภาค ๒

วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

หมวด ๑

การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง

ข้อ ๒๕ ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา ๔๒

ข้อ ๒๖ บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน ให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

ข้อ ๒๗ ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดี ปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณี เช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และ ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อ ประกอบการพิจารณาได้

ข้อ ๒๘ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อ ศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำโดยหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ ให้ทำเป็นคำ ฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้ เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครอง แทนก็ได้

ข้อ ๒๙ การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗

คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็เพราะภูมิสำเนา ของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่อง กัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มี สัญชาติไทยและไม่มีภูมิสำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ข้อ ๓๐ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้ พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่ง รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

ข้อ ๓๑ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้า ปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำ

ฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

ข้อ ๓๒ คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ กับให้แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม่มีอาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ระบุชื่อ และที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย

ข้อ ๓๓ ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

ข้อ ๓๔ คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ โดย ให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกใบรับให้

ในกรณีตามวรรคหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน หากเป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเป็นจำนวนเท่าใด ให้ผู้ฟ้องคดี แต่ละคนชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน

ในการคำนวณทุนทรัพย์ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดย การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่ม ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ข้อ ๓๕ คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีในสารบบ ความและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ ครบถ้วนให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองขึ้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำ ฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้อง

ได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๓๖ นับแต่เวลาที่ไต่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาและผลแห่งการนี้

(๑) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ

(๒) ถ้ามีเหตุเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในพฤติการณ์อันเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลเหนือคดีนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลหรือการเปลี่ยนแปลงภูมิสำเนาของผู้ฟ้องคดี การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นหากตัดอำนาจศาลที่รับคำฟ้องไว้ในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่

ข้อ ๓๗ เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ข้อ ๓๘ ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อ ๓๙ ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ให้ส่งคำฟ้องนั้นคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นนั้นพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ข้อ ๔๐ ในกรณีที่ต้องคดีเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการ และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นได้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งคำฟ้องไปส่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับคำฟ้องที่ส่งมาเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งคำฟ้องมาหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล

ในกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นส่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจดำเนินการลงทะเบียนคดีในสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก

ข้อ ๔๑ ในกรณีที่ต้องคดีเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้ส่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่ต้องคดีเห็นว่าข้อหาที่ส่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์กรอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่ส่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการยกหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะไม่ใช่ข้อขัดแย้งกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นส่งไม่รับประเด็นนั้น

ไว้พิจารณา แล้วดำเนินการสอบสวนพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่ต้องคดี คณะเห็นว่าประเด็นที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าประเด็นที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณา จะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว

หมวด ๑/๑

การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล^๒

ข้อ ๔๑/๑ ถ้าคู่กรณีใดอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เมื่อศาลได้ไต่สวนแล้วเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่กรณีนั้นไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรก็ ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ แต่การขอเช่นนั้น ผู้ขอ จะต้องแสดงให้เห็นที่พอใจศาลด้วยว่าคดีของผู้ขอมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ศาลเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๔๑/๒ คู่กรณีใดมีความจำจนจะดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ในการนี้ให้คู่กรณีที่ยื่นคำขอสาบานตัวให้คำชี้แจงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของตนถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

ถ้าคู่กรณีมิได้ยื่นคำขอพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต่อศาลปกครองชั้นต้นในภายหลังได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้บันทึกถ้อยคำสาบานตัวให้คำชี้แจงของผู้ขอดำเนินคดีที่ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ให้ศาลที่รับคำขอเป็นผู้พิจารณาและไต่สวนคำขอนั้น หากเห็นว่าคดีของคู่กรณีที่ยื่นคำขอไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ให้ศาลนั้นมีคำสั่งยกคำขอโดยไม่ต้องไต่สวนคำขอ

กรณีที่ศาลเห็นว่าคดีของคู่กรณีที่ยื่นคำขอมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ให้ศาลจัดส่งสำเนาถ้อยคำเช่นนั้นไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง พร้อมด้วยสำเนาคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลและสำเนาคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี

^๒ หมวด ๑/๑ เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘

ข้อ ๔๑/๓ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและทำการไต่สวนตามที่ได้รับเห็นสมควรแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุตามคำขอจริง ให้ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้คู่กรณีที่ยื่นคำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วน หากเห็นว่าไม่มีเหตุตามคำขอจริง ให้ศาลมีคำสั่งยกคำขอนั้นเสีย

ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่มีได้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนผู้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่ฝ่ายเดียว แล้วมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งได้

คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

ข้อ ๔๑/๔ ถ้าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วนหรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิดำเนินการอย่างไรดังต่อไปนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(๑) ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ทั้งนี้ เฉพาะคดีที่ศาลเห็นว่ามีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งเป็นประการใดแล้วให้เป็นที่สุด หรือ

(๒) อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิตาม (๑) หรือ (๒) อย่างไม่อย่างหนึ่งแล้ว จะใช้สิทธิอีกประการหนึ่งมิได้

ข้อ ๔๑/๕ เมื่อคู่กรณีใดได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว หากต่อมายื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ให้ถือว่าคู่กรณีนั้นยังเป็นผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรอยู่ เว้นแต่จะปรากฏต่อศาลเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๔๑/๖ เมื่อศาลอนุญาตให้คู่กรณีใดฟ้องหรืออุทธรณ์คดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล คู่กรณีนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับยกเว้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น

ถ้าปรากฏต่อศาลว่าคู่กรณีที่ยื่นคำฟ้องหรืออุทธรณ์คดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมีทรัพย์สินเพียงพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้โดยมีอยู่แล้วในเวลาที่ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของคู่กรณีในขณะยื่นคำขอ แม้ไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลก็ไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ให้ศาลรอกการพิจารณาคดีไว้ก่อน และมีคำสั่งให้คู่กรณี

ให้นำค่าธรรมเนียมศาลมาชำระภายในเวลาที่ศาลกำหนด หากไม่ชำระภายในเวลาดังกล่าว ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

หมวด ๒

การแสวงหาข้อเท็จจริง

ส่วนที่ ๑

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

ข้อ ๔๒ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๑

ในกรณีที่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมาก ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอดูหรือขอรับได้ที่ศาล

ข้อ ๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ข้อ ๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ข้อ ๔๕ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วน หรือชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้

^๓ ข้อ ๔๑/๖ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔๖ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ข้อ ๔๗ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้

ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

ข้อ ๔๘ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา

ข้อ ๔๙ ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกตามข้อ ๖๐ เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๕๙/๑^๔ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๖๕ หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ผู้

^๔ ข้อ ๕๙/๑ เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลา สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนา เอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องในห้วงคดีในศาลปกครองสูงสุดเพื่อ พิจารณาคำร้องและมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้วส่ง ให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณี ทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่ง ศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาล ปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนี้ กำหนดไว้

ส่วนที่ ๒

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

ข้อ ๕๐ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตาม ความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่น่าเชื่อถือ คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาล อาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือ บุคคลใดๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม

ข้อ ๕๑ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ ตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ ด้วยก็ได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาส ให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อน แล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้

พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน

ข้อ ๕๒ ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรจะรับฟังถ้อยคำของบุคคลใดและเป็นกรณีที่ ต้องใช้สำเนา ให้ศาลจัดหาสำเนาโดยให้สำเนาได้รับคำตอบแทนเช่นเดียวกับการมาให้ถ้อยคำของพยาน ผู้เชี่ยวชาญ

ข้อ ๕๓ ก่อนให้ถ้อยคำต่อศาล คู่กรณีหรือพยานต้องสาบานตนตามลัทธิศาสนา หรือจารีตประเพณีแห่งชาติของตน หรือกล่าวคำปฏิญาณว่าจะให้ถ้อยคำตามสัตย์จริง

ให้คู่กรณีหรือพยานแจ้งชื่อ นามสกุล ที่อยู่ อายุ และอาชีพ และในกรณีที่พยานมีความ เกี่ยวพันกับคู่กรณีคนหนึ่งคนใดให้แจ้งด้วยว่ามีความเกี่ยวพันกันอย่างไร

ในขณะที่พยานคนหนึ่งกำลังให้ถ้อยคำต่อศาล คู่กรณีจะอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ ห้ามมิให้พยานคนอื่นอยู่ในสถานที่นั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือเป็นกรณีที่กำหนด ไว้ในวรรคสี่

พยานที่ให้ถ้อยคำแล้วอาจถูกเรียกมาให้ถ้อยคำอีกในวันเดียวกันหรือวันอื่น และ อาจถูกเรียกมาให้ถ้อยคำพร้อมพยานคนอื่นในเรื่องเดียวกันได้

เมื่อคู่กรณีหรือพยานให้ถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้ศาลอ่านบันทึกการให้ถ้อยคำ ดังกล่าวให้คู่กรณีหรือพยานฟังและให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่คู่กรณีหรือพยานลง ลายมือชื่อไม่ได้หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้ศาลจดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อเช่นนั้นไว้

ข้อ ๕๔ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือ พยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล

ข้อ ๕๕ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยาน ผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัย ข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้

รายงานหรือบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ส่งสำเนาให้คู่กรณีที่ เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของตน ได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

ข้อ ๕๖ ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ให้ศาลแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ โดยคู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลต้องบันทึกการตรวจสอบและการให้ถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวมไว้ในสำนวนคดีด้วย

ข้อ ๕๗ ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมา หรือถ้าคู่กรณีฝ่ายใดในคดีเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนจะอ้างอิงอาจสูญหายเสียก่อนที่จะมีการไต่สวน หรือเป็นการยากที่จะนำมาไต่สวนในภายหลัง บุคคลนั้นหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันที

เมื่อศาลได้รับคำขอแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ขอและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมายังศาล และเมื่อได้ฟังบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลสั่งคำขอตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาต ให้ไต่สวนพยานไปตามระเบียบนี้ ส่วนรายงานและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้นให้ศาลเก็บรักษาไว้

ในกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรและยังมิได้เข้ามาในคดีนั้น เมื่อศาลได้รับคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลสั่งคำขอตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาต ให้ไต่สวนพยานไปฝ่ายเดียว

ข้อ ๕๘ เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาดี ศาลอาจแต่งตั้งให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกการให้ถ้อยคำของพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานไปยังศาลที่แต่งตั้ง

ข้อ ๕๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามส่วนนี้ ศาลจะออกคำสั่งให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพ ตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้นเพื่อเป็นหลักฐานประกอบสำนวนคดีก็ได้

หมวด ๓

การสรุปสำนวน

ข้อ ๖๐ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาตามหมวด ๒ แล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

(๑) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(๒) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(๓) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนตาม (๑) ให้ส่งให้แก่คู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ วรรคสอง

ข้อ ๖๑ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตามข้อ ๕๒ แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้ โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๗ ถึงข้อ ๕๙ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๖๒ เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๖๓ เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว

คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ ๗๒ หรือข้อ ๗๖ ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว

หมวด ๔

การรับฟังพยานหลักฐาน

ข้อ ๖๔ คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น

ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

ข้อ ๖๕ ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง

ข้อ ๖๖ ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่อ้างเป็นพยานได้ ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้

การอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่ จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๖๗ ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีการรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่การรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้ในหรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นโดยอนุโลม

ข้อ ๖๘ ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้เมื่อศาลเห็นว่า

(๑) ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมการบอกเล่า พยานบอกเล่านั้นมีความน่าเชื่อถือ หรือ

(๒) มีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ไต่เห็น ไต่ยืน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่านั้น

หมวด ๕

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ส่วนที่ ๑

การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ข้อ ๖๙ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

ข้อ ๗๐ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไต่ยืนโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณาหรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ข้อ ๗๑ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๖๙ และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ ๗๐ ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ ๖๙ แต่ศาลเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้

ข้อ ๗๒ การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้ เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตาม กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

ให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ ออกกฏ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฏหรือคำสั่งได้รับแจ้ง คำสั่งนั้นแล้ว

ข้อ ๗๓ คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้มีส่วนได้เสียมี สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง ศาล โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่ง ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ส่วนวนการไต่สวนคำ ขอบ คำแถลงการณ์หรือบันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน^๔

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อ พิจารณาคำร้อง โดยให้นำความในข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่องค์ คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ แล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน^๖

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณี ทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่ง

^๔ ข้อ ๗๓ วรรคสาม เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๖ ข้อ ๗๓ วรรคสี่ เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

ศาล ให้ศาลลงคำอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล^๓

ข้อ ๗๔ ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลา การบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ระหว่างการพิจารณา ให้คำสั่งดังกล่าวมีผล ใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มี การอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลมี คำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ ให้คำสั่งดังกล่าวมี ผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ส่วนที่ ๒

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ข้อ ๗๕ นอกจากกรณีดังกล่าวในข้อ ๖๙ ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่าง ใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนด วิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

ข้อ ๗๖ คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่าง การพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ ของตุลาการ ผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำ แถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สิ้นสุด

ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่าง การพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น คำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือ

^๓ ข้อ ๗๓ วรรคห้า เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

เพื่อบังคับตามคำพิพากษา ส่วนการไต่สวนคำขอ บันทึกค่าแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน^๔

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องโดยให้นำความในข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง และวรรคหนึ่งของข้อนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่องค์คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ แล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น แล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน^๕

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล^๖

ข้อ ๗๗ ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

หมวด ๖

การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

ข้อ ๗๘ บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๗๙ ถ้าคดีสองเรื่องหรือกว่านั้นขึ้นไปมีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกันหรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาพิพากษารวมกันไปได้

^๔ ข้อ ๗๖ วรรคสี่ เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๕ ข้อ ๗๖ วรรคห้า เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

^๖ ข้อ ๗๖ วรรคหก เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

ในกรณีที่คดีดังกล่าวอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นต่างศาลกัน ให้โอนคดีไปยังศาลที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบร่วมกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และเมื่อมีการโอนคดีแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ

ข้อ ๘๐ ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นการพิจารณาผิด จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นการพิจารณาผิด จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ข้อ ๘๑ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาคดีต่อไปในศาลนั้นจะไม่สะดวกหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอพร้อมแสดงเหตุผลต่อศาลที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องไว้ ขอให้โอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจได้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควร จะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นก็ได้

ห้ามมิให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นออกคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีนั้นยินยอมแล้ว ถ้าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีไม่ยินยอม ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะโอนคดีเสนอเรื่องให้ประธานศาลปกครองสูงสุดชี้ขาด

เมื่อมีการโอนคดีตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ข้อ ๘๒ ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้ และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในการนี้ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้อง เกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด

หมวด ๗

การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

ส่วนที่ ๑

การนั่งพิจารณาคดี

ข้อ ๘๓ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ข้อ ๘๔ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

คำแถลงตามวรรคหนึ่งจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว

คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้อกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ความในข้อนี้ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล

ข้อ ๘๕ เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่น ตามข้อ ๘๔ โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน

คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง

ข้อ ๘๖ ในการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน และให้นำความในข้อ ๕๒ ข้อ ๕๓ และข้อ ๕๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๘๗ ในการนั่งพิจารณาคดี ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล และศาลได้มีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะนั่งพิจารณาคดีต่อไปหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้

ส่วนที่ ๒

การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ข้อ ๘๘ ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๓ วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจง หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดีจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้

ส่วนที่ ๓

การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

ข้อ ๘๙ เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น

ข้อ ๙๐ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี นอกจากจะต้องระบุนายการตามที่เป็นบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง และจำนวนค่าธรรมเนียมศาลที่คู่กรณีจะได้รับคืนแล้ว ให้ระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

ข้อ ๙๑ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้ศาลกำหนดด้วยว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปหรือไม่ เพียงใด

ข้อ ๙๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

ข้อ ๙๓ เมื่อคดีสองเรื่องหรือกว่านั้นขึ้นไปได้พิจารณารวมกันเพื่อสะดวกแก่การพิจารณา ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีเหล่านั้นเรื่องใดซึ่งเสร็จการพิจารณาแล้วจึงพิพากษาหรือมีคำสั่งเรื่องอื่น ๆ ต่อไปภายหลังก็ได้

ข้อ ๙๔ ในคดีที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้

(๑) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

(๒) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ

(๓) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน ตามมาตรา ๖๓ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น และให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๙๕ ถ้าในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใดมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย เมื่อศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอและมีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลจะมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้นให้ถูกก็ได้ แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์อำนาจในการแก้ไขให้เป็นของศาลปกครองสูงสุด

การทำคำสั่งเพิ่มเติมตามข้อนี้ จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

เมื่อได้ทำคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ห้ามมิให้คัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัดสำเนาคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปด้วย

ข้อ ๙๖ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่

- (๑) การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยตามข้อ ๙๕
- (๒) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕
- (๓) การพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือ
บุบสลายตามข้อ ๒๑
- (๔) การยื่น การรับ หรือไม่รับอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓
- (๕) การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์
ซึ่งคำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๔ หรือข้อ ๑๐๖
- (๖) การที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและ
พิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาและพิพากษาหรือมี
คำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒
- (๗) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ข้อ ๙๗ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณี
เดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

ภาค ๓

วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๙๘ การฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ (๑) (๒) และ (๓) ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาล
ปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค ๒
มาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องตามข้อนี้โดยอนุโลม

ข้อ ๙๙ ในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดี
ที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้เสนอประธานศาล
ปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ
แล้วให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้ถือว่ามีการฟ้อง
คดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๑๐๐ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบ
นี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้
อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

ข้อ ๑๐๑ คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ

- (๑) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์
- (๒) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) คำขอของผู้อุทธรณ์

(๔) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

ข้อ ๑๐๒ คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกใบรับให้ผู้อุทธรณ์ แล้วตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๐๔ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือคำอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ หรือผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขคำอุทธรณ์หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๐๓ ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์นั้น ถ้าทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำนั้น

ข้อ ๑๐๔ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์นั้นให้องค์คณะดำเนินการต่อไป

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๐๖ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว

ข้อ ๑๐๕ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ และคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะเพื่อพิจารณาคำร้องและมีคำสั่งยืนตามคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ แล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ ให้ถือว่าวันที่ได้รับแจ้งนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๐๗

ในการพิจารณาคำร้องขององค์คณะตามวรรคสาม ถ้าองค์คณะเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบ ให้มีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นส่งสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

ข้อ ๑๐๖ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอองค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์ แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

ข้อ ๑๐๗ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดลงทะเบียนคดีในสารบบความ แล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะต่อไป

ข้อ ๑๐๘ ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้เสนอองค์คณะสั่งยกอุทธรณ์นั้น

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ข้อ ๑๐๙ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำแก้อุทธรณ์นั้น จะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีในอุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

ข้อ ๑๑๐ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามข้อ ๑๐๙ วรรคหนึ่ง หรือเมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงจากสำนวนคดี คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ให้มีอำนาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข้อ ๑๑๑ ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้

(๑) หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้พิพากษายกอุทธรณ์นั้น โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(๒) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้อง ไม่ว่าจะด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(๔) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องบางส่วนและผิดบางส่วน ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

ข้อ ๑๑๒ อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง

(๑) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นต้นอาจ

ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองอื่นนอกจากที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกยกได้

(๒) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่น หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควรพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(๓) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี

ในคดีทั้งปวงที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อนี้ ให้ผู้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่เช่นว่านั้นได้

ข้อ ๑๑๓ ถ้าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑๒ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกเว้นมิให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๑๔ เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้ว จะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเอง หรือจะส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้

ข้อ ๑๑๕ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๗๓ และผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้น

ข้อ ๑๑๖ นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในภาคนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

- ๓๓ -

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓
อัครราชทูต จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

DRAFT

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔^{๑๑}

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๒}

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๓}

ทรงยศ แก้วไข
๓๑/๑๐/๕๕
ทนายภัทร/ผู้จัดทำ
๒๑/๓/๒๕๕๐

^{๑๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘/ตอนที่ ๑๗ ก/หน้า ๖/๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔

^{๑๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๒/ตอนที่ ๑๕ ก/หน้า ๒/๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

^{๑๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒/ตอนที่ ๕๓ ก/หน้า ๑๐/๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ
ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของ
พนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน
พ.ศ. ๒๕๔๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๕ วรรคห้า มาตรา ๕๖
วรรคสาม มาตรา ๕๗ วรรคห้า มาตรา ๕๘ วรรคห้าและวรรคหก มาตรา ๖๑ (๕) และมาตรา ๖๓
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่
ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง
สูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง
การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจ
ให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลปกครอง หรือตุลาการศาลปกครอง

“ศาลปกครอง” หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด

“สำนักงานศาล” หมายความว่า สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาล
ปกครองกลาง หรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค

“ตุลาการหัวหน้าคณะ” หมายความว่า ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

“ตุลาการเจ้าของสำนวน” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้
เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน

“ตุลาการผู้แถลงคดี” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้
เป็นผู้แถลงคดีปกครอง

“เลขธิการ” หมายความว่า เลขธิการสำนักงานศาลปกครอง

“คำแถลงการณ์” หมายความว่า สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของ
ตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ข้อ ๔ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด ๑

องค์คณะ

ข้อ ๕ ในศาลปกครองสูงสุด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองออกเป็นองค์คณะโดยระบุเป็นหมายเลขขององค์คณะ และจะกำหนดให้องค์คณะใดเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในคดีประเภทใด หรือรับผิดชอบคดีที่มีมูลคดีเกิดในพื้นที่ใด ก็ได้
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งอาจทำหน้าที่ในองค์คณะหลายองค์คณะพร้อมกันได้

ข้อ ๖ ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประกาศจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองออกเป็นองค์คณะโดยระบุเป็นหมายเลขขององค์คณะ และจะกำหนดให้องค์คณะใดเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในคดีประเภทใด หรือรับผิดชอบคดีที่มีมูลคดีเกิดในพื้นที่ใด ก็ได้
ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจทำหน้าที่ในองค์คณะหลายองค์คณะพร้อมกันได้

ข้อ ๗ ในระหว่างการพิจารณาคดีใด หากมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ทำให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีนั้นไม่อาจนั่งพิจารณาคดีหรือทำคำพิพากษาได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้ง มีอำนาจนั่งพิจารณาคดีนั้นหรือประชุมลงมติพิพากษาหรือมีคำสั่งหรือลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งแทนได้

เหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ตามวรรคหนึ่งหมายถึงกรณีที่ตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ถูกพักราชการ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น เจ็บป่วย ถูกคัดค้านและถอนตัวไปหรือได้รับคำสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่ในคดีนั้น หรือไม่อาจปฏิบัติราชการจนไม่สามารถนั่งพิจารณาหรือทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้และให้หมายความรวมถึงกรณีที่ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะมีความเห็นแย้งกันจนหาเสียงข้างมากมิได้ด้วย

หมวด ๒

การจ่ายสำนวนและการโอนคดี

ข้อ ๘ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะ โดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้น

การกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีใดจะต้องไม่ปรากฏว่าตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนนั้นเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือเป็นหรือเคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นในศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในองค์คณะนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้

ในกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสองหรือหลายองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดก็ได้ ในกรณีดังกล่าวให้ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะขององค์คณะดังกล่าว

ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควรจะจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นสองหรือหลายองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดก็ได้ ในกรณีดังกล่าวให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะขององค์คณะดังกล่าว

ข้อ ๙ เมื่อได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดหรือมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว นอกจากกรณีตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม (๒) และ (๓) ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อปรากฏเหตุใดๆ อันเป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น และประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี

(๒) เมื่อมีการโอนคดีตามข้อ ๗๙ หรือข้อ ๘๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

หมวด ๓

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง

ข้อ ๑๐ ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้

ข้อ ๑๑ ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้ถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

นอกจากกรณีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในข้อ ๑๐ และในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา การพิพากษาหรือมีคำสั่งที่โดยสภาพต้องกระทำเป็นองค์คณะ หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

ข้อ ๑๒ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดหรือในศาลปกครองชั้นต้นศาลใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วแต่กรณี ประกาศแต่งตั้งเป็นระยะเวลาแน่นอน

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ได้

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นในขณะเดียวกันได้

การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นใด ประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งได้หลังจากได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นแล้ว

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

ในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีใดตุลาการศาลปกครองผู้นั้นจะทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีพิพากษาคดีเดียวกันนั้นไม่ได้ แต่อาจเข้าร่วมประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี โดยไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น^๒

^๒ ข้อ ๑๒ วรรคหก แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยขององค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

วรรคเจ็ด^๓ (ยกเลิก)

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กล่าวในข้อ ๗ วรรคสอง ทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นกำหนด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน และให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเข้ามาแทนที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตุลาการผู้แถลงคดีเดิม

ข้อ ๑๓ คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ ๗๒ หรือข้อ ๗๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ตุลาการผู้แถลงคดีจะแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณีและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ แต่ต้องก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

หมวด ๔

การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง

ข้อ ๑๔ ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีหรือที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดีอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรง ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

เมื่อมีเหตุที่จะคัดค้านอย่างหนึ่งอย่างใดดังที่กล่าวในวรรคแรกเกิดขึ้นแก่ตุลาการศาลปกครองคนใด ตุลาการศาลปกครองนั้นเองจะยื่นคำบอกกล่าวต่อประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้าน แล้วขอถอนตัวออกจากคดีนั้นก็ได้

ข้อ ๑๕ เมื่อมีเหตุที่ตุลาการศาลปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจยกข้อคัดค้านขึ้นอ้างโดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลได้ ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คู่กรณีนั้นทราบถึงเหตุที่จะคัดค้าน

^๓ ข้อ ๑๒ วรรคเจ็ด ยกเลิกโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

เมื่อได้มีการยื่นคำคัดค้านตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้จนกว่าจะได้มีการชี้ขาดในเรื่องที่คัดค้านนั้นแล้ว แต่ความในข้อนี้มีให้ใช้แก่การดำเนินคดีปกครองซึ่งต้องดำเนินการต่อเนื่องหรือจะต้องดำเนินการโดยมิชักช้า

ข้อ ๑๖ การที่ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านถูกสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่หรือตุลาการศาลปกครองถอนตัวเพราะมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านนั้น ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองคนนั้นที่ได้กระทำไปแล้ว รวมทั้งการดำเนินคดีปกครองทั้งหลายในคดีปกครองที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องหรือจะต้องดำเนินการโดยมิชักช้า แม้ว่าจะได้ดำเนินการหลังจากที่ได้มีการยื่นคำคัดค้านการดำเนินคดีปกครองดังกล่าวยอมสมบูรณ์ไม่เสียไปเพราะเหตุที่ศาลมีคำสั่งยอมรับคำคัดค้าน เว้นแต่ศาลจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ ๑๗ การพิจารณาคำคัดค้านตุลาการศาลปกครองนั้น ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองซึ่งมิได้ถูกคัดค้านในศาลใดมีจำนวนครบที่จะเป็นองค์คณะ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งมิได้ถูกคัดค้านชั้นเป็นองค์คณะเพื่อเป็นผู้ชี้ขาดคำคัดค้าน

ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองทั้งหมดในศาลปกครองชั้นต้นใดถูกคัดค้าน หรือตุลาการศาลปกครองที่เหลืออยู่ในศาลปกครองชั้นต้นไม่เพียงพอจะเป็นองค์คณะได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดคณะหนึ่งคณะใดเป็นผู้ชี้ขาดคำคัดค้านดังกล่าว

ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองทั้งหมดในศาลปกครองสูงสุดถูกคัดค้าน หรือตุลาการศาลปกครองที่เหลือในศาลปกครองสูงสุดไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์คณะได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดคำคัดค้านนั้น

ข้อ ๑๘ เมื่อมีการยื่นคำคัดค้านตุลาการศาลปกครองคนใด และตุลาการศาลปกครองที่ถูกคัดค้านไม่ขอถอนตัวออกจากคดีนั้น ให้องค์คณะที่พิจารณาคำคัดค้านนั้นพิจารณาคำคัดค้านและบันทึกคำชี้แจงของตุลาการศาลปกครองที่ถูกคัดค้าน โดยอาจฟังคำแถลงของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องและตุลาการศาลปกครองที่ถูกคัดค้าน รวมทั้งพยานอื่นตามที่เห็นสมควร แล้วออกคำสั่งยอมรับหรือยกเสียซึ่งคำคัดค้านนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดได้รับอนุญาตให้ถอนตัวออกจากคดีก็ดี หรือองค์คณะที่พิจารณาคำคัดค้านได้ยอมรับคำคัดค้านตุลาการศาลปกครองคนใดก็ดี ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองหรือตุลาการผู้แถลงคดีอื่นแล้วแต่กรณี ในศาลนั้นหรือศาลอื่นหรือตนเองปฏิบัติหน้าที่แทน

หมวด ๕

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง

ข้อ ๑๙ เมื่อได้เปิดทำการศาลปกครองแห่งใดแล้ว ให้เลขาธิการจัดให้มีพนักงานคดีปกครองจำนวนหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการในศาลปกครองดังกล่าว

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองแต่ละแห่ง โดยคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น กำหนดให้พนักงานคดีปกครองคนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองคนใด

การทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองของพนักงานคดีปกครองตามวรรคหนึ่งและวรรคสองเป็นการช่วยเหลือการดำเนินคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ระเบียบนี้และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองและต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ในการนี้ ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยข้อเสนอแนะของเลขาธิการอาจประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบหมายงานระหว่างตุลาการศาลปกครองกับพนักงานคดีปกครองได้

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลปกครอง ให้เลขาธิการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเห็นของตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครองด้วย

หมวด ๖

การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน

ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๑ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ระเบียบฉบับนี้ใช้บังคับ การประกาศจัดแบ่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นออกเป็นองค์คณะให้กระทำหลังจากที่ได้หารือกับประธานศาลปกครองสูงสุดแล้ว

ข้อ ๒๒ ในระยะเริ่มแรกที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองยังไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดเป็น ก.ศป. หรือในกรณีที่สำนักงานศาลปกครองยังไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานศาลปกครองเป็นพนักงานคดีปกครองได้เพียงพอ เลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองอาจกำหนดให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองจำนวนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองดำเนินคดีปกครองเป็นการชั่วคราวได้ และให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองดังกล่าวซึ่งได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่กระบวนพิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับพนักงานคดีปกครอง

ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

อักษราทร จุฬารัตน

ประธานศาลปกครองสูงสุด

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖^๔



หทัยภัทร/ผู้จัดทำ

๒๑/๓/๒๕๕๐

^๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐/ตอนที่ ๘๕ ก/หน้า ๒/๑๑ กันยายน ๒๕๕๖

○ คำสั่ง

(ต. ๒๑)



คำร้องที่ ๒๗๗/๒๕๕๔
คำสั่งที่ ๑๘๗) ๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

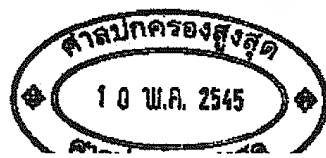
วันที่ ๑๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง	{	นายสถาพร เตียวพิพิธพร	ผู้ฟ้องคดี
		เทศบาลนครนนทบุรี	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๗๗/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๑๒๕๗/๒๕๕๔ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเทศบาลนครนนทบุรีละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อาร์เอส พื้นที่ และห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเซียนพื้นที่อาร์ดเนอร์ ปลูกสร้างอาคารในที่ดินสาธารณะปิดทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำสั่งให้เทศบาลนครนนทบุรีดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง



ดังกล่าว...

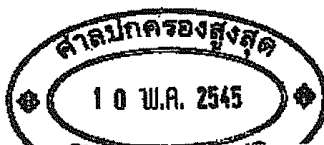
๒

ดังกล่าว ระหว่างที่ศาลพิจารณาคำฟ้องและพยานหลักฐานต่าง ๆ ผู้ฟ้องคดีได้ทำคำฟ้องเพิ่มเติมฉบับลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ว่ามีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินแล้ว อย่างไรก็ตามก็เห็นว่าไม่มีหลักประกันอะไรที่จะเชื่อว่าไม่มีการกระทำความผิดเช่นนั้นอีก จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเทศบาลนครนนทบุรีเพื่อเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงต่อไป และให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เทศบาลนครนนทบุรีดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดเพื่อให้หลายจำและไม่กระทำผิดซ้ำอีก

ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่า คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดไปแล้ว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อถอนอาคารที่ปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่มีเหตุที่จะให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๔ และคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้จำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความ และให้แจ้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นจึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ด้วยเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปยังสถานที่เกิดคดีฟ้องร้องแล้วพบว่า ยังมีสิ่งกีดขวางทางเข้าออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี และการที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้นหมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้สั่งให้เทศบาลนครนนทบุรีเข้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งกีดขวางทางเข้าออกที่ดินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จนสามารถเข้าออกที่ดินได้เป็นปกติตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีพบว่ายังมีสิ่งปลูกสร้างและสิ่งกีดขวางทางเข้าออกอยู่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ตามปกติ โดยผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานว่าเทศบาลนครนนทบุรีได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งกีดขวางออกไปหมดแล้วแต่ได้มีการสร้างขึ้นมาใหม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณา



/พิพากษา...

พิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น และวรรคห้าของมาตรานี้ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน และพนักงานคดีปกครองเป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาตามนัย ข้อ ๔๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การพร้อมทั้ง ส่งพยานหลักฐานตามที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตามนัยข้อ ๔๓ ของระเบียบดังกล่าว ตามรายงานกระบวนการพิจารณา ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งคำให้การ พร้อมทั้งพยานหลักฐานให้ศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และศาลปกครองชั้นต้นได้สั่งให้ส่งคำให้การ พร้อมทั้งพยานหลักฐานเช่นว่านั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ปรากฏว่า การดำเนินการส่งเอกสารนั้นเกิดความผิดพลาดขึ้น คำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานไม่ถึง ผู้ฟ้องคดี แล้วศาลปกครองชั้นต้นกลับมีคำสั่งยกเลิกหมายคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้าน คำให้การเพราะเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำฟ้องลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และคำฟ้องเพิ่มเติมลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ได้หมดไปแล้ว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ รื้อถอนอาคารที่ปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามที่ถูกฟ้องคดีให้การแล้ว ไม่มีเหตุ ที่จะให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่ง จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้เช่นนั้น ข้อเท็จจริงจะต้องรับฟังได้โดยชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อถอนอาคารที่ปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเสียก่อน ทั้งนี้ โดยศาลปกครองชั้นต้นจะต้องส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ ถ้าผู้ฟ้องคดียอมรับคำให้การข้อเท็จจริง ก็จะต้องฟังได้ชัดเจนเช่นนั้น แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การก็มีสิทธิทำคำคัดค้าน คำให้การภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือ ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณา พิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับ สำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้น

/มิได้...



๕

มิได้ดำเนินการเช่นนั้น กลับมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยตุลาการเพียงนายเดียว จึงเป็นการปฏิบัติไม่ต้องด้วย มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๔๗ ถึงข้อ ๔๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป แล้วมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี

พลเอก นิยม ศันสนาคม พลเอก เกรียง กัญญา ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา หานิชวงศ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายดำริ วัฒนสิงหะ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายหัตถุณี วิหิตวิริยกุล

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



19 เม.ย. 2548

สำเนา

○ คำสั่ง



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๗๑๕/๒๕๔๗

คำสั่งที่ ๗๓๓/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๘

ระหว่าง

ว่าที่ร้อยตรี ทศพล สุดสลด

ผู้ฟ้องคดี

อธิบดีกรมบังคับคดี ที่ ๑

คณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งกรมบังคับคดีที่ ๑๗๘/๒๕๔๐ ที่ ๒

คณะกรรมการสามัญประจำกรมบังคับคดี ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๗๗/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๓๐๖/๒๕๔๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนิติกร ๔ สังกัดกองบังคับคดีล้มละลาย ๑ กรมบังคับคดี ได้ถูกผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัยจนถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่



/๒๘ กุมภาพันธ์...

๒

๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่า เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกรมบังคับคดี ที่ ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๑ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อ ศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นการ ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับกรณีนี้ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และไม่ใช้กรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล พิพากษายืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา ดังกล่าว จึงยื่นคำขอลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ความว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้รับ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วโดยใช้อำนาจตามความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีนี้ จึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาในเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่มี อำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณาได้ อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดยังมิได้มีการดำเนินการตามข้อ ๑๑๖ และ ตามหมวด ๗ เรื่อง การนั่งพิจารณาคดีและพิพากษาคดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นกรณีที่ ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดและมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมและทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีและมีส่วนได้เสียในคดี ได้รับผลกระทบ

ขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



/ศาลปกครอง...

๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษายกฟ้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าว โดยได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในเบื้องต้นว่า คดีพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขการฟ้องคดีที่ศาลจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และเมื่อคดีนี้พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นตามคำอุทธรณ์อีก ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาคดีตามคำฟ้องคดีอ้าง ซึ่งเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยคดี มิใช่ข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม และไม่ปรากฏว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำขอนี้ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา ความว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายกฟ้อง โดยมิได้นำเนื้อหาตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาวินิจฉัยแต่ประการใด แต่ได้นำเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาพิจารณาพิพากษาในการยกคำฟ้อง ทั้งที่ไม่มีประเด็นเรื่องกำหนดเวลาในการฟ้องคดีตั้งแต่ในชั้นศาลปกครองชั้นต้น อันเนื่องมาจากศาลปกครองชั้นต้นได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้รับคดีของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ซึ่งอำนาจในการที่จะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่นั้น เป็นอำนาจโดยอิสระและเด็ดขาดของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับคดีของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดมิได้ดำเนินการตามข้อ ๑๑๖ และหมวด ๗ เรื่อง การนั่งพิจารณาคดีและพิพากษาคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดไว้อีกด้วย กรณีนี้จึงมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมและศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง



/และวิธี...

๔

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้โปรดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นรับพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องหรือสั่งให้รับคำฟ้องในคดีดังกล่าวเช่นนั้นเป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น หากเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ และในการที่องค์คณะจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณา องค์คณะก็ต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่า คดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นจึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาก่อนที่จะมีการดำเนินกระบวนการต่อไปโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่า องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเช่นนั้นแต่อย่างใด ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วนั้นก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดได้อย่างใด ทั้งคดีนี้ก็มิได้เป็นคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเนื่องจากเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี โดยที่เงื่อนไขเกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถชี้วินิจฉัยได้ตามข้อ ๘๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในหมายเลขแดงที่ อ.๓๙/๒๕๔๗ ว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ



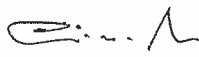
/พิพากษา...

๕

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง นั้น จึงเป็นการ
 ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ชอบแล้ว และไม่ปรากฏว่า มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริง
 ผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป
 ในสาระสำคัญ หรือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดี
 ไม่มีความยุติธรรมที่ผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตาม
 มาตรา ๗๕ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่
 ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

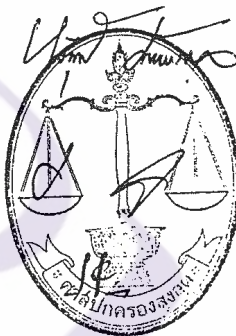
จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายอำพล สิงห์โกวินท์
 ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายเกษม คมสัจด์ธรรม
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ขวลิตร่าง
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด




สำเนา

○ คำสั่ง



(ต.๒๑)

คำร้องที่ ๕๐๔/๒๕๔๙

คำสั่งที่ ๗๑๐/๒๕๔๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๔๙

ระหว่าง

นางเพชร มาพร	ผู้ฟ้องคดี
องค์การบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนา ที่ ๑	
นายอำเภอเมืองมหาสารคาม ที่ ๒	
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม ที่ ๓	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๓๑/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติปล่อยให้มีการบุกรุกปิดทางสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถใช้ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวสัญจรไปมาได้ตามปกติ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ทางสาธารณประโยชน์กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาจนถึงขั้นตอนกำหนดให้วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดี



/ได้ยื่นคำร้อง...

๒

ไต่ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ขอเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลย ไม่ตรวจสอบทางสาธารณสุขประโยชน์ที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องกับระวางแผนที่ ที่ดินของทางราชการ ทำให้การรังวัดทางสาธารณสุขประโยชน์รุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของ ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองให้ความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องเพิ่มเติม เป็นประเด็นข้อกล่าวหาใหม่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นเดิมและไม่อาจรวมพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด รวมเข้ากับคำฟ้องเดิมได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำขอเพิ่มเติมคำฟ้อง ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง เพิ่มเติมไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของตุลาการเจ้าของสำนวน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้อง ขอเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติม คดีนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองจะรับไว้รวมพิจารณาไปพร้อมกับคำฟ้องเดิมได้หรือไม่ โดยมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนว่า การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้น นายเดิวสังข์ไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณานั้น เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีเหตุสมควรที่จะยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งใหม่ หรือไม่ เห็นว่า คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นคำฟ้องตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะ สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้น นายเดิวสังข์ไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้ไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่ที่เกินกว่าที่กฎหมาย กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วให้มีคำสั่งใหม่เพราะเหตุที่ มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง



/พ.ศ. ๒๕๕๓...

๓

พ.ศ. ๒๕๔๓ เห็นสมควรดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการบุกรุกทางสาธารณประโยชน์ที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ทางสาธารณประโยชน์ได้ตามปกติ ขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ทางสาธารณประโยชน์กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการจนถึงขั้นตอนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ขอเพิ่มเติมคำฟ้องเข้ามาอีกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ ทำให้มีการรังวัดทางสาธารณประโยชน์รุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวจึงเป็นข้อกล่าวหาใหม่ที่ไม่อาจรวมพิจารณากับคำฟ้องเดิมได้ ถือว่าคำฟ้องเพิ่มเติมนี้เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามนัยข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองไม่อาจรับไว้และพิจารณารวมไปกับคำฟ้องเดิมได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

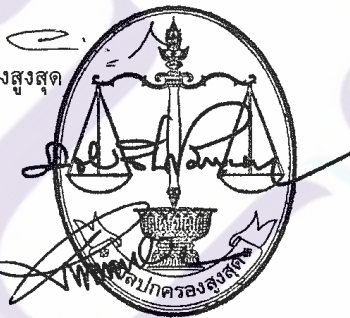
จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายเกษม คมสัถยธรรม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

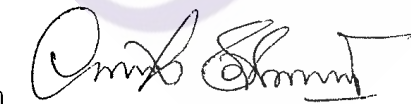
นายอำพล สิงห์โกวินท์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพบุลย์ เสียงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด




161 คำน 23 พ.ศ.-๕๐

○ คำสั่ง



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๙๓/๒๕๕๐

คำสั่งที่ ๒๒๙/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๐ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายบุญเสริม มุขศรี

ผู้ฟ้องคดี

ระหว่าง

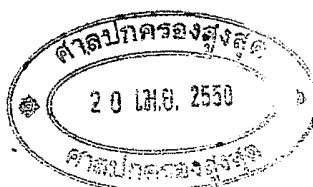
กรมชลประทาน ที่ ๑
คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒
จังหวัดพิษณุโลก ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๐/๒๕๔๙
หมายเลขแดงที่ ๓๘๕/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองพิษณุโลก)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือสิทธิ
การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ บริเวณหมู่ที่ ๔ ตำบลคันโช้ง
อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก จำนวน ๔ แปลง คือ แปลงที่ ๑๓ ร.ว. ๔๓ ก. แปลงที่ ๓/๒



/เนื้อที่ ๓๔ ไร่...

เนื้อที่ ๓๔ ไร่ ๓๙ ตารางวา แปลงที่ ๑๘ ร.ว. ๔๓ ก. แผนที่ ๑๒ เนื้อที่ ๘๔ ไร่ ๑๒ ตารางวา แปลงที่ ๒๑ ร.ว. ๔๓ ก. แผนที่ ๗ เนื้อที่ ๕๖ ไร่ ๑ งาน ๓๗ ตารางวา และแปลงที่ ๒๒ ร.ว. ๔๓ ก. แผนที่ ๗ เนื้อที่ ๕๗ ไร่ ๒ งาน ๖๙ ตารางวา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าทำการปักหลักเขตชลประทานโครงการเขื่อนแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และได้ประกาศให้เจ้าของที่ดินรื้อรับเงินค่าชดเชยโดยไม่ต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป ต่อมาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้แจ้งกับเจ้าของที่ดินว่าจะมารังวัดที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินไม่มีโอกาสนำชี้แนวเขตที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มีโอกาสระวางแนวเขตที่ดิน เพราะช่างรังวัดไม่ได้มารังวัดที่ดิน หากแต่ได้รังวัดจากแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเป็นผู้ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าชดเชย (ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ) เนื่องจากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองไว้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ และต่อมาเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการช่วยเหลือราษฎรที่จะต้องย้ายออกจากที่ดินที่นำมาใช้ประโยชน์ของทางราชการ แต่ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือเป็นเงินค่าทดแทนนั้นจะต้องผ่านการตรวจพิสูจน์สิทธิการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินจากช่างรังวัดของกรมที่ดินก่อน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชย (ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ) เนื่องจากไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองตามหลักฐานการรังวัดพิสูจน์สิทธิการครอบครองทำประโยชน์ โดยอาศัยข้อมูลจากแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามหมายแจ้งคำสั่งศาลลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวไปจากศาลด้วยตนเองในวันนัดไต่สวน



/เมื่อวันที่...

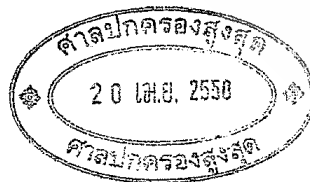
เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แต่เมื่อครบกำหนดในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดี มิได้ดำเนินการตามที่ศาลมีคำสั่งแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่ง ศาลโดยชอบแล้ว แต่มิได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด อีกทั้ง มิได้แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบว่าจะประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีนี้ต่อไป จึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ศาลจะมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ

ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และในวันเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ พิจารณาคดีใหม่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักอาศัยอยู่ตามที่อยู่นั้นเป็นภูมิลำเนาที่แจ้ง ต่อศาลไว้ ทำให้ไม่ได้รับเอกสารที่ศาลจัดส่งไปตามที่อยู่ดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดี ทำงานอยู่ที่ต่างจังหวัดและมีปัญหาภายในครอบครัวโดยได้แยกกันอยู่ภรรยา ผู้ฟ้องคดี มิได้ตั้งใจหรือขาดนัดยื่นคำคัดค้านคำให้การ ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นยกคดีของผู้ฟ้องคดี ชั้นพิจารณาคดีใหม่

ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณี เป็นการจำหน่ายคดีตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีขอให้ยกคดีขึ้นพิจารณาใหม่ไม่ได้ คำร้องมิใช่การอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอ ให้พิจารณาคดีใหม่ ความว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพราะผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้ฟ้องคดีดำเนินคดี ด้วยตนเอง แม้ว่าจะไม่เข้าใจขั้นตอนต่าง ๆ แต่ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะดำเนินคดีต่อไป ประกอบกับ คดีนี้มีเหตุแห่งการฟ้องคดีทำนองเดียวกันกับคดีที่ผู้ฟ้องคดีรายอื่นได้ยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้นไว้แล้วอีกหลายคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากผู้ฟ้องคดีในคดีอื่นได้รับเงิน ค่าทดแทนผู้ฟ้องคดีก็ต้องได้รับเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ตามข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

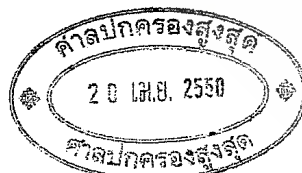


/พ.ศ. ๒๕๕๓...

๔

พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจจะจำหน่ายคดีหรือไม่ก็ได้ ซึ่งตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๔๕ ได้เคยวางหลักไว้โดยอนุญาตให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ขอศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบหรือไม่ โดยมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องฉบับดังกล่าวเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นการยื่นคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุในคำร้องฉบับดังกล่าวว่าเป็นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของคำร้องที่ระบุว่า คดีนี้ศาลได้จำหน่ายคดีของผู้ฟ้องคดีแล้ว เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีขอเรียนว่าไม่ได้พักอาศัยอยู่ตามที่อยู่อันเป็นภูมิลำเนาที่แจ้งต่อศาลไว้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมาทำงานอยู่ที่ต่างจังหวัดและมีปัญหาภายในครอบครัวโดยได้แยกกันอยู่กับภรรยา ทำให้ไม่ได้รับเอกสารที่ศาลจัดส่งไปตามที่อยู่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีได้แจ้งหรือขาดนัดยื่นคำคัดค้านคำให้การแต่ประการใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวพอจะแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้อง เพราะเนื้อหาของคำร้องแสดงถึงเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งหากศาลปกครองชั้นต้นรับฟังเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาแล้ว การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นอาจเปลี่ยนแปลงไป การที่ผู้ฟ้องคดีระบุในคำร้องฉบับดังกล่าวว่าเป็นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่กรณีจึงเป็นเพียงความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะดำเนินการตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้นนายเดีวมีคำสั่งให้ยกคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน



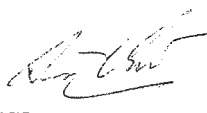
/ศาลปกครอง...

๕

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีเป็นการจำหน่ายคดีตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอให้ยกคดีขึ้นพิจารณาคดีใหม่ไม่ได้ คำร้องมิใช่การอุทธรณ์ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

นายจรัญ หัตถกรรม



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์



ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเกษม คมสัจด์ธรรม

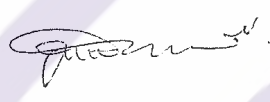


ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี



ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



8

○ คำสั่ง



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๒๑๒/๒๕๕๑
คำสั่งที่ ๖๐๖/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๔ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง	{	นางอำไพภรณ์ จิตตระเบียบ	ผู้ฟ้องคดี
		ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๑/๒๕๕๑ หมายเลขแดงที่ ๖๘/๒๕๕๑ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ สังกัดโรงเรียนกาวิละวิทยาลัย ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่พิจารณาเลื่อนขั้นและอันดับเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานประจำปีที่ผ่านมา (๑ เมษายน ๒๕๕๐ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐) เพียง ๐.๕ ขั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยอ้างว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาความดีความชอบของคณะกรรมการที่โรงเรียนกาวิละวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น เนื่องจาก



/ผู้ฟ้องคดี...

๒

ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น ทุ่มเท เสียสละ และอุทิศเวลาให้กับทางราชการ จึงประสงค์ให้ผู้บริหารโรงเรียนกาวิละวิทยาลัยเปิดเผยคะแนนความดีความชอบของผู้ฟ้องคดีในแต่ละชั้นตอนจนถึงผลรวมสรุปสุดท้าย และให้มีการสอบสวนกระบวนการพิจารณาความดีความชอบดังกล่าวว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และคู่มือเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูโรงเรียนกาวิละวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมหรือไม่ หากผลการตรวจสอบพบว่ากระบวนการพิจารณาความดีความชอบไม่ยุติธรรมก็ให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ และให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาบททวนความดีความชอบบุคลากรของโรงเรียนกาวิละวิทยาลัยอีกครั้ง โดยมีนายวิระ พรหมเมือง นิตกร ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ เป็นผู้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้ เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้เข้าพบผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อชี้แจงประกอบการยื่นหนังสืออุทธรณ์และได้รับคำแนะนำให้ทำหนังสือตามสายบังคับบัญชา เพื่อให้มีการเปิดเผยคะแนนในการพิจารณาขั้นเงินเดือนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงเรียนกาวิละวิทยาลัยจนได้รับอนุญาตให้ตรวจดูคะแนนแล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งเหตุผลในการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในหัวข้อการปฏิบัติการสอน รายการประเมินที่ ๗ การให้ความร่วมมือในกลุ่มสาระ และหัวข้อระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน รายการประเมินที่ ๔ กิจกรรมคณะสี ได้ประเมินคะแนนให้ผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าเกณฑ์ทั่วไปมาก จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้อำนวยการโรงเรียนกาวิละวิทยาลัยเปิดเผยการให้คะแนนพร้อมเหตุผลในการพิจารณาในแต่ละชั้นตอนเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งก็ไม่ได้รับคำชี้แจงแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ไว้แล้วต่อไป อันเป็นเหตุให้วันเดียวกันนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนกาวิละวิทยาลัยได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพบและชี้แจงเหตุผลในการให้คะแนนประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลและไม่สามารถให้ความกระจ่างแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ต่อมา โรงเรียนกาวิละวิทยาลัยมีหนังสือ ลับที่ ศธ ๐๔๐๔๗.๑๐๔/๓๓๐ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนตามหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ และเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ นิตกรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีไปพบและแจ้งว่าจะ



/นำเรื่องที่...

นำเรื่องและผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเสนอให้ที่ประชุมของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ พิจารณาในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๐ เรื่อง เลื่อนขั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าได้รับทราบผลการพิจารณาเรื่องและผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ตามหนังสือของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้วหรือไม่ ผลเป็นประการใด ให้ชี้แจงภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหมาย ซึ่งปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับไปรษณีย์ในประเทศว่ามีบุคคลในบ้านของผู้ฟ้องคดี ชื่อสุสรา รักสกุลกานต์ เป็นผู้รับหมายแจ้งคำสั่งศาล เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลให้ทำคำชี้แจงแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าได้รับทราบผลการพิจารณาเรื่องที่ยื่นร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ แล้วหรือไม่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าวและไม่มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาล ประกอบกับในระหว่างวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองชั้นต้นให้ทำคำชี้แจงในประเด็นดังกล่าวยื่นต่อศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีมีภาระหน้าที่ในการดูแลและนำสามีของผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่อย่างต่อเนื่องจากอาการป่วย



/อย่างรุนแรง...

๔

อย่างรุนแรง ที่มีการถ่ายบัสสาวะเป็นเลือดอันเนื่องมาจากการรักษาโรคหัวใจซึ่งอาจเป็นอันตรายถึงชีวิต อีกทั้งในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ยังเป็นระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่และติดตามแก้ไขให้นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบในการสอนสามารถเรียนจบหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับได้ทันตามกำหนดเวลา และมีกรณีนักเรียนที่คาดว่าจะไม่สำเร็จการศึกษาซึ่งต้องเรียกผู้ปกครองมาประชุมชี้แจงทำความเข้าใจด้วย จึงเป็นภาระที่หนักมากอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเพียง ๕ วัน ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีนี้ต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๑ คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ให้เลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการปฏิบัติงานครึ่งปีที่แล้วมา (๑ เมษายน ๒๕๕๐ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐) จำนวน ๐.๕ ขั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนดังกล่าว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ อุทธรณ์การเลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนตามคำสั่งดังกล่าว



/ต่อผู้ถูกฟ้องคดี...

๕

ต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นการเลื่อนชั้นและลำดับเงินเดือนที่ไม่ยุติธรรมกับผู้ฟ้องคดี ที่ปฏิบัติงานในราชการอย่างเต็มความสามารถ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้บริหารโรงเรียน กาวิละวิทยาลัยเปิดเผยคะแนนความดีความชอบของผู้ฟ้องคดี และให้มีการสอบสวน กระบวนการพิจารณาความดีความชอบดังกล่าว ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบหรือไม่ หากการพิจารณา ไม่มีความยุติธรรมก็ให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ และให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาทบทวนความดีความชอบบุคลากร ของโรงเรียนกาวิละวิทยาลัยอีกครั้ง จึงเป็นหนังสือที่แสดงข้อเท็จจริงและปัญหาเกี่ยวกับการ ที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย โดยประสงค์ให้มีการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ การเลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยนิติกรในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ รับไว้เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ กรณีถือได้ว่าเป็นการร้องทุกข์ เป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่ เขต ๑ หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ ตามมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ภายใน กำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๑๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบข้อ ๔ และข้อ ๕ ของกฎ ก.ค.ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วย การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะฟ้องคดี และโดยที่ข้อ ๑๑ วรรคสาม และข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของกฎ ก.ค. ดังกล่าว กำหนดให้การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันกับอีกเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ หากไม่พิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวและเป็นกรณีที่ ผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ก็ชอบที่จะยื่นฟ้องคดี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง



/ศาลปกครอง...

๖

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำร้องทุกข์
 ของผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงต้องดำเนินการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จ
 ภายในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ การที่ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า นิติกรของ
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ จะนำเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเสนอ
 ให้ที่ประชุมของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑ พิจารณาในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์
 ๒๕๕๑ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑
 พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓
 (พ.ศ. ๒๕๕๓) ๙ กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น
 เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอน
 และวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี
 ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
 และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี
 ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว คำฟ้องในคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้อง
 ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็วยจึงชอบ
 ที่มีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง
 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเด็วยยังมีได้
 มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดี
 ได้รับความเสียหายจากการพิจารณาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต ๑
 แล้วหรือไม่ ผลเป็นประการใดแจ้งให้ศาลทราบด้วย นั้น ซึ่งเป็นประเด็นอยู่ในความรับผิดชอบ
 ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องให้การเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของศาล
 โดยศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะกำหนดประเด็นดังกล่าวไปพร้อมกับคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 ทำคำให้การได้ กรณีจึงมิใช่ประเด็นที่สมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลแต่อย่างใด
 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวย่อม
 ไม่ชอบด้วยเหตุผลแห่งคดี ฉะนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีนี้ออกจาก
 สาระบบความเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลดังกล่าวโดยที่ศาลยังมีได้
 มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง
 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง



/พ.ศ. ๒๕๕๓...

พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน และเมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้วจึงไม่มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยตามข้ออ้าง ในคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอีก ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามรูปคดี

นายไพฑูลย์ เสียงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



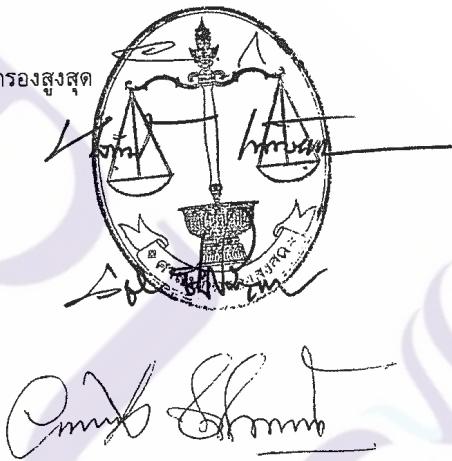
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอำพล สิงห์โกวิท
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายหัสวุฒิ วิชาตวิริยกุล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุก
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



○ คำสั่ง



อ่านเมื่อวันที่ 2 1 ก.ค. 2553
(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๒๙๑/๒๕๕๒
คำสั่งที่ ๑๖๐/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ระหว่าง	นางสาวจิรพันธ์ พันธุ์วุฒิกร	ผู้ฟ้องคดี
	กรมสรรพากร	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๓๒/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๒๙๖/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกหนังสือที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าตรวจรักษาที่เรียกเก็บจากผู้ป่วยทั้งจำนวนมาถือเป็นรายได้พึงประเมินในการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นในการตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง



/ตามมาตรา...

ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๔๓/๒๕๔๘ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น เป็นกรณีที่ยังมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่สั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมิใช่คำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๗๕๐/๒๕๔๘ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สอง โดยอ้างว่าการฟ้องคดีนี้เนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดี มิได้ฟ้องด้วยเหตุข้อขัดแย้งเรื่องการค้าขายจำนวนเงินในการเสียภาษีแต่อย่างใด คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญในการพิจารณาคดี ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่นั้น ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาโดยองค์คณะเดิม และมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ โดยไม่พิจารณาหลักฐานและเหตุผลของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีก อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบ



/ของที่ประชุมใหญ่...

ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ อุทธรณ์คำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ซึ่งต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๑๒๔/๒๕๕๑ โดยเห็นว่า ที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืน ตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไปแล้ว จึงเป็นคดี ที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครอง จึงไม่อาจรับคำขอนี้ไว้พิจารณาได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณา พิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืน ตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้ ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่เป็นครั้งที่สามว่า ศาลปกครองชั้นต้น ไม่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนตามข้อ ๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๐/๒๕๕๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๑ ยืนตามคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยไม่มีไต่สวนคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด โดยเห็นว่าเป็นกรณี ต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะหักล้างข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดี ในคำอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแม้แต่ประเด็นเดียว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณา พิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ โดยอาศัยเหตุเช่นเดียวกับคำร้องขอให้พิจารณา พิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ในครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มี คำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่ง



/ชี้ขาด...

๔

ชี้ขาดคดีใหม่ไว้พิจารณาแล้ว จึงเป็นคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่นี้ไว้พิจารณา หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๕๑ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่เป็นครั้งที่สี่ว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดหรือเสร็จเด็ดขาด มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม เนื่องจากไม่มีการดำเนินกระบวนการไต่สวนตามข้อ ๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ และตุลาการในองค์คณะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๘ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๐/๒๕๔๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๑ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตามมาจึงไม่ชอบ โดยเฉพาะคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๑ ได้นำเหตุผลเดิมมาอ้างซ้ำโดยไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะหักล้างข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีในคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แม้แต่ประเด็นเดียว ประกอบกับ คำขอให้พิจารณาคดีใหม่ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อเสนอต่อศาลปกครองโดยที่ศาลมิใช่เป็นคู่กรณี ดังนั้น กรณีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ จึงมิใช่เป็นกรณีต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกทั้งคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นกรณียกเว้นตามข้อ ๘๖ (๒) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วได้อีก อนึ่ง การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดี



/เพื่อประโยชน์...

๕

เพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
 ของประชาชน เนื่องจากเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ในการเรียกตรวจสอบการยื่นแบบการชำระภาษีเงินได้ประจำปีของประชาชน ทั้งนี้
 ผู้ฟ้องคดีขอถือเอาคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑
 เป็นส่วนหนึ่งของคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ฉบับนี้ด้วย ขอให้ศาลพิจารณา
 พิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยองค์คณะตุลาการชุดใหม่
 ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้
 เสร็จเด็ดขาดแล้ว จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอให้พิจารณา
 พิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ไว้พิจารณา ความว่า คำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี
 หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่เป็นคำฟ้อง ดังนั้น คำสั่งยกคำขอดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งไม่รับ
 คำคู่ความอันเป็นผลให้คดีเสร็จไปจากศาลหรือเป็นคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจึงต้องดำเนินการ
 ทำคำสั่งตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีการทำคำสั่งตามที่
 กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีนี้มีข้อบกพร่องสำคัญ
 ในกระบวนการพิจารณาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ตามมาตรา ๗๕ (๓)
 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์
 ๒๕๕๒ ซึ่งหากศาลจะมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลจะต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
 ประกอบการมีคำสั่งยกคำขอดังกล่าว มิใช่อ้างเพียงแต่ว่าคดีนี้เสร็จเด็ดขาดแล้วเท่านั้น และ
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดหรือเสร็จเด็ดขาด
 มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม เนื่องจากไม่มี
 การดำเนินกระบวนการไต่สวนตามข้อ ๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
 ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และตุลาการในองค์คณะ
 เป็นผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๘ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๐/๒๕๔๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๑ และคำสั่ง
 ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๑ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกตามมาจึงไม่ชอบ โดยเฉพาะคำสั่ง
 ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๑ ได้นำเหตุผลเดิมมาอ้างซ้ำโดยไม่มีข้อเท็จจริง



/หรือข้อกฎหมาย...

๖

หรือข้อกำหนดที่จะหักล้างข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีในคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แม้แต่ประเด็นเดียว ประกอบกับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อเสนอต่อศาลปกครองโดยที่ศาลมิใช่เป็นคู่กรณี ดังนั้น กรณีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ จึงมิใช่เป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นกรณียกเว้นตามข้อ ๘๖ (๒) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วได้อีกหนึ่ง การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกตรวจสอบการยื่นแบบการชำระภาษีเงินได้ประจำปีของประชาชน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า คำฟ้อง หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาล ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา



/(๓) มีคำสั่ง...

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
 (๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐาน
 มาประกอบการพิจารณา (๕) ใต้สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้
 ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสอง
 บัญญัติว่า ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครอง
 มีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้ มาตรา ๖๔
 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ
 (๑) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
 (๓) เหตุแห่งการฟ้องคดี (๔) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (๕) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
 (๖) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (๗) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครอง
 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง
 หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี และข้อ ๑๑๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่
 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า
 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
 โดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง (๑) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ
 แห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุด
 เห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น
 แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่... ดังนั้น
 คำขอให้พิจารณาคดีใหม่จึงเป็นการเสนอขอหาคือศาล โดยถือเป็นคำฟ้อง ส่วนการมีคำสั่ง
 ยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยเมื่อพิจารณามาตรา ๖๑
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
 ซึ่งบัญญัติอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวแล้ว ไม่ปรากฏว่าตุลาการนายเดี่ยวยังมีอำนาจมีคำสั่ง
 ยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ซึ่งเป็นคำสั่งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ เพราะการมีคำสั่งยกคำขอ
 ให้พิจารณาคดีใหม่ต้องเป็นการใช้อำนาจขององค์คณะ มิใช่เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว
 อีกทั้งคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองจะต้องระบุรายละเอียดตามที่บทบัญญัติมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ด้วย ซึ่งไม่ปรากฏว่าคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาคดี
 ใหม่มีรายละเอียดดังกล่าว ดังนั้น การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดี่ยวยังมีคำสั่ง



/ยกคำขอ...

๘

ยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีและมิได้ระบุนายละเอียดของคำสั่งตามมาตรา ๖๔
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยัง
ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งใหม่ต่อไป

นายไพบูลย์ เสียงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายหัสสุตมิ วิฑิตวิริยกุล
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด




สำเนา

อ่านเมื่อวันที่ 29 ส.ค. 2554

คำสั่ง

(ต. ๒๑)



คำร้องที่ ๓๗๘/๒๕๕๔
คำสั่งที่ ๖๐๕/๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๖ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ระหว่าง	{	นายการุญ เลี้ยวศรีสุข	ผู้ฟ้องคดี
		สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินไปสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๐๖/๒๕๕๓ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาทันตกรรมโรงพยาบาล คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีการจัดซื้อยูนิตทำฟันของคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๘/๓๘๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๓



/ผู้ฟ้องคดี...

๒

ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ขอให้พิจารณาสั่งการผู้เกี่ยวข้องให้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว แต่จนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังมีได้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๑๓/๒๕๕๓ หรือมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าวแต่อย่างใด

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีการจัดซื้อยูนิตทำฟันของคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้อง ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมา ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่า ผู้แทนนิติบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่แท้จริงคือผู้ใด และคำสั่งแต่งตั้งรักษาการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อจะได้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำให้การตามที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องไต่สวน จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ ให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดี่ยวพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของศาลที่ยกคำร้องเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดว่า คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป



/ผู้ฟ้องคดี...

๓

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนไว้พิจารณา ความว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำร้องลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการไต่สวนเป็นการขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่แท้จริงได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาหรือไม่ ซึ่งหากศาลได้วินิจฉัยแล้วปรากฏว่าเป็นไปตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาคดีอีกต่อไปและจะทำให้คดีเสร็จไปทั้งเรื่อง ตามมาตรา ๒๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนตามคำร้องลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ ได้ นอกจากนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจะต้องกระทำโดยองค์คณะ ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเพียงนายเดียวมิคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยอ้างว่าคำสั่งที่ให้ยกคำขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในระหว่างพิจารณา ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือระเบียบดังกล่าว ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ขอให้ศาลพิจารณาดำเนินการไต่สวนเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ ต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๐๖ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์



/ที่ต่อ...

๔

ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยมิกระเบียบนี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะ
 สั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการอุทธรณ์
 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่า
 เป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยมิกระเบียบนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอ
 องค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวน
 นายเดี่ยวได้พิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนของผู้ฟ้องคดีแล้ว
 เห็นว่า คำสั่งศาลที่ยกคำร้องขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำสั่งระหว่าง
 พิจารณาซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาจึงมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
 ดังกล่าว โดยที่มีได้เสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบของ
 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็น
 คำสั่งที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำสั่ง
 ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
 ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยัง
 ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งใหม่ต่อไป

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

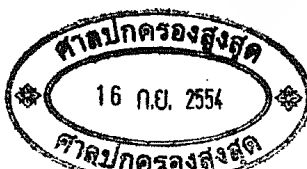
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายปรีชา ขวลิตรารัง
 ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนต์ศิริเพ็ญ
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๙๗/๒๕๕๘
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๙๘/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

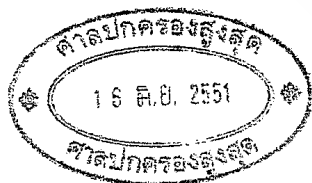
วันที่ ๑๖ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { มหาวิทยาลัยนเรศวร ผู้ฟ้องคดี
นางสาวสุรางค์ จุติษฐประเสริฐ ที่ ๑
นายสมชัย จุติษฐประเสริฐ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘/๒๕๕๖
หมายเลขแดงที่ ๔๕/๒๕๕๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองพิษณุโลก)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ มีหน้าที่ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง
ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้ทำสัญญาไว้กับผู้ฟ้องคดีเพื่อเข้าศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดี
ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๓๘ เป็นต้นไป ตามสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์
ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ โดยมีข้อตกลงว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษา
ตามหลักสูตรเภสัชศาสตรบัณฑิตแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเข้ารับราชการหรือทำงาน

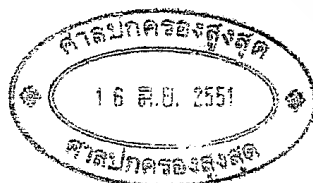


/ในหน่วยงาน...

๒

ในหน่วยงานของรัฐที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์
 ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการที่จัดสรรให้ เป็นเวลา ๒ ปีติดต่อกัน
 หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาไม่เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานตามข้อตกลงดังกล่าว
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้ทำสัญญาค้ำประกันความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่
 ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ต่อมา วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาจบหลักสูตร
 เภสัชศาสตรบัณฑิตจากสถานศึกษาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ไปรายงานตัวต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญา
 เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานตามวัน เวลา และสถานที่ที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขแจ้งให้ทราบ
 ตามหนังสือกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๓/๙๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบแล้ว แต่ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่เข้าปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ไม่ได้เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐเป็นเวลา ๒ ปีติดต่อกันตามสัญญา
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงผิดสัญญาต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ตามข้อ ๓ ของสัญญา
 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ตามสัญญาค้ำประกันต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี
 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับถัดจาก
 วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ตามหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๖ (ที่ถูกคือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๘)
 ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๗ (ที่ถูกคือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๘)
 ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือทวงถามดังกล่าวเมื่อวันที่
 ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาให้ชำระเงินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย
 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีขอคิดดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี
 ของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖
 อันเป็นวันก่อนฟ้อง รวม ๖๗๗ วัน เป็นเงิน ๓๔,๗๗๗.๔๐ บาท เมื่อรวมกับเงินต้นจำนวน
 ๒๕๐,๐๐๐ บาท แล้วเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘๔,๗๗๗.๔๐ บาท

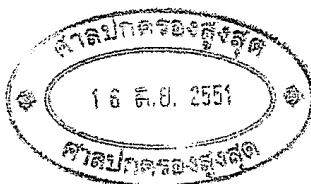
ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย
 ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินต้นจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔
 ถึงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นเงิน ๓๔,๗๗๗.๔๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๘๔,๗๗๗.๔๐ บาท



/และดอกเบี้ย...

และดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินต้นจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมว่า สถาบันพระบรมราชชนกได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งผลการจัดสรรจำนวนนักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาให้หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๒ และให้คณะเภสัชศาสตร์ดำเนินการสำรวจความจำเป็นของนิสิตที่ทำสัญญาว่าประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และรวบรวมใบแสดงความจำเป็นส่งภายในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยรองคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ฝ่ายกิจการนิสิตในขณะนั้นได้ทำการชี้แจงแก่นิสิตและสำรวจความจำเป็นของนิสิตทั้งชั้นปีก่อนหน้านี้ ณ ห้องโถงยานุภาพ ๔ อาคารเภสัชศาสตร์ และให้นิสิตแสดงความจำเป็นแบบแสดงความจำเป็นของกระทรวงสาธารณสุข และนำส่งสำนักงานเลขานุการคณะเภสัชศาสตร์ ซึ่งปรากฏว่านิสิตจำนวน ๖๐ คน มีผู้แสดงความจำเป็นไม่รับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ จำนวน ๒ คน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ ขลิบเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้สถาบันพระบรมราชชนกทราบ ตามหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๘/๐๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ หลังจากนั้น วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๓ คณะเภสัชศาสตร์ได้รับหนังสือสถาบันพระบรมราชชนก ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๑๖/๘๑/๑๑๕๓ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งชื่อนิสิตเภสัชศาสตร์ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ และหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรร โดยมีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ ระบุว่าไม่รับราชการ และในหนังสือดังกล่าวได้แจ้งว่า สำหรับนักศึกษาเภสัชศาสตร์ที่แสดงความจำเป็นไม่ประสงค์เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐโดยไม่เสียค่าปรับนั้น เรื่องอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ผลเป็นประการใดจะได้แจ้งให้ทราบต่อไป ทั้งนี้หากกรณีคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติตามหลักเกณฑ์คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ คู่สัญญาผู้ไม่แสดงความจำเป็นหรือยังไม่ได้สถานที่ปฏิบัติราชการจะต้องได้รับการจัดสรรไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งคณะเภสัชศาสตร์ได้ติดประกาศหนังสือดังกล่าวนี้ไว้ที่บอร์ดของคณะเพื่อแจ้งให้นิสิตทราบ และสาเหตุของการที่ไม่ได้แจ้งนิสิตโดยตรงเนื่องจากนิสิตในรุ่นดังกล่าวบางส่วนได้สอบวัดผลปลายภาคเรียนเสร็จสิ้นแล้วทยอยกลับภูมิลำเนา ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๑๖/๘๑/๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์แจ้งเรื่องขอเชิญนักศึกษา

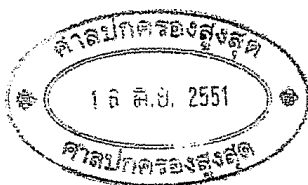


/ที่แสดง...

๔

ที่แสดงความจำนงไม่เข้าปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุขในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นการถูกต้องตามสัญญา เนื่องจากการดำเนินการเพื่อให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาพ้นจากข้อผูกพัน โดยไม่เสียค่าปรับนั้น คณะรัฐมนตรียังไม่พิจารณาอนุมัติ คณะเภสัชศาสตร์ได้ติดประกาศดังกล่าวไว้ที่บอร์ดของคณะเพื่อชี้แจงให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ทราบ เนื่องจากนิสิตได้ปิดภาคเรียนไปแล้ว หลังจากนั้น กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๙๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งว่า ตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดให้เภสัชกรทั้งที่เลือกกระทรวงสาธารณสุข และผู้ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐไปรายงานตัว เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร ปรากฏว่านิสิตคณะเภสัชกรที่สำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ไม่ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานขอใช้ทุนในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๒ ราย คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วเห็นว่า ปีนี้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องวันรายงานตัว ซึ่งทำให้เภสัชกรผู้ทำสัญญาดังกล่าวได้รับข่าวสารไม่ทั่วถึงและมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงผ่อนผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังไม่ได้ไปรายงานตัวให้ไปรายงานตัว เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานขอใช้ทุนพร้อมกัน ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุมชั้น ๑ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี หากพ้นเวลาดังกล่าวแล้ว จะถือว่าเภสัชกรผิดสัญญา ในการนี้คณะเภสัชศาสตร์ได้มอบหมายให้นางปราณี กำแพง เป็นผู้ดำเนินการโทรศัพท์แจ้งนิสิตทั้งสองมารายงานตัวตามหมายเลขโทรศัพท์ที่ระบุ ในบัญชีรายชื่อเภสัชกรปี พ.ศ. ๒๕๔๓

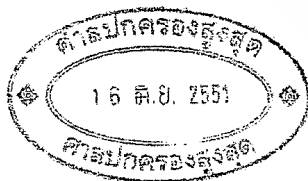
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การและแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เพื่อเข้าศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีตามสัญญาไว้กับผู้ฟ้องคดีจริงตามคำฟ้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญาดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาจบหลักสูตรเภสัชศาสตร์ จากสถานศึกษาของผู้ฟ้องคดี และได้เดินทางกลับภูมิลำเนาโดยทันที ต่อมา วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญา (คปร.) ได้ประชุมมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ แจ้งตามหนังสือสถาบันพระบรมราชชนก



/ตัวนที่สุด...

๕

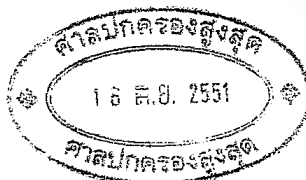
ด่วนที่สุด ที่ สช ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ดังนี้ ๑. เห็นสมควรให้นักศึกษา
 เกษาศาสตร์ผู้ทำสัญญา ที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๒ ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการ
 หรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ พ้นจากความผูกพันตามสัญญา โดยไม่เสียค่าปรับ
 และคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีได้จัดประชุมชี้แจงกรณีดังกล่าวแก่นักศึกษา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 มิได้อยู่ในเหตุการณ์ในขณะนั้นแต่ได้รับแจ้งจากรองคมนตรีคณะเภสัชศาสตร์ฝ่ายกิจการนิสิต
 ในขณะนั้น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงความจำนงใหม่อีกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แสดงความจำนง
 ในแบบใบแสดงความจำนงตามข้อ ๖.๑ ซึ่งมีข้อความว่า ไม่ประสงค์จะเข้ารับราชการ
 หรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ โดยไม่เสียค่าปรับ ต่อหน้ารองคมนตรีคณะเภสัชศาสตร์
 ฝ่ายกิจการนิสิต การแสดงความจำนงดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำตามขั้นตอน
 และกระบวนการที่รัฐกำหนดภายใต้การดูแลของบุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเป็นผู้มีอำนาจ
 รับผิดชอบของคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดี หากในหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สช ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘
 ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ มีข้อความแสดงถึงมติที่ว่า ...อนึ่ง สำหรับนักศึกษาเภสัชศาสตร์
 ที่แสดงความจำนงไม่ประสงค์เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐโดยไม่เสียค่าปรับนั้น
 เรื่องอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลเป็นประการใด จะได้แจ้งให้ทราบต่อไป
 ทั้งนี้ หากกรณีคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติตามหลักเกณฑ์นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ไม่แสดงความจำนง
 หรือยังไม่ได้สถานที่ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการจัดสรรไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค
 ของกระทรวงสาธารณสุข... ดังที่ระบุไว้ในหนังสือสถาบันพระบรมราชชนก ด่วนที่สุด
 ที่ สช ๐๒๑๖/๘๑/๑๑๕๓ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็จะไม่แสดงความจำนง
 ในข้อ ๖.๑ ดังกล่าว แต่เลือกข้อ ๖.๒ ซึ่งมีข้อความว่า ประสงค์จะรับราชการในหน่วยงานของรัฐ
 ด้วยเหตุผลว่า ผลการเลือกข้อ ๖.๑ ยังให้ผลไม่แน่นอนการแสดงความจำนงเลือกหน่วยงานของรัฐ
 ย่อมให้ผลที่แน่นอนกว่าในการประกอบอาชีพรับราชการในหน่วยงานของรัฐ และการเลือก
 หน่วยงานของรัฐยังสามารถเลือกไปปฏิบัติงานในสถานที่ต่างๆ นอกเหนือจากส่วนภูมิภาคได้อีก
 เช่น องค์กรเภสัชกรรม โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงต่างๆ หรือคณะเภสัชศาสตร์
 ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั้งนี้เพราะถ้าคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติตามมติดังกล่าว ผู้เลือกข้อ ๖.๑
 จะต้องถูกบังคับให้ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ต่อมา ผลจากการ
 แสดงความจำนงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเหตุให้ไม่มีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าร่วม
 เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้ทราบเรื่องการจัดให้มีการเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓



/ณ โรงแรม...

๖

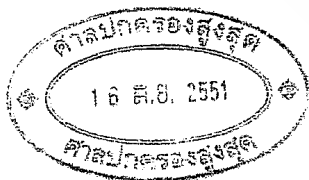
ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ มิใช่จากการติดประกาศหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ส่วนที่สุดที่ สธ ๐๒๑๖/๔๑/๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ ไว้ที่บอร์ดของคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดี เพราะวา บิดภาคเรียนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เดินทางไปสถานที่ดังกล่าว เพื่อเข้าร่วมเลือกสถานที่ปฏิบัติงานและปฐมนิเทศในวันดังกล่าวด้วย เพื่อป้องกันความผิดพลาด กรณีการแสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการไม่เป็นผล แต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่รับรายงานตัว ไม่สามารถรับการรายงานตัวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เพราะไม่มีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทะเบียนรับรายงานตัว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อท้าย ใบัญชีดังกล่าว ซึ่งในการลงทะเบียนรายงานตัวนั้น ผู้ที่มีชื่อในทะเบียนดังกล่าว จะได้รับเอกสาร เพื่อเข้าร่วมปฐมนิเทศและใช้ในการจับสลากเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับเอกสารเนื่องจากไม่มีชื่อในทะเบียน และเนื่องจากเหตุการณ์ในวันเลือกสถานที่ ปฏิบัติงานค่อนข้างวุ่นวาย เพราะมีกลุ่มนักศึกษาแพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร ตลอดจน บุคคลต่าง ๆ มากมาย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทราบรายละเอียดหรือเหตุผลที่ไม่มีชื่อ ในทะเบียนรับรายงานตัวจากผู้รับผิดชอบในการรับการรายงานตัวเลือกสถานที่ปฏิบัติงานได้ และเมื่อไม่มีชื่อในทะเบียนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเข้าใจว่าการแสดงความจำนง ไม่เข้ารับราชการเป็นผลแล้ว โดยมีนางสาวนริสา บุญเรือง และนางสาวหทัยรัตน์ เตชะเมธีกุล ผู้ที่เข้าร่วมรายงานตัวในวัน เวลาดังกล่าวสามารถเป็นพยานบุคคลยืนยันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และพยานได้ไปรายงานตัว ณ วัน เวลา สถานที่ดังกล่าว และไม่มีชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทะเบียนรับรายงานตัวจริง ต่อมา กระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๔๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไปรายงานตัว เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชุดใช้ทุนพร้อมกัน ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุม ชั้น ๑ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวง สาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นางปราณี กำแพง เจ้าหน้าที่คณะเภสัชศาสตร์ ของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งทางโทรศัพท์หมายเลขที่ระบุในบัญชีรายชื่อเภสัชกรปี พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับการติดต่อหรือบอกกล่าวจากนางปราณีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี เป็นหน่วยงานของรัฐ การบอกกล่าวให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาต้องบอกกล่าวโดยการแจ้งเป็น ลายลักษณ์อักษรทางไปรษณีย์ถึงทะเบียนตอบรับตามถิ่นที่อยู่แน่นอน แต่ในการแจ้งให้ดำเนินการ ตามหนังสือกระทรวงสาธารณสุข ส่วนที่สุดที่ สธ ๐๒๐๓/๔๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓



/ซึ่งเป็น...

๗

ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น กลับไม่แจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับทางภูมิสำเนาที่แน่นอนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดสัญญาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ทวงถามให้ชดใช้ค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งหนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงการพ้นสภาพความผูกพันตามสัญญา ถึงอธิการบดีของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับการขอให้ชำระหนี้ถึงอธิการบดีของผู้ฟ้องคดีและหน่วยกฎหมายสำนักอธิการบดี แต่ไม่ได้รับการตอบกลับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเข้าใจว่า หนังสือชี้แจงที่ได้ดำเนินการไปเป็นผลให้เรื่องการชำระเงินดังกล่าวถูกระงับไป จนเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดี ที่ ทม ๑๙๐๑/๒๕๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ ให้นำเงินไปชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้นำเหตุการณ์กระทำได้ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๙/๒๕๔๕ แต่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องด้วยเหตุผลว่า คำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงความจำนงประสงค์ไม่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมของหน่วยงานของรัฐในการออกหนังสือของสถาบันพระบรมราชชนก ตอนที่ สท ๐๒๑๖/๘๑/๙๙๙ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ เรื่อง การจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ ผู้ทำสัญญา ซึ่งจะสำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๒ เนื่องจากหลังจากเกิดเหตุการณ์จนถึงปัจจุบันนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดำเนินการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต และเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการกระทำโดยประมาทไม่แจ้งเป็นหนังสือให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พลาดโอกาสในการเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐและถูกระบุว่าเป็นผู้ผิดสัญญา ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนกระบวนการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้โดยสุจริตทุกประการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้อง นอกจากนั้น คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิโต้แย้งสิทธิตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้เหตุ

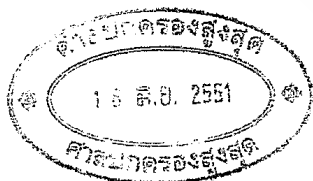


/แห่งการ...

๘

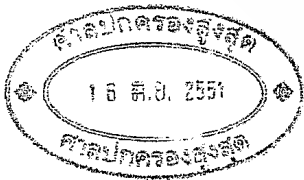
แห่งการฟ้องคดีนี้แล้วจนถึงวันที่มีการยื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นั้น เป็นเวลากว่าหนึ่งปี การฟ้องคดีจึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องหรือมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การและแก้ไขคำคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดียอมรับว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ โดยไม่เสียค่าปรับ อันเป็นการปฏิบัติตามหนังสือสถาบันพระบรมราชชนก ตอนที่ ๑๖ ที่ สท ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ จริง แต่การแสดงความจำนงดังกล่าวไม่มีผล ทั้งนี้เนื่องจากการแสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ สำหรับนักศึกษาเภสัชศาสตร์ โดยพ้นจากความผูกพันตามสัญญาไม่ต้องเสียค่าปรับ ยังไม่ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการ ดั้งนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนเหตุผลที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญา ได้มีหนังสือ ตอนที่ ๑๖ ที่ สท ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ดังกล่าวในข้อ ๑ แจ้งไปยังคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อแจ้งให้นักศึกษาที่แสดงความจำนง ไม่ประสงค์เข้ารับราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐพ้นจากความผูกพันตามสัญญา โดยไม่เสียค่าปรับทราบ แต่เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๒๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ผู้เข้าศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งทำสัญญากับมหาวิทยาลัย โดยมีข้อผูกพันว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ตามที่ได้รับการจัดสรรโดยสำนักงาน ก.พ. หรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษา เภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี มิฉะนั้นจะต้องชดใช้เงินเป็นจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเภสัชกรและการกระจายเภสัชกร ไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐทั่วประเทศอย่างเหมาะสม ครั้นเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาได้ทำการจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ ผู้ทำสัญญาประจำปีการศึกษา ๒๕๔๒ ให้หน่วยงานของรัฐ ๘ หน่วยงาน จำนวน ๗๘๙ คน ซึ่งเป็นการจัดสรรรอบแรก ในจำนวนนี้เป็นการจัดสรรให้กระทรวงสาธารณสุข ๗๒๕ คน แต่กระทรวงสาธารณสุขมีตำแหน่งข้าราชการพร้อมที่จะบรรจุได้เพียง ๒๐๑ ตำแหน่งเท่านั้น คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาจึงมีมติให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ ที่จะสำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๒ ที่ไม่ประสงค์จะเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาโดยไม่เสียค่าปรับ ซึ่งมีมติดังกล่าวนี้



/จะต้อง...

จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อน ในชั้นนี้ได้มีมติให้ยกเลิกการจัดสรรรอบแรก แล้วมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงคณบดี คณะเภสัชศาสตร์ให้สำรวจการแสดงความจำนงของนักศึกษาดังกล่าวข้างต้น หลังจากที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการดังกล่าวแล้ว ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๑๖/๘๑/๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงคณบดี คณะเภสัชศาสตร์ทุกแห่งให้แจ้งนักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษา ในปีการศึกษา ๒๕๔๒ ซึ่งรวมทั้งนักศึกษาที่แสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการด้วย ไปจับสลากเลือกสถานที่ปฏิบัติราชการในกระทรวงสาธารณสุข ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งในการจับสลากดังกล่าว มีความผิดพลาดของการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทำให้อายุของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปรากฏในทะเบียนรับรายงานตัว เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถ รายงานตัวได้ แต่หลังจากนั้นปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๘๕/๑๘๘๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีให้แจ้งนักศึกษา ที่ยังไม่ไปรายงานตัวจับสลากในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ โดยแนบบัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่ไป รายงานตัวซึ่งมีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานใช้ทุน ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยครั้งนี้หากไม่ไปรายงานตัว จะถือว่านักศึกษาผู้นั้นผิดสัญญา คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีจึงได้มอบหมายให้นางปราณีเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ของคณะแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับภูมิลำเนาแล้ว นางปราณีจึงได้โทรศัพท์แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตามหมายเลขโทรศัพท์ ๐๑-๖๗๕๗๓๘๗๗ ที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อเภสัชกรปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ยังไม่รายงานตัว ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุข ส่งไปให้คณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๘๕/๑๘๘๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งจากนางปราณีทางโทรศัพท์แล้ว ได้ขอให้นางปราณีส่งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทางโทรสารหมายเลข ๘๘๕๕๘๖๖ ซึ่งนางปราณีได้จัดการส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอแล้ว โดยเห็นได้จาก ชื่อและนามสกุลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมหมายเลขโทรสาร ๘๘๕๕๘๖๖ ซึ่งนางปราณีได้บันทึกไว้ ที่มุมบนด้านซ้ายของหนังสือดังกล่าว และนอกจากนั้นนางปราณียังได้บันทึกข้อความไว้ ด้านล่างหนังสือดังกล่าวว่า ประสานเจ้าตัวแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าไม่ได้รับแจ้งว่า มีหนังสือให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติราชการในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงไม่เป็นความจริง และเมื่อปรากฏว่าในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ไม่ได้ไป...

๑๐

ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานใช้ทุน จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบใช้เงินตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยดังที่กล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ค้ำประกันจึงต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมและแก้ไขคำให้การเพิ่มเติมว่า การแสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐโดยไม่เสียค่าปรับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่เป็นผล เนื่องจากการแสดงความจำนงดังกล่าวยังไม่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามระเบียบของทางราชการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแจ้งให้ปฏิบัติตามหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ สข ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยถูกต้องทุกประการและโดยสุจริต ซึ่งหนังสือฉบับดังกล่าว มิได้อ้างหรือมีการระบุไว้อย่างชัดเจนถึงมติคณะรัฐมนตรี และมิได้มีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบข้อกล่าวอ้างนี้ในขณะนั้นหรือแจ้งให้เข้าใจในเบื้องต้น เมื่อการแสดงความจำนงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามสัญญา ความเสียหายดังกล่าวล้วนเกิดจากผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ให้ออกาสผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปเลือกสถานที่ปฏิบัติงานใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยมอบให้นางปราณี เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโทรศัพท์แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ก็เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยได้รับการติดต่อ อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบในวันใด เวลาใด รวมถึงการส่งโทรสารหมายเลข ๘๘๕๕๘๖๖ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่เคยได้รับโทรสารดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ได้เป็นผู้ผิดสัญญา

คดีอยู่ในระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีได้ส่งใบแจ้งหนี้ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแสดงการใช้โทรศัพท์หมายเลข ๖๗๕๗๓๙๗ (MTX ๘๐๐) เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา รวมเวลา ๕ นาที และโทรศัพท์หมายเลข ๘๘๕๕๘๖๖ ในวันเดียวกัน เวลา ๑๔.๑๓ นาฬิกา รวมเวลา ๓ นาที ซึ่งเป็นหมายเลขโทรศัพท์ของบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง



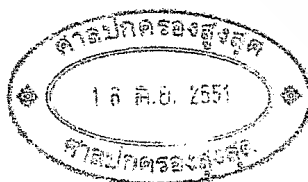
/ยอมรับว่า...

๑๑

ยอมรับว่า หมายเลขโทรศัพท์ ๖๗๕๗๓๕๗ เป็นหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้ผู้ฟ้องคดีไว้ในบัญชีรายชื่อในการติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้เป็นผู้รับโทรศัพท์ในวันและเวลาดังกล่าว นางสาวโสภา ผลภักต์นั้น ซึ่งเป็นผู้มาขออาศัยอยู่ชั่วคราวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะนั้น เป็นผู้รับโทรศัพท์ และให้ข้อมูลเบื้องต้นกับเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อยู่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปเข้ารับการสัมภาษณ์เพื่อทำงานที่บริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด พร้อมทั้งแจ้งหมายเลขโทรศัพท์ ๘๘๕๕๘๖ ของบริษัทให้ทราบ โดยหวังว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตรง และหลังจากรับโทรศัพท์แล้วนางสาวโสภา ได้กลับภูมิลำเนาเดิมในวันดังกล่าว โดยมีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบ แต่ได้แจ้งไว้กับเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีให้ติดต่อกลับมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อแจ้งกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเอง เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้ติดต่อกลับมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อแจ้งกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเอง เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้ติดต่อกลับมาอีก เห็นได้จากเอกสารใบแจ้งหนี้ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยของผู้ฟ้องคดีที่โทรศัพท์มาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ส่วนการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติ จะใช้การแจ้งเป็นหนังสือลงทะเบียนตอบรับทางไปรษณีย์ตามที่อยู่ที่มีภูมิลำเนาที่แน่นอน แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำเช่นนั้น ทั้งที่มีระยะเวลาพอสมควรในการแจ้งคำสั่ง โดยประมาณเจ็ดวัน ผู้ฟ้องคดีมิได้เลือกที่จะปฏิบัติดังเช่นการแจ้งหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๑๖๘๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๒๕๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ และไม่มีเหตุจำเป็นหรือเร่งด่วนในการแจ้งคำสั่งโดยวิธีส่งโทรสารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มิได้รับโทรสารของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากโทรสารดังกล่าวได้ส่งไปยังบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้าทำงานในบริษัทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำในตำแหน่งเภสัชกร เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวมสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ เพราะเหตุเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องบังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีผิดสัญญาได้ การที่ผู้ฟ้องคดี

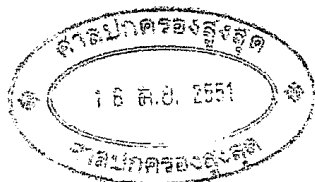


/นำคดีพิพาท...

๑๒

นำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงพินกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ว่า สัญญารับทุนการศึกษาเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีความชัดเจนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา คำวินิจฉัยดังกล่าว ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญารับทุนการศึกษาดังกล่าวมีอายุความจากสิบปี เหลือเพียงหนึ่งปี และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ต้องเปลี่ยนจากศาลยุติธรรม มาเป็นศาลปกครอง ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการฟ้องคดีนี้ มาก่อน ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีดังกล่าวถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคดีนี้ ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต่อมาได้มีคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๔๖ วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๔/๒๕๔๗ ว่าการยื่นฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กำหนด ระยะเวลาฟ้องคดีสั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม นั้น ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาก็ตาม แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ได้มีคำสั่งภายหลังที่ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองพิษณุโลก) ได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ ไว้พิจารณาแล้ว ซึ่งขณะที่ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครอง ไม่ได้ดำเนินการระบวนการตรวจคำฟ้องผิดระเบียบตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่อาจเพิกถอนกระบวนการตรวจคำฟ้องได้ คำสั่งที่รับคำฟ้องคดีนี้ ไว้พิจารณาจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาการเป็นนิสิต เพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ขดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า นางปราณีเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดี ได้โทรศัพท์แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน



/ทางโทรศัพท์...

๑๓

ทางโทรศัพท์หมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๘๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้ผู้ฟ้องคดีไว้ในบัญชีรายชื่อในการติดต่อกับผู้ฟ้องคดี และในวันเดียวกัน นางปราณีได้โทรศัพท์ไปตามหมายเลข ๙๙๕๕๖๖๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบปรากฏตามหลักฐานสำเนาใบแจ้งหนี้ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พุทธิการณ์ดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบกำหนดวันให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จากผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์แจ้งกำหนดวันให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานไปยังโทรศัพท์หมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๘๗ ซึ่งเป็นหมายเลขโทรศัพท์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้ผู้ฟ้องคดีไว้ในบัญชีรายชื่อในการติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีจริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับโทรศัพท์ นางสาวโสภามุขขออาศัยชั่วคราวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รับโทรศัพท์และไม่ได้แจ้งบอกผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบ และหลังจากนั้น นางสาวโสภามาได้กลับบ้านภูมิลำเนาเดิมที่บ้านเลขที่ ๑๓๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลเขากอบ อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง ไป จึงฟังไม่ขึ้น เพราะการแจ้งวันกำหนดให้ไปรายงานตัวเพื่อจับฉลากเลือกสถานที่ปฏิบัติงานนั้น เป็นการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา มิใช่เป็นการแจ้งเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การแจ้งดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมีพักต้องเดือนตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ตามข้อ ๓ วรรคสาม ของสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว ครบกำหนดชำระในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นฝ่ายผิดนัดเพราะเขาเดือนแล้วตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จนกว่าชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



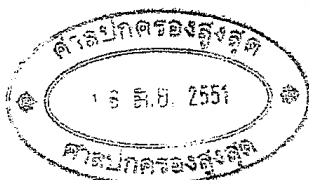
/ประเด็น...

๑๔

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาค่าประกัน ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ตามข้อ ๑ กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบชดใช้เงินแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดีทันที โดยมีจำต้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ก่อนตามมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีให้ชดใช้เงิน วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ครบกำหนดชำระในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงตกเป็นผู้ผิดนัด เพราะเขาเดือนแล้วตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระดอกเบี้ยให้ระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชำระเงินเป็นจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่คำพิพากษาถึงที่สุดและคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

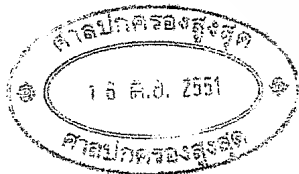
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อจับสลากเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุมชั้น ๑ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุขกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมใช้บังคับได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อจับสลากในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยการฟ้องคดีต่อศาลอันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับคดีนี้ไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



/ซึ่งการยื่น...

๑๕

ซึ่งการยื่นฟ้องคดีนี้จะเป็นโยบายส่วนตัวส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีนี้เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่กรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีนี้ ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยถือเป็นเหตุจำเป็นว่าผู้ฟ้องคดีอาจไม่รู้ถึงการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการฟ้องคดีซึ่งเปลี่ยนจากศาลยุติธรรมมาเป็นศาลปกครองนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้คัดค้านในการฟ้องคดีนี้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีไว้แล้วในศาลปกครองชั้นต้น และผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน่วยงานทางกฎหมาย อีกทั้งยังมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครอง ย่อมทราบข้อกฎหมายและสิทธิของตน ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า การฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้นไม่ถือเป็นเหตุจำเป็น การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้ดุลพินิจรับคดีนี้ไว้พิจารณาก็มิใช่เหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีนำคำสั่งตามหนังสือ ส่วนที่สุดที่ สข ๐๒๑๖/๘๑/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่แจ้งว่าคณะกรรมการจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ได้ประชุมพิจารณาการจัดสรรนักศึกษาครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ มีมติให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐพ้นจากความผูกพันตามสัญญาโดยไม่เสียค่าปรับ และให้กระทรวงสาธารณสุขบรรจุนักศึกษาเภสัชศาสตร์ส่วนที่ประสงค์จะเข้ารับราชการในหน่วยงานของรัฐทั้งหมด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมทราบดีว่า หนังสือราชการที่คณะรัฐมนตรียังไม่มิตีย่อมไม่มีผลบังคับใช้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้รองคณบดีฝ่ายกิจการนิสิตคณะเภสัชศาสตร์ ขณะนั้นนำหนังสือราชการฉบับดังกล่าวมาบังคับใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนิสิตเภสัชศาสตร์ที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๒ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงนำคำสั่งและแนวทางปฏิบัติที่มีชอบด้วยกฎหมายมาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตาม และผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดส่งรายชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไปรายงานตัวเพื่อจับสลากใช้ทุนในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓ ที่โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ และไม่เคยได้รับการชี้แจงเหตุผลจากผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีชื่อรายงานตัว แต่มายอมรับในชั้นศาลปกครองชั้นต้นว่าเป็นข้อบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องคดีเอง จึงเป็นการกระทำ



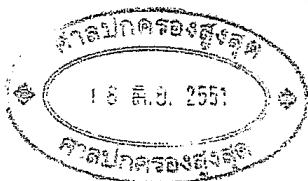
/ที่ผิดพลาด...

๑๖

ที่ผิดพลาดและเพิกเฉยต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียสิทธิที่ควรพึงได้ในการเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้โทรศัพท์แจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๙๗ และโทรสารไปยังบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด หมายเลข ๙๙๕๕๙๖๖ ในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับทราบการแจ้งนั้น เพราะการแจ้งนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อยู่บ้าน และนางสาวโสภาก็เป็นผู้อาศัยชั่วคราวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รับโทรศัพท์ไม่ทราบเรื่องมาก่อนจึงแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อยู่และขอให้โทรศัพท์ติดต่อแจ้งมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง จากนั้นนางสาวโสภาก็เดินทางกลับภูมิลำเนาตนเองที่อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง นางสาวโสภาก็ไม่ได้เป็นคู่กรณีในสัญญา และมีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาใช้ทุนนั้น การแจ้งคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีสามารถส่งโทรสารให้ได้ตามภูมิลำเนาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยแจ้งไว้ขณะที่กำลังศึกษาหรือแจ้งเป็นจดหมายลงทะเบียนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ แต่ไม่ดำเนินการ กลับส่งโทรสารไปยังบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด ซึ่งเป็นสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปสัมภาษณ์เพื่อเข้าทำงาน และเป็นการส่งโทรสารแจ้งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้าทำงานที่บริษัทดังกล่าว ส่วนที่นางปราณีกล่าวอ้างว่าได้ส่งโทรสารมาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยระบุว่า ประสานเจ้าตัวแล้ว ก็เป็นลายมือชื่อของนางปราณี ฝ่ายเดียวทั้งสิ้น มิได้มีลายมือชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เช่นรับทราบแต่ประการใด เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้เพิกเฉยได้ส่งหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ฟ้องคดีซึ่งแจ้งเหตุแห่งการพ้นสภาพความผูกพันตามสัญญา แต่มิได้รับการตอบกลับประการใด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นธรรมที่เรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องชำระหนี้และดอกเบี้ยผิดนัดตามสัญญา

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือพิพากษายกฟ้องคดีนี้

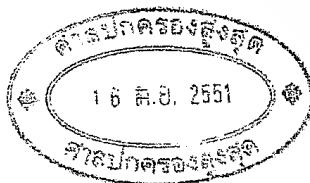
ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ว่า การฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี



/สิ้นกว่า...

๑๗

สันักว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้นไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง มีขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นรับสำนวนคดีนี้ไว้พิจารณาแล้ว ดุลพินิจในการรับฟ้องไว้พิจารณาเป็นไปตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นดุลพินิจอิสระ ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ดำเนินการกระบวนการตรวจคำฟ้องผิดระเบียบตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ เพราะเห็นว่าคำฟ้องมีเหตุจำเป็นที่จะรับไว้พิจารณา คำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว ส่วนหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๒๑๖/๘๑/๙๙๙ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการสำรวจจำนวนนิติศาสตร์ที่ต้องการเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เป็นหนังสือราชการที่ส่วนราชการสามารถออกได้โดยทั่วไป จึงไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปรากฏรายชื่อในการไปรายงานตัวจับสลากเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓ เนื่องจากในปีดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องวันรายงานตัวอาจทำให้เกษตรกรผู้ทำสัญญาได้รับข่าวสารไม่ทั่วถึงและมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วจึงผ่อนผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังไม่ได้ไปรายงานตัว ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชุดใช้ทุนพร้อมกันอีกครั้ง ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมชั้น ๑ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบกำหนดวันให้ไปรายงานตัวเพื่อจับสลากเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชุดใช้ทุนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่ไปรายงานตัว ส่วนการแจ้งหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๒๑๖/๘๑/๑๑๕๓ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๓ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๒๑๖/๘๑/๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓ หนังสือทั้งสองฉบับเป็นเพียงการแจ้งกำหนดการเพื่อให้การปฏิบัติตามสัญญามิใช่คำสั่งทางปกครอง จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระเงินตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำกรณีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากความผูกพันตามสัญญาการเป็นนิติคนเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์โดยไม่ต้องเสียค่าปรับ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๙/๒๕๕๕ ซึ่งระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีก็ได้มีการรวบรวมข้อเท็จจริงทำคำคู่ความเสนอต่อศาลมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖



/ศาลปกครองชั้นต้น...

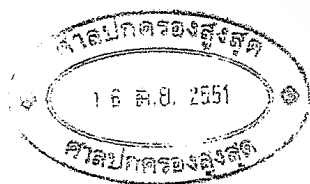
๑๘

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๖๙๕/๒๕๕๖ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิตามสัญญาภาคนี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาปล่อยให้เวลาล่วงเลยเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องเสียดอกเบี้ยผิดนัด แต่อย่างไร และการแจ้งหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๙๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ให้คณะบดีคณะเภสัชศาสตร์ ของผู้ฟ้องคดีแจ้งผอมผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังไม่ได้ไปรายงานตัวให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุน การโทรศัพท์แจ้งรายละเอียด และกำหนดนัดดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ จึงมิใช่เป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไร และข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับแจ้งข้อความทางโทรศัพท์นั้น ขัดต่อความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะนางสาวโสภกา แจ้งกับผู้โทรศัพท์ไปว่าให้โทรศัพท์มาใหม่อีกครั้ง นางปราณีจึงไม่โทรสารแจ้งรายละเอียดในหนังสือดังกล่าวข้างต้นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบที่โทรศัพท์หมายเลข ๙๙๕๕๖๖๖ เป็นแน่ ทั้งนางสาวโสภกาเป็นบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในบ้าน ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แม้จะเป็นการชั่วคราว เมื่อได้รับโทรศัพท์แจ้งจากนางปราณีแล้ว โดยปกติย่อมต้องแจ้งรายละเอียดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบ เพราะกรณีได้รับแจ้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปรายงานตัวเพื่อคัดเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนเป็นเรื่องสำคัญ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจรับฟังได้ ขอศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณา โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการ เจ้าของสำนวน คำชี้แจงด้วยวาจาประกอบค่าแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

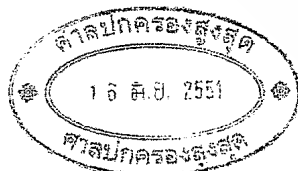
ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีตามสัญญา การเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เพื่อเข้าศึกษา วิชาเภสัชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๓๘ เป็นต้นมา โดยสัญญาข้อ ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หลังจากสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน และหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ผู้สำเร็จการศึกษา ไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ในการจัดสรร ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับการศึกษอบรมเพิ่มเติม ณ แห่งใด ๆ หรือเข้ารับราชการ



/หรือทำงาน...

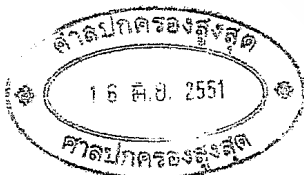
๑๙

หรือทำงานในสถานศึกษา ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลแห่งใดทุกประการ และในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐต่าง ๆ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการ หรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะรับราชการหรือทำงานอยู่ต่อไปเป็นเวลา ๒ ปี ติดต่อกันไป นับตั้งแต่วันที่กำหนดในคำสั่ง และสัญญาข้อ ๓ วรรคสาม กำหนดว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้ารับราชการ หรือทำงาน ตามที่กล่าวในวรรคแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ภายในกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ชำระ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ต่อมา วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาจบหลักสูตรเภสัชศาสตรบัณฑิต สถาบันพระบรมราชชนกได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สท ๐๒๑๖/๘๑/๘๙๙ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งผลการจัดสรรจำนวนนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ผู้ทำสัญญาให้หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๒ พร้อมกับแจ้งมติคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ ผู้ทำสัญญาครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ให้ทราบว่าจะคณะกรรมการเห็นสมควรให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๒ ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ พ้นจากความผูกพันตามสัญญา โดยไม่เสียค่าปรับ รวมทั้งให้ยกเลิกการจัดสรรรอบที่ ๑ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และให้คณะเภสัชศาสตร์ดำเนินการแจ้งให้นักศึกษาแสดงความจำนงเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ใหม่ แล้วให้คณะเภสัชศาสตร์รวบรวมใบแสดงความจำนงส่งถึงเลขานุการภายในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ปรากฏว่านิสิตจำนวน ๖๐ คน มีผู้แสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐเพียง ๒ คน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ ขลิบเงิน คณะเภสัชศาสตร์จึงได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๙๐๘/๐๕๔๙ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้สถาบันพระบรมราชชนกทราบ หลังจากนั้นสถาบันพระบรมราชชนกได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สท ๐๒๑๖/๘๑/๑๕๓๓ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งรายชื่อ นิสิตเภสัชศาสตร์ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ และหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรร โดยมีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ ที่แสดงความประสงค์ไม่รับราชการ รวมทั้งแจ้งด้วยว่า สำหรับนักศึกษา



/เภสัชศาสตร์...

เภสัชศาสตร์ที่แสดงความจำนงไม่ประสงค์เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ โดยไม่เสียค่าปรับนั้น เรื่องอยู่ระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาผลเป็นประการใด จะได้นำแจ้งให้ทราบต่อไป ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ นักศึกษาเภสัชศาสตร์คู่สัญญาผู้ไม่แสดงความจำนง หรือยังไม่ได้สถานที่ปฏิบัติราชการ จะต้องได้รับการจัดสรรไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ส่วนที่ สธ ๐๒๑๖/๘๑/๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าการขออนุมัติ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษาปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ไม่ประสงค์เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐพ้นจากความผูกพันตามสัญญา โดยไม่เสียค่าปรับนั้นยังไม่แล้วเสร็จและขณะนั้นยังไม่มิตติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลง แต่ประการใด จึงเห็นควรให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่แสดงความจำนงดังกล่าว ไปร่วมในการปฐมนิเทศและจับสลากเลือกสถานที่ปฏิบัติราชการในกระทรวงสาธารณสุข ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นการถูกต้องตามสัญญาต่อไปและคณะเภสัชศาสตร์ได้ติดประกาศหนังสือดังกล่าว ไว้ที่บอร์ดของคณะเพื่อชี้แจง เนื่องจากนิสิตในรุ่นดังกล่าวได้ปิดภาคเรียนไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบเรื่องการเลือกสถานที่ปฏิบัติงานจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ได้เดินทางไปสถานที่ดังกล่าว เพื่อเข้าร่วมเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน แต่ไม่สามารถรายงานตัวได้ เพราะไม่มีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทะเบียนรับรายงานตัว หลังจากนั้นกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๘๕/๑๙๘๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่ากระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดให้เภสัชกรทั้งที่เลือกกระทรวงสาธารณสุขและผู้ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการ หรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น ปรากฏว่ายังมีเภสัชกรที่สำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ไม่ไปรายงานตัว เพื่อปฏิบัติงานชดใช้ทุนในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ ขลิบเงิน รวม ๒ คน กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปีนี้มีการเปลี่ยนแปลง เรื่องวันรายงานตัวอาจทำให้เภสัชกรผู้ทำสัญญาได้รับข่าวสารไม่ทั่วถึงและมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงผ่อนผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังไม่ได้ไปรายงานตัว ให้ไปรายงานตัว เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนพร้อมกัน ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุม ชั้น ๑ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข



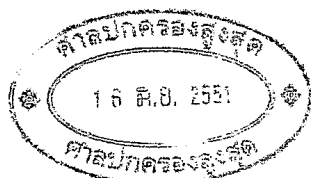
/จังหวัดนนทบุรี...

๒๑

จังหวัดนนทบุรี หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วจะถือว่าเกสชกรผิดสัญญา คณะเกสชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นางปราณี กำแพง เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปเป็นผู้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบ ต่อมา วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นางปราณีได้โทรศัพท์ไปตามหมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๙๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้ไว้ในบัญชีรายชื่อเกสชกรปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นางสาวโสภา ผลักรัตน์ เป็นผู้รับโทรศัพท์แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปสัมภาษณ์งานที่บริษัท ฟาร์มาสันด์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด และแจ้งหมายเลขโทรศัพท์ ๙๘๕๕๖๖ ให้นางปราณีทราบ ในวันเดียวกันนางปราณีได้โทรศัพท์พร้อมทั้งส่งหนังสือดังกล่าวไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทางหมายเลขโทรศัพท์ ๙๘๕๕๖๖ ซึ่งเป็นหมายเลขโทรศัพท์ของบริษัท ฟาร์มาสันด์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด และได้บันทึกไว้ที่ด้านล่างของหนังสือดังกล่าวว่า ประสานเจ้าตัวแล้ว ซึ่งปรากฏการใช้โทรศัพท์ตามสำเนาใบแจ้งหนี้ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแสดงการใช้โทรศัพท์หมายเลข ๖๗๕๗๓๙๗ (MTX ๘๐๐) เวลา ๑๓.๕๕ นาฬิกา รวมเวลา ๕ นาที และโทรศัพท์หมายเลข ๙๘๕๕๖๖ เวลา ๑๔.๑๓ นาฬิกา รวมเวลา ๓ นาที ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานเพื่อใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาและมีหน้าที่ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ ทม ๑๙๐๑/๔๑๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และหนังสือ ที่ ทม ๐๙๐๑/๔๑๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พ้นกำหนดเวลาให้ชำระเงินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีจึงคิดดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันก่อนฟ้องจำนวน ๖๗๗ วัน เป็นเงิน ๓๔,๗๗๗.๔๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘๔,๗๗๗.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็น

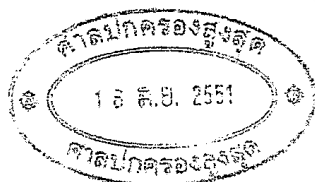
ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่



/พิเคราะห์แล้ว...

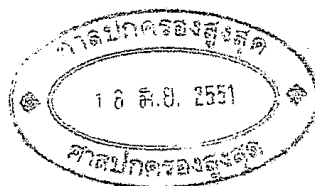
๒๒

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นสัญญาหลัก สัญญาค้ำประกันดังกล่าวจึงเป็นสัญญาอุปกรณ์ เมื่อสัญญาหลักอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์ต้องยื่นฟ้องตามระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลักด้วย สำหรับคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีนี้ไว้พิจารณาโดยเห็นว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยพิพาทในลักษณะนี้เป็นสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาับทุนการศึกษา มีอายุความจากสิบปีเหลือเพียงหนึ่งปีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการฟ้องคดีนี้มาก่อน ถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น เห็นว่า สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการวินิจฉัยว่าคดีพิพาทอยู่ในอำนาจของศาลใด มิใช่ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวจะถือเป็นเหตุยกเว้นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า เหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ดังกล่าวเป็นอำนาจขององค์คณะ



/พิจารณา...

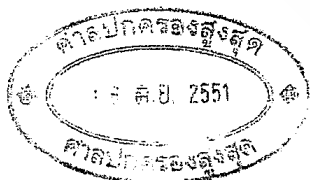
พิจารณาพิพากษาคดีนั้น มิได้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว และในการที่องค์คณะที่จะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณา ก็ต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำคำให้การต่อไป และถึงแม้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นจะได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำคำให้การอันจะเป็นผลให้คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาดังกล่าวเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็นที่สุดเฉพาะคู่กรณีไม่อาจยกขึ้นว่ากล่าวหรือโต้แย้งคำสั่งของศาลได้เท่านั้น แต่หาได้ตัดอำนาจศาลปกครองสูงสุดที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาพิพากษาแต่อย่างใดไม่ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากเดิมฟ้องคดีภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นให้ยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติมีผลใช้บังคับกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกคดี จึงใช้บังคับกับคดีนี้ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้วคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ว่า นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๒ ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐพ้นจากความผูกพันตามสัญญาโดยไม่เสียค่าปรับรวมทั้งให้ยกเลิกการจัดสรรรอบที่ ๑ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และให้คณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งให้นักศึกษาทราบ และให้แสดงความจำนงเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ใหม่ ซึ่งคณะเภสัชศาสตร์ได้รวบรวมรายชื่อนักศึกษาปรากฏว่ามีเพียง ๒ คนคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์แสดงความจำนงไม่เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ สช ๐๒๑๖/๘๑/๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ทราบว่า การขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นักศึกษาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญา



/ที่สำเร็จ...

๒๔

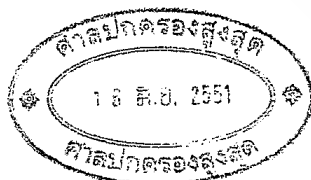
ที่สำเร็จการศึกษาปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ไม่ประสงค์เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ
พ้นจากความผูกพันตามสัญญาโดยไม่เสียค่าปรับนั้นยังไม่มติดคณะรัฐมนตรี จึงให้นักศึกษา
เภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่แสดงความจำนงดังกล่าวไปร่วมในการปฐมนิเทศ และจับสลาก
เลือกสถานที่ปฏิบัติงานราชการในกระทรวงสาธารณสุขในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓
ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบเรื่อง
การเลือกสถานที่ปฏิบัติงานจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐได้ไปรายงานตัวในวันดังกล่าว
แต่ไม่มีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทะเบียนรายนามตัว หลังจากนั้นกระทรวงสาธารณสุข
ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๕๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงคณะบดี
คณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่า ตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดให้เภสัชกรทั้งที่
เลือกกระทรวงสาธารณสุขและผู้ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ
ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์
กรุงเทพมหานคร นั้น ปรากฏว่า ยังมีเภสัชกรที่สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ไม่ไปรายงานตัว
เพื่อปฏิบัติงานชดใช้ทุน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ กระทรวงสาธารณสุข
ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปีนีมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องวันรายงานตัว อาจทำให้เภสัชกรผู้ทำสัญญา
ได้รับข่าวสารไม่ทั่วถึงและมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงผ่อนผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้ว
แต่ยังไม่ได้ไปรายงานตัว ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนในวันที่
๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมชั้น ๑ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว
จะถือว่าเภสัชกรผิดสัญญา ซึ่งตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้ง
ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยชอบแล้ว
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานเพื่อชดใช้ทุนในวันดังกล่าว
จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้อง
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบตามสัญญาได้ เห็นว่าตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นวันที่
ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง
ในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ
แห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลปกครองจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้



/ประเด็น...

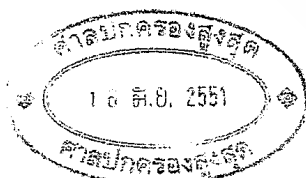
๒๕

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาค่าประกันลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด ในประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านางปราณีเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๘๗ และโทรสารไปยังบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด หมายเลข ๙๙๕๕๘๖๖ ในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับทราบการแจ้งดังกล่าว เพราะนางสาวโสภาซึ่งเป็นผู้อาศัยชั่วคราวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รับโทรศัพท์ไม่ทราบเรื่องมาก่อนจึงแจ้งนางปราณีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อยู่บ้านและขอให้โทรศัพท์ติดต่อแจ้งมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง จากนั้นนางสาวโสภาได้เดินทางกลับภูมิลำเนาจังหวัดตรัง ผู้ฟ้องคดีสามารถส่งโทรสารหรือแจ้งเป็นจดหมายลงทะเบียนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามภูมิลำเนาที่ได้ให้ไว้ขณะที่กำลังศึกษาได้แต่ไม่ดำเนินการ กลับส่งโทรสารไปยังบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด ซึ่งเป็นสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปสัมภาษณ์เพื่อเข้าทำงานก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้าทำงานที่บริษัทดังกล่าว คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบกำหนดการให้ไปรายงานตัวเพื่อจับสลากเลือกสถานที่ปฏิบัติงานหรือไม่ เห็นว่า ตามสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องจัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการชดใช้ทุนถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ อันเกิดจากพฤติการณ์หรือการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญาต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๓/๙๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าได้ผ่อนผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังไม่ได้ไปรายงานตัว ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุมชั้น ๓ อาคารสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี ในการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อคณะเภสัชศาสตร์ได้รับหนังสือของกระทรวงสาธารณสุขแล้วได้มอบหมายให้นางปราณีเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปเป็นผู้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงวันไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุน



/นางปราณี...

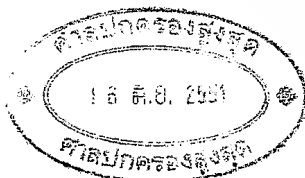
นางปราณีได้โทรศัพท์แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๙๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ไว้ในบัญชีรายชื่อเอกสาร ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีนางสาวโสภาก็เป็นผู้รับโทรศัพท์ และแจ้งนางปราณีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปสัมภาษณ์งานที่บริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด และแจ้งหมายเลขโทรศัพท์ ๙๙๕๕๙๖๖ ให้นางปราณีทราบในวันเดียวกันนั้น นางปราณีได้โทรศัพท์พร้อมทั้งส่งหนังสือของกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๓/๙๕/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทางโทรสาร หมายเลขโทรศัพท์ ๙๙๕๕๙๖๖ ซึ่งเป็นหมายเลขโทรศัพท์ของบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด และได้บันทึกไว้ที่ด้านล่างของหนังสือดังกล่าวว่า ประสานเจ้าตัวแล้ว ซึ่งปรากฏรายการใช้โทรศัพท์ตามสำเนาใบแจ้งหนี้ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แสดงการใช้โทรศัพท์หมายเลข ๖๗๕๗๓๙๗ (MTX ๕๐๐) เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา รวมเวลา ๕ นาที และโทรศัพท์หมายเลข ๙๙๕๕๙๖๖ ในวันเดียวกัน เวลา ๑๔.๑๓ นาฬิกา รวมเวลา ๓ นาที เมื่อถึงกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าไม่ทราบกำหนดดังกล่าว เห็นว่า ที่นางปราณีเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์ไปยังหมายเลข ๐๑-๖๗๕๗๓๙๗ แม้เป็นหมายเลขโทรศัพท์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ก็มีผู้อื่นเป็นผู้รับโทรศัพท์ มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับโดยตรง และที่นางปราณีได้ส่งโทรสารไปยังหมายเลข ๙๙๕๕๙๖๖ ของบริษัท ฟาร์มาสันต์ แล็บบอราตอรีส์ จำกัด สถานที่ดังกล่าวก็เป็นเพียงที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปเข้ารับการสัมภาษณ์เพื่อเข้าทำงาน มิใช่เป็นที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีที่อยู่ปรากฏชัดเจนตามที่ระบุไว้ในสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีสามารถติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อย่างในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีไม่ไปปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาดังกล่าวตามหนังสือของผู้ฟ้องคดี ที่ ทม ๐๙๐๑/๔๑๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ส่งไปยังที่อยู่ตามที่ระบุไว้ในสัญญาและคดีนี้ เมื่อคณะเภสัชศาสตร์ของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือจากกระทรวงสาธารณสุขแล้วได้มอบหมายให้นางปราณีดำเนินการแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางปราณีได้โทรศัพท์แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ให้ทราบว่า ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานชดใช้ทุน ก็มีใช้เป็นกรณีเร่งด่วน เพราะผู้ฟ้องคดีมีเวลาเพียงพอที่จะสามารถแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบได้ทันกำหนดเวลา การที่ผู้ฟ้องคดี



/เลือกจะแจ้ง...

๒๗

เลือกจะแจ้งทางโทรศัพท์และส่งโทรสารให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ แต่ไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือเพื่อยืนยันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบด้วย แม้จะปรากฏหลักฐานว่า นางปราณี ได้บันทึกไว้ด้านล่างของหนังสือที่ส่งทางโทรสารว่า ประสานเจ้าตัวแล้วและมีใบสำเนาใบแจ้งหนี้ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่แสดงการใช้โทรศัพท์ของนางปราณีก็เป็นพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียว เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการติดต่อหรือสอบถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อยืนยันการไม่สมัครใจเข้ารับราชการให้เป็นที่น่าพอใจ ซึ่งตามบัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่ได้มารายงานตัวเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอว์ กรุงเทพมหานคร มีเพียงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวพัชรินทร์ที่ยังไม่ได้รายงานตัว และในวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เดินทางไปสถานที่ดังกล่าวเพื่อเข้าร่วมเลือกสถานที่ปฏิบัติงานแต่ไม่สามารถรายงานตัวได้เพราะไม่มีชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทะเบียนรับรายงานตัวโดยผู้ฟ้องคดียอมรับว่า เป็นความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ทำให้รายชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปรากฏในทะเบียนรายงานตัวในวันดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าใจได้ว่าไม่ต้องเข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐเพื่อขอใช้ทุน การที่จะฟังว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบกำหนดวันรายงานตัวในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ตามการแจ้งของผู้ฟ้องคดีทางโทรศัพท์และทางโทรสาร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวในวันดังกล่าว จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดสัญญาข้อ ๓ เนื่องจากไม่เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อขอใช้ทุนตามสัญญาได้ อันเป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีที่ต้องมีหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบกำหนดการรายงานตัวและประสงค์ไม่เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ เมื่อพิจารณาตามพยานหลักฐานและการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงกำหนดวันรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานขอใช้ทุน ดังนั้น เมื่อไม่มีพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่ทำให้เชื่อได้ว่ามีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงกำหนดการรายงานตัวในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวในวันดังกล่าว และมีได้เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดในสัญญา มิได้เกิดจากพฤติการณ์หรือการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ตกเป็นผู้ผิดสัญญา คดีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินเพื่อขอใช้ทุนตามสัญญา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้กระทำความผิดสัญญาที่ให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็น

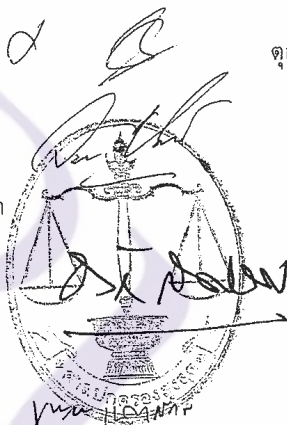


/บุคคลภายนอก...

บุคคลภายนอกผูกพันตนต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑ ของสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ นั้น ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ชำระเงินชดใช้ทุนตามสัญญาเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชำระเงินเป็นจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จนกว่าชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่คำพิพากษาถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง และคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมด ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

นายเกษม คมสัถย์ธรรม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายจรัญ หัตถกรรม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

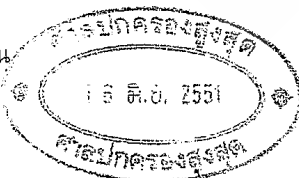
นายธงชัย ล้ำดับวงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด


นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีलग

/มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๙๗/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ อ.๒๘๔/๒๕๕๑ ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจากนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อนที่จะลงลายมือชื่อ ในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ


(นายอภิชาติ จุฬารัตน)
ประธานศาลปกครองสูงสุด

อ่านเมื่อวันที่... ๖ ส.ค. 2552

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๖๑๔/๒๕๔๘
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๖๗/๒๕๕๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๓๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง	นางผ่อง ปิ่นสุข	ผู้ฟ้องคดี
	เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๒/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๘๔๒/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาของ นายถวิล ปิ่นสุข โดยจดทะเบียนสมรสกันเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักทะเบียน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร นายถวิลได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ นางฉวี ปิ่นสุข บุตรของผู้ฟ้องคดีกับนายถวิลได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับมรดกที่ดินตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐



/เนื่องจาก...

เนื่องจากพินัยกรรมฉบับดังกล่าวไม่ได้รับรู้โดยชัดแจ้งว่า นายถวิลมีความประสงค์จะยกที่ดิน โฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของนางฉวีแต่เพียงผู้เดียว หลังจากนั้น นางฉวีได้ขอยกเลิกคำขอรับมรดก ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ไปขอดอนคำคัดค้านแต่อย่างใด ต่อมา นางฉวีได้ยื่นคำขอรับโอน มรดกที่ดินแปลงดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการจดทะเบียนโอนมรดกให้เมื่อ วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ทราบเรื่อง ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามีการจดทะเบียน โอนมรดกในภายหลัง จึงได้ไปขอตรวจสอบหลักฐานโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวและคัดค้าน การโอนมรดกต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามคำขอ (ท.ด.๙) ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ แต่ก็ไม่มีผล ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอความช่วยเหลือจากพนักงานอัยการให้ดำเนินคดี แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถ ดำเนินคดีให้ได้เพราะได้จดทะเบียนโอนมรดกไปเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่นางฉวีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่นางฉวี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า นางฉวีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ขอรับมรดกในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๐๖๒ พร้อมบ้านไม้สองชั้นเลขที่ ๑๕๒ ซอยแยกศิริพจน์ โดยอ้างว่าผู้ขอเป็นทายาทโดยธรรมชั้นบุตรของนายถวิลและเป็นทายาทตามพินัยกรรม แบบเอกสารฝ่ายเมือง ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ซึ่งพินัยกรรมได้ทำขึ้นถูกต้อง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐาน และบันทึกลงในเรื่องราวขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ท.ด.๑) และในแบบบันทึก การสอบสวนขอจดทะเบียนโอนมรดก (ท.ด.๘) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และหนังสือ กรมที่ดิน ที่ ๔๖๓๘/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๔๙๐ รวมทั้งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการ จดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งข้อ ๖ ววรรคสี่ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ขอเป็นผู้รับพินัยกรรม ผู้ขอไม่จำเป็นต้องแจ้ง บัญชีเครือญาติและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องส่งประกาศมรดกแจ้งให้ทายาทโดยธรรมอื่นทราบ



/เว้นแต่...

เว้นแต่ผู้รับพินัยกรรมที่ดินแปลงเดียวกันมีหลายคน แต่ผู้รับพินัยกรรมบางคนมาขอจดทะเบียนรับมรดกบางส่วนตามสิทธิของตน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้รับพินัยกรรมคนที่ยังไม่มาขอรับมรดกทราบด้วย และได้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดสามสิบวัน ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้ดำเนินการจดทะเบียนให้เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้าน การขอรับมรดกของนางฉวีตามคำขอคัดค้านโอนมรดกฉบับที่ ๘๙๔๗/๔๑ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ นั้น เป็นการคัดค้านการขอจดทะเบียนโอนมรดกของนางฉวี ตามคำขอที่ ๓๐๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งนางฉวีได้ขอยกเลิกคำขอโอนมรดกดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ เพื่อจะนำเรื่องไปดำเนินคดีทางศาลและเจ้าพนักงานที่ดิน ได้สั่งยกเลิกคำขอโอนมรดกดังกล่าวแล้ว ต่อมานางฉวีได้ยื่นคำขออีกครั้งหนึ่งตามคำขอจดทะเบียนโอนมรดก ฉบับที่ ๑๔๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ และได้ดำเนินการจดทะเบียนให้ดังที่ได้ชี้แจงแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ มิได้ระบุว่า ยกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ให้แก่นางฉวีแต่ประการใด โดยระบุแต่เพียงว่า ขอแต่งตั้งให้นางฉวีเป็นผู้จัดการมรดกในทรัพย์สินมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ เท่านั้น จึงไม่ถือว่านางฉวีเป็นทายาทในฐานะผู้รับพินัยกรรม แต่เป็นทายาทโดยธรรมเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องให้นางฉวีแจ้งบัญชีเครือญาติและแจ้งการโอนมรดกของนายถวิลให้ผู้ฟ้องคดีและบุตรของผู้ฟ้องคดีกับนายถวิลอีกห้าคนทราบด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปิดประกาศการโอนมรดกในที่เปิดเผยตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้แต่ประการใด เพราะหากมีการปิดประกาศบริเวณที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ผู้ฟ้องคดีและบุตรอีกห้าคนย่อมจะต้องทราบ เพราะได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ ๑๕๒ ซอยแยกศิริพจน์ ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินแปลงดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ให้แก่นางฉวี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งประกาศการขอรับโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ซึ่งนางฉวีเป็นผู้ยื่นคำขอรับโอนมรดก



/เมื่อวันที่...

๔

เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ให้ทนายโดยธรรมอื่นทราบ เนื่องจากแบบของพินัยกรรมฉบับดังกล่าวถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๕๖ และมาตรา ๑๖๕๘ และพินัยกรรมมีผลตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๓ โดยเทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๗/๒๕๐๙ ที่ ๔๔/๒๕๑๕ และที่ ๗๒๗/๒๕๒๕ จึงถือว่านางฉวีเป็นทนายที่มีสิทธิตามพินัยกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องส่งประกาศการขอรับมรดกแจ้งให้ทนายโดยธรรมอื่นทราบตามข้อ ๖ วรรคสี่ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิมพ์ประกาศสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ เรื่อง จดทะเบียนโอนมรดก ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ให้นางฉวีนำไปปิดประกาศที่สำนักงานเขตสวนหลวงและบริเวณที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปิดประกาศที่สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ ครบกำหนดสามสิบวันตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดคัดค้านผู้ถูกฟ้องคดีจึงจดทะเบียนโอนมรดกให้แก่นางฉวีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕

ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า เมื่อนางฉวียื่นคำขอยกเลิกการขอรับมรดกที่ดินแปลงพิพาทเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๒๒.๑๒/๐๓๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยกเลิกคำขอตัดคำการโอนมรดก โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๑ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปยื่นคำขอยกเลิกคำขอตัดคำการโอนมรดกแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร ให้แก่นางฉวี เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า นางฉวีได้ยื่นคำขอรับมรดกต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตัดคำเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อมา นางฉวีได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขอรับมรดกเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งยกเลิกคำขอรับมรดกดังกล่าวแล้ว คำขอตัดคำการรับมรดกของผู้ฟ้องคดีจึงสิ้นสุดลงไปด้วย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีได้ไปแจ้งยกเลิกคำขอตัดคำก็ตาม แต่ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๕ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์



/ซึ่งได้มา...

๕

ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดให้มีการปิดประกาศและวิธีการปิดประกาศ การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือสิทธิของตนอาจถูกกระทบได้ทราบและสามารถยื่นคำขอคัดค้านการจดทะเบียนสิทธินั้นได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปิดประกาศหรือไม่ได้ปิดประกาศตามวิธีการที่กำหนด ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่สิทธิของตนอาจถูกกระทบย่อมไม่มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงและยื่น คำขอคัดค้านป้องกันสิทธิของตนได้ การปิดประกาศและวิธีการปิดประกาศจึงเป็นขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งประกาศการขอรับ โอนมรดกที่ดินพิพาทให้ทายาทโดยธรรมอื่น ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๖ วรรคสี่ ของระเบียบ กรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ ส่วนการปิดประกาศขอรับโอนมรดกที่ดินพิพาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบ ประกาศให้แก่นางฉวีเพื่อนำไปปิดไว้ที่บริเวณที่ดินพิพาทและนางฉวีได้ลงนามในรายงาน การปิดประกาศว่าได้ปิดประกาศในที่ดินพิพาทแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ การปิด ประกาศดังกล่าวจึงมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ (๓) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียน สิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่กำหนดว่า การปิด ประกาศในบริเวณที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งประกาศให้กำนันท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่เป็น ผู้ปิดในที่ที่เห็นได้ง่าย เมื่อผู้ปิดได้รายงานการปิดประกาศมาแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เก็บรายงานการปิดประกาศรวมเรื่องไว้ นอกจากนี้ ในบริเวณที่ดินพิพาทมีบ้านเลขที่ ๑๕๒ ซอยแยกศิริพจน์ ตั้งอยู่โดยผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว หากได้มีการปิด ประกาศจริงผู้ฟ้องคดีย่อมทราบถึงการขอรับโอนมรดกที่ดินพิพาทของนางฉวี จึงน่าเชื่อว่า นางฉวีไม่น่าประกาศไปปิดไว้ในบริเวณที่ดินพิพาท ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี ได้ปิดประกาศการขอรับโอนมรดกที่ดินพิพาทของนางฉวีไว้ในบริเวณที่ดินพิพาท การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินพิพาทให้แก่นางฉวีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการจดทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อได้วินิจฉัยว่าการจดทะเบียน โอนมรดกที่ดินพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าพินัยกรรมแบบ เอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ระบุให้ยกที่ดินพิพาทให้แก่นางฉวีแต่เพียงผู้เดียวหรือไม่



/และขอขบที่...

๖

และชอบที่ทนายทนายของนายถวิลเห็นว่าตนเองมีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทจะใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกเอาทรัพย์สินมรดกต่อศาลยุติธรรมต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร ให้แก่นางฉวี เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่นางฉวี ตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ครบถ้วนแล้ว คือ ได้ประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดสามสิบวัน ณ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ สำนักงานเขตสวนหลวง และบริเวณที่ดินนั้น สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งประกาศการขอรับโอนมรดกที่ดินพิพาทให้ทายาทโดยธรรมอื่นทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามข้อ ๖ วรรคสี่ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ ส่วนวิธีการปิดประกาศตามข้อ ๑๕ (๓) ของระเบียบดังกล่าวนั้น เนื่องจากเขตสวนหลวงไม่มีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ตามหนังสือสำนักงานเขตสวนหลวง ด่วนมาก ที่ กท ๗๗๐๑/๕๓๕๘ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ อีกทั้งไม่มีระเบียบหรือข้อกำหนดอื่นใดให้ปฏิบัติกรณีไม่มีกำนันท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้การปิดประกาศบริเวณที่ดินพิพาทเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับวิธีการปฏิบัติโดยทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครจะให้ผู้ขอซึ่งเป็นผู้ที่รู้จักบริเวณที่ดินเป็นอย่างดีเป็นผู้นำประกาศไปปิดไว้บริเวณที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มอบประกาศการรับโอนมรดกที่ดินพิพาทให้แก่นางฉวีนำไปปิดไว้บริเวณที่ดินพิพาท และนางฉวีก็ได้ลงนามในรายงานการปิดประกาศว่าได้ปิดประกาศในที่ดินพิพาทแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ เมื่อครบกำหนดสามสิบวันแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้จดทะเบียนโอนมรดกให้แก่นางฉวี เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ การจดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าวจึงชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมอบประกาศการรับโอนมรดกที่ดินพิพาทให้นางฉวี ซึ่งมีกรณีพิพาทกับผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปปิดประกาศในบริเวณที่ดินพิพาท ย่อมแสดงถึงเจตนา



/ที่ไม่สุจริต...

ที่ไม่สุจริตของผู้ถูกฟ้องคดี เพราะนางฉวีไม่ได้นำประกาศดังกล่าวไปปิดไว้ในบริเวณที่ดินพิพาท หากนางฉวีนำประกาศไปปิดไว้ในบริเวณที่ดินพิพาทจริง ผู้ฟ้องคดีและทายาทคนอื่นจะต้องทราบและยื่นคำคัดค้านเหมือนการโอนมรดกครั้งแรก การที่นางฉวีได้ลงนามในรายงานการปิดประกาศว่าได้ปิดประกาศในที่ดินพิพาทแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการรายงานเท็จ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินพิพาทให้แก่นางฉวีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการจดทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการดำเนินการโดยเจตนาไม่สุจริต ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาของนายถวิล ปิ่นสุข โดยจดทะเบียนสมรสกันเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักทะเบียนอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร หลังจากนายถวิลได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ นางฉวี ปิ่นสุข ซึ่งเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีกับนายถวิลได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร พร้อมบ้านไม้สองชั้นเลขที่ ๑๕๒ ซอยแยกศิริพจน์ โดยแจ้งว่าผู้ขอเป็นทายาทโดยธรรมชั้นบุตรและเป็นทายาทตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ โดยพินัยกรรมของนายถวิลฉบับดังกล่าวระบุไว้ว่า ข้อ ๑ ถ้าข้าพเจ้าถึงแก่ความตายไปแล้ว บรรดาทรัพย์สินของข้าพเจ้าที่มีอยู่และที่จะมีขึ้นในภายหน้า ข้าพเจ้ายอมยกให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ได้รับไว้ในพินัยกรรมนี้ให้เป็นผู้รับทรัพย์สินตามจำนวนซึ่งกำหนดไว้ดังต่อไปนี้ (๑) โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๐๖๒ เล่ม ๒๕๑ หน้า ๖๒ หน้าสำรวจ ๕๑๑๘ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร จำนวนเนื้อที่ดิน ๑ งาน ๔ วา ข้อ ๒ ข้าพเจ้ายอมมอบพินัยกรรมฉบับนี้แก่นางฉวี ปิ่นสุข และขอตั้งให้นางฉวี ปิ่นสุข เป็นผู้จัดการมรดกของข้าพเจ้า



/ตามพินัยกรรมนี้...

๘

ตามพินัยกรรมนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทุกประการ... แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอคัดค้านการโอนมรดก ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ นางฉวีได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขอโอนมรดกโดยแจ้งว่าจะนำเรื่องไปดำเนินคดีทางศาล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสั่งยกเลิกคำขอโอนมรดกดังกล่าว และได้มีหนังสือที่ มท ๐๗/๒๒.๑๒/๐๓๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำเนินการยกเลิกคำขอคัดค้านการโอนมรดก แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปดำเนินการแต่อย่างใด ต่อมา นางฉวีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอจดทะเบียนโอนมรดกที่ดิน โฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ฉับบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ อีกครั้งหนึ่ง โดยขอรับมรดกโดยตรงตามพินัยกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานตามแบบบันทึกการสอบสวนขอจดทะเบียน โอนมรดก (ท.ด. ๘) และจัดทำประกาศสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ เรื่อง จดทะเบียนโอนมรดก ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ เพื่อปิดประกาศในที่เปิดเผย มีกำหนดสามสิบวัน ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปิดไว้ ณ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ จำนวนหนึ่งฉบับ และมอบประกาศดังกล่าว ให้แก่นางฉวีจำนวนสองฉบับ เพื่อนำไปปิดที่สำนักงานเขตสวนหลวงจำนวนหนึ่งฉบับ และบริเวณที่ดินตามพินัยกรรมจำนวนหนึ่งฉบับ ซึ่งผู้อำนวยการเขตสวนหลวงได้รับไว้ ปิดประกาศที่สำนักงานเขตสวนหลวงเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ และนางฉวีได้ลงนาม ในรายงานการปิดประกาศว่าได้ปิดไว้ในบริเวณที่ดินตามพินัยกรรมแล้วเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ เมื่อครบกำหนดสามสิบวันแล้วปรากฏว่าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดี จึงจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่นางฉวีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตรวจสอบหลักฐาน (ท.ด. ๙) ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาของนายถวิล มีความประสงค์จะคัดค้าน การโอนมรดกซึ่งนางฉวีได้มาขอรับโอนมรดกตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ และขอตรวจสอบสารบบที่ดิน และผู้ฟ้องคดีได้ไปขอ ความช่วยเหลือในทางคดีจากพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการได้ให้ผู้ฟ้องคดีนำหนังสือ ที่ อส (สฝชก.๒) ๐๐๑๖/๒๕๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ไปติดต่อขอคัดเอกสารเกี่ยวกับ การจดทะเบียนโอนมรดกจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปให้พนักงานอัยการ หลังจากนั้น



/ประมาณสามเดือน...

๘

ประมาณสามเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับแจ้งจากพนักงานอัยการว่าไม่สามารถดำเนินคดีให้ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่นางฉวี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะพินัยกรรมของนายฉวีไม่ได้ระบุอย่างชัดแจ้งว่านายฉวี มีความประสงค์จะยกที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของนางฉวีแต่เพียงผู้เดียว และผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำคัดค้านไว้แล้ว รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนโอนมรดกโดยไม่ถูกต้อง ตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดิน โฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร ให้แก่นางฉวี เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ การกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยในการพิพากษาคดีดังกล่าว มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ตำบลสวนหลวง (บางจาก) อำเภอสวนหลวง (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร ตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของ นายฉวี ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ให้แก่นางฉวี เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพินัยกรรมของนายฉวีไม่ได้ระบุอย่างชัดแจ้งว่า นายฉวีมีความประสงค์จะยกที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของนางฉวีแต่เพียงผู้เดียว



/และผู้ฟ้องคดี...

และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านการจดทะเบียนโอนมรดกไว้แล้ว รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดี
 ดำเนินการจดทะเบียนโอนมรดกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่
 กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากมิได้ให้นางฉวีแจ้งบัญชีเครือญาติ มิได้แจ้งการโอนมรดก
 ให้ผู้ฟ้องคดีและบุตรซึ่งเป็นทายาทของนายถวิลทราบ และมีได้ปิดประกาศการโอนมรดก
 บริเวณที่ดินตามพินัยกรรม ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดิน
 ดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด
 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อผู้ฟ้องคดี
 เป็นทายาทซึ่งมีสิทธิรับมรดกของนายถวิล ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือ
 อาจจะต้องเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี
 จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของนายถวิลให้แก่นางฉวี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน
 หรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นต้องมีค่าบังคับของศาลปกครองตามมาตรา ๗๒
 วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
 โดยสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของนายถวิลดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มี
 สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่
 กฎหมายกำหนด โดยการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
 ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำ
 อื่นใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
 คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยื่นฟ้อง
 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะ
 กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ข้อ ๓๐
 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
 คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดี
 ออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น
 โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา



/ให้เป็นที่สุด...

๑๑

ให้เป็นที่สุด กรณีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดี จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของนายถวิลให้แก่นางฉวี อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อใด และได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนด เลขที่ ๒๕๐๖๒ ตามพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองของนายถวิล ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ให้แก่นางฉวี เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบ เรื่องการจดทะเบียนโอนมรดกครั้งนี้ และได้ทราบว่ามีกรจดทะเบียนโอนมรดกในภายหลัง จึงได้ไปยื่นคำขอ (ท.ด.๙) ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอตรวจสอบ สารบบที่ดินและคัดค้านการจดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของนายถวิลให้แก่นางฉวี อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ไปยื่นคำคัดค้านการโอนมรดกต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วไว้พิจารณาตามที่มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ให้อำนาจไว้ได้ต่อเมื่อศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ จำเป็นอื่นเท่านั้น และการที่จะวินิจฉัยว่าการรับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผล ที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง หรือไม่เป็นสำคัญ ส่วนเหตุจำเป็นอื่นนั้น แม้จะมีเหตุสุดวิสัยตามนัยมาตรา ๘ ประกอบกับ มาตรา ๑๙๓/๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ย่อมหมายถึงเหตุที่เป็นอุปสรรค ขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมาย กำหนดได้เป็นสำคัญ เมื่อคำพิพากษาคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็ถึงเป็นประโยชน์แก่



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีที่จะได้มาซึ่งส่วนแบ่งในที่ดินมรดกของนายถวิลเท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุใดๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ การที่ผู้ฟ้องคดีไปขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากพนักงานอัยการ แต่ต่อมาได้รับแจ้งจากพนักงานอัยการว่าไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีได้ ยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นเหตุที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้แต่อย่างใด ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ แม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไปขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับการฟ้องคดีจากพนักงานอัยการ แต่ต่อมาได้รับแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือได้ ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่จะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หากใช้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๓/๒๕๔๘ เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา คำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว และแม้ว่าปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดหรือไม่จะมีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหาข้อนี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วกรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์อีกต่อไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา



/เพิกถอน...

๑๓

เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๐๖๒ ให้แก่นางฉวีเมื่อวันที่
๓๐ มกราคม ๒๕๕๕ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายดำริ วัฒนสิงหะ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิษณุ วรรณุญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด




ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสุชาติ มงคลเลิศผลพ



○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๘๘/๒๕๕๐
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

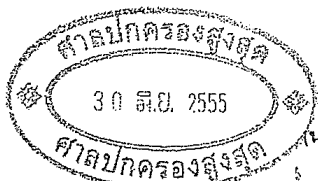
วันที่ ๓๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

- ระหว่าง { นางมัทชนา เบ็ญจันทร์ ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี
- { นายวิทยา วงษ์มณี ที่ ๒
- { นางสาวสมใจ เดชภักดินมงคล ที่ ๑ ผู้ร้องสอด
- { นายสุวิทย์ ประเวทย์จิตต์ ที่ ๒
- { นายสุเวทย์ ประเวทย์จิตต์ ที่ ๓
- { นายกเทศมนตรีตำบลแม่โจ้ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ร้องสอดที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๓/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๑/๒๕๕๐ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๐๒๕ และเลขที่ ๑๐๐๔๔ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้ขายให้สัญญาด้วยวาจาว่าจะกันที่ดินบริเวณปากซอยเข้าหมู่บ้านซึ่งติดถนนสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ จำนวน ๙ ตารางวา ออกเป็นโฉนดที่ดิน



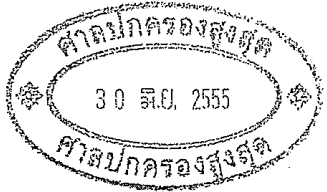
สำเนาถูกต้อง

/เป็นเดียวกัน...

นางปนัดดา กุศลภาณุภาส

นางปนัดดา กุศลภาณุภาส

ผืนเดียวกันกับถนนในหมู่บ้าน และจะไม่แบ่งขายที่ดินดังกล่าวเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินเดินทาง
 เข้าออกถนนสายเชียงใหม่ – แม่ใจ ได้อย่างสะดวก แต่ผู้ขายกลับไม่ทำตามสัญญาที่ให้ไว้
 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคาร ๓ ชั้น สูงเกิน ๘ เมตร
 บนที่ดินแปลงดังกล่าว ทั้งที่ได้มีการคัดค้านว่าไม่ควรอนุญาตให้มีการก่อสร้าง และ
 เมื่อการก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้วเสร็จ ได้มีการต่อเติมอาคารด้านข้างขนาด ๒ x ๒ เมตร
 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม
 ๒๕๔๖ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างต่อเติมอาคารดังกล่าว
 แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง จึงได้เข้าพบปลัดเทศบาลตำบลแม่ใจ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗
 เพื่อขอทราบผลการดำเนินการในเรื่องที่ร้องเรียนไว้ แต่ปลัดเทศบาลตำบลแม่ใจไม่สามารถ
 ชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี
 ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร หากอาคารดังกล่าวก่อสร้างโดยไม่ถูกต้อง
 ตามกฎหมาย และให้รื้อถอนอาคารที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
 ก็ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหามาจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสือ
 ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ แต่ก็ไม่ได้รับ
 หนังสือชี้แจงแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ รองปลัดเทศบาลตำบลแม่ใจ
 และหัวหน้าฝ่ายช่างของเทศบาลตำบลแม่ใจได้มาพบผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่บ้านเพื่อขอให้
 ระงับเรื่องที่ได้ร้องเรียน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง
 ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร
 ให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ เป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทั่งวันที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ
 ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) และข้อ ๔๒ เนื่องจาก
 ที่ดินที่กันไว้มีเนื้อที่ ๙ ตารางวา อยู่ใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างเกิน ๒๐ เมตรขึ้นไป
 และที่ดินอีกด้านติดลำรางสาธารณะ เมื่อร่นแนวอาคารทั้งสองด้านแล้วจะเหลือพื้นที่น้อยมาก
 ไม่สามารถสร้างอาคารได้ ประกอบกับจะต้องร่นแนวอาคารด้านหลังตามข้อ ๕๐ รวมทั้ง
 ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๑๙ ข้อ ๒๐ และข้อ ๓๓ (๑) และ (๒) ของกฎกระทรวง
 ดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อนเสียหาย
 ทั้งจากการที่ผู้ขายไม่ปฏิบัติตามสัญญา โดยนำที่ดินที่กันไว้เป็นทางเข้าออกของหมู่บ้าน
 ไปขายให้ผู้อื่น และการก่อสร้างอาคารดังกล่าวปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะออกสู่



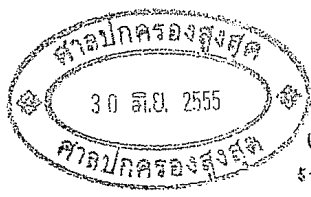
สำเนาถูกต้อง
 /ถนนสาย...

นางปณตดา ฤทธิภาณุภาส
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

ถนนสายเชียงใหม่ – แม่ใจ เป็นเหตุให้เกิดอันตรายเพิ่มขึ้น ทำให้รถที่วิ่งมาจากถนนสายเชียงใหม่ – แม่ใจ จะเข้าสู่หมู่บ้านทุ่งหมื่นน้อยและหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาศัยอยู่ มองไม่เห็นรถที่ออกมาจากซอยอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ รวมทั้งทำให้การเดินทางเข้าออกโรงเรียนอนุบาลในหมู่บ้านของผู้ปกครองและนักเรียนเป็นไปด้วยความลำบาก อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ และการที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ นำดินมากองไว้ด้านหลังอาคารตลอดแนวทำให้ถนนในหมู่บ้านแคบลง เกิดปัญหาในการสัญจร ประกอบกับอาคารดังกล่าวเป็นอาคาร ๓ ชั้น สูงเกิน ๘ เมตร มีพื้นที่ด้านล่างน้อย ตัวอาคารน่าจะไม่นิ่งคง เป็นอันตรายต่อประชาชนที่สัญจรไปมาได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

- ๑. เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑
 - ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรื้อถอนอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต
 - ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ร้องเรียนและให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวงและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง หากอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างไม่ถูกต้อง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและรื้อถอนอาคารดังกล่าว
 - ๔. ให้เรียกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร แบบแปลนการก่อสร้าง และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี
 - ๕. ให้เดินเผชิญสืบ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ตั้งของอาคาร
- ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากผู้ร้องสอดที่ ๑ โดยขออนุญาตก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๒ หลัง ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๘๔ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นที่ดินของนายสุวิทย์ ประเวทย์จิตต์ และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตต์ โดยเจ้าของที่ดินยินยอมให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีโดยหัวหน้าฝ่ายช่าง ได้ตรวจสอบคำร้องพร้อมเอกสารประกอบการขออนุญาตแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้เสนอความเห็นควรรออนุญาตต่อปลัดเทศบาลตำบลแม่ใจ และปลัดเทศบาลตำบลแม่ใจได้เสนอความเห็นควรรออนุญาตต่อ



สำเนาถูกต้อง /ผู้ถูกฟ้องคดี...
นางปุดณา ดุทธิภานุภาส
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

๔

ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ตรวจสอบการอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าอาคารดังกล่าวได้มีการขออนุญาตถูกต้องแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจพบว่าผู้ร้องสอดที่ ๑ ทำการต่อเติมอาคารด้านข้างเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๑ ชั้น ขนาด ๔ ตารางเมตร โดยไม่ได้รับอนุญาต และระยะห่างของอาคารด้านหน้าขัดต่อ กฎกระทรวง จึงมีคำสั่งเลขที่ ๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ รื้อถอน อาคารส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าการออกใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) นั้น เห็นว่า ด้านหน้า ของอาคารดังกล่าวติดถนนทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ เมื่อพิจารณาจาก แบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตตามผังบริเวณอาคารมีระยะห่างจากเขตถนนด้านหน้าถึงตัวอาคาร ๑.๕๐ เมตร และแบบแปลนพื้นชั้นล่างมีระยะห่างจากเขตถนน ๑.๖๐ เมตร แต่ในการก่อสร้าง มีระยะห่างจากเขตถนน ๑.๗๐ เมตร เป็นแนวเดียวกับอาคารข้างเคียงจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คูหา ส่วนด้านข้างเป็นทางสาธารณประโยชน์มิใช่ลำเหมืองสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุญาตให้ ก่อสร้างห่างจากเขตทางสาธารณประโยชน์ ๒ เมตร ด้านข้างดังกล่าวจึงถูกต้องตามข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) มีเพียงระยะด้านหน้าอาคารเท่านั้นที่ห่างน้อยกว่ากฎกระทรวงอยู่ประมาณ ๓๐ เซนติเมตร กรณีข้อ ๔๒ นั้น เห็นว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๙๔ ไม่มีส่วนใด ติดแหล่งน้ำสาธารณะ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าเป็นแหล่งน้ำสาธารณะนั้นเป็นเพียง การวางท่อระบายน้ำของสุขาภิบาลแม่โจ้เดิม ซึ่งมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ ส่วนด้านหลังอาคารดังกล่าวติดกับที่ดินส่วนบุคคล โดยยื่นขออนุญาตเว้นระยะห่างไว้ ๐.๕๐ เมตร แต่มีหนังสือตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดิน จึงสามารถก่อสร้างอาคาร ชิดเขตที่ดินได้ กรณีข้อ ๓๓ (๑) และ (๒) นั้น เห็นว่า ที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร มีพื้นที่ ๙ ตารางวา หรือ ๓๖ ตารางเมตร อาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างมีเนื้อที่ด้านล่าง ๑๖.๐๗๑๖ ตารางเมตร พื้นที่ว่างของอาคารมีอัตราส่วน ๔๖ ใน ๑๐๐ ส่วน ซึ่งเป็นที่ว่าง มากกว่า ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วน และ ๑๐ ใน ๑๐๐ ส่วน กรณีข้อ ๒ นั้น เห็นว่า ด้านที่ติดกับ ดิ็กแถวด้านข้างของอาคารหลังดังกล่าว มีความลึกสูงสุด ๔ เมตร มีประตูเข้าออกด้านหน้า

ดำเนินถูกต้อง

ผู้
นางปิ่นนิตตา ฤกษ์ภาณุภาส
หัวหน้าศาลปกครองชำนาญการ

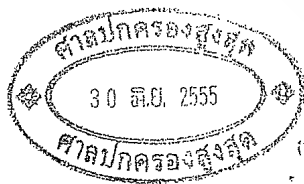


/เพียงด้านเดียว...

๕

เพียงด้านเดียวกรณีข้อ ๕๐ นั้น เห็นว่า อาคารด้านที่ติดกับอาคารพาณิชย์ของ นายเกษม ศิริวรรณ ได้มีหนังสือตกลงทำผนังร่วมกัน ส่วนด้านหลังอาคารเป็นที่ดินของ นายสุวิทย์ และนายสุเวทย์ มีหนังสือตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดิน จึงไม่จำเป็นต้องมีระยะห่าง ๒ เมตร กรณีข้อ ๑ นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้น เกิดจากความคลาดเคลื่อนตั้งแต่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๒ หลัง แต่ข้อเท็จจริงเป็นอาคารตึกแถวหลังเดียว เพราะมิได้มีผนังกันแบ่งอาคารเป็นคูลา ต่อมา เมื่อการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ ในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้ออกหมายเลขทะเบียนบ้านให้เพียงหมายเลขเดียว คือ เลขที่ ๒๔๖ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ กรณีข้อ ๑๙ นั้น เห็นว่า อาคารดังกล่าวมีพื้นที่อยู่อาศัยรวมไม่น้อยกว่า ๓๓ ตารางเมตร และกรณีข้อ ๒๐ นั้น เห็นว่า ห้องนอนในอาคารมีด้านแคบที่สุด ๑.๖๐ เมตร และมีพื้นที่ประมาณ ๑๓.๔๐ ตารางเมตร ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ได้มีการคัดค้านว่าไม่ควรอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคาร นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าไม่มีเอกสารคัดค้านเป็นหนังสือหรือคัดค้านด้วยวาจาแต่ประการใด และนับจากวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ จนถึงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร้องเรียนนั้น เป็นระยะเวลา ๑๕๙ วัน ไม่มีการคัดค้านเรื่องการออกใบอนุญาตแต่ประการใด มีเพียงเรื่องขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างต่อเติมอาคารเท่านั้น

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าวนั้น เห็นว่า กรณีผู้ขายผิดสัญญาหรือละเมิดสิทธิของผู้ซื้อ เป็นเรื่องระหว่างผู้ซื้อที่จะต้องตกลงกับผู้ขายเอง แต่จากการตรวจสอบการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารในโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๙๔ เป็นที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องยึดถือชื่อโฉนดที่ดินเป็นสำคัญ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า การก่อสร้างอาคารหลังดังกล่าวปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะออกสู่ถนนสายเชียงใหม่ - แม่ใจ ทำให้เกิดอันตรายเพิ่มขึ้น นั้น เห็นว่า ในขณะที่ก่อสร้างอาคารและก่อนทำการต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตของผู้ร้องสอดที่ ๑ นั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนซึ่งใช้ถนนในหมู่บ้านร้องเรียนว่า อาคารหลังดังกล่าวปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะแต่อย่างใด การอ้างเหตุตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ หลังจาก



สำเนาถูกต้อง

/มีการ...

ผู้... ทนาย...
(นางบุญแตงดา กุศลภาณุภาส)
... ศาลปกครองชำนาญการ

๖

มีการต่อเติมอาคารแล้ว เป็นการใช้ความรู้สึทกของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาวินิจฉัยความเดือดร้อน ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ารถที่วิ่งมาจากถนนสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ จะเข้าหมู่บ้านทุ่งหมื่นน้อยและหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะขับมาด้วยความเร็ว ทำให้มองไม่เห็นรถที่จะออกมาจากซอย ซึ่งอาจเกิดอุบัติเหตุได้ นั้น เห็นว่าเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่มีเหตุผล เนื่องจากรถที่วิ่งมาจากเชียงใหม่โดยใช้ถนนสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ ก่อนจะถึงทางแยกเข้าหมู่บ้านทุ่งหมื่นน้อยและหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องผ่านสัญญาณไฟจราจร ซึ่งอยู่ห่างจากทางเข้าหมู่บ้านประมาณ ๕๐ เมตร ผู้ขับขี่ยานพาหนะย่อมใช้ความระมัดระวัง และจำกัดความเร็ว หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนใช้ความระมัดระวังตามปกติ ย่อมไม่เกิดอุบัติเหตุแน่นอน ประกอบกับยังไม่ปรากฏว่ามีอุบัติเหตุใดๆ หรือมีผู้ปกครองหรือนักเรียนหรือบุคคลอื่นร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ดำเนินการมากองไว้ด้านหลังอาคารตลอดแนวทำให้เกิดปัญหาในการสัญจรภายในหมู่บ้าน นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าของอาคารกับเจ้าของที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการให้ขนย้ายดินออกไปได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าอาคารหลังดังกล่าวเป็นอาคาร ๓ ชั้น สูงเกิน ๘ เมตร มีพื้นที่ด้านล่างน้อย ระยะห่างระหว่างเสามีไม่มาก การยึดเหนี่ยวตัวอาคารน่าจะไม่นั่นคง อาจเป็นอันตรายได้ นั้น เห็นว่า ในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว มีนายวีระชัย ชงชัย เป็นวิศวกร ผู้คำนวณโครงสร้างของอาคาร และนายประดิษฐ์ กันธิกา เป็นสถาปนิก ผู้วางผัง ออกแบบทำรายการก่อสร้าง หากก่อสร้างตรงตามแบบแปลน อาคารดังกล่าวย่อมมั่นคงแข็งแรง สำหรับการแก้ไขอาคารดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทำได้โดยร่นระยะด้านหน้าอาคารเข้าไปประมาณ ๐.๓๐ เมตร และต่อเติมอาคารด้านหลังให้มีพื้นที่ตามกฎหมายกระทรวง หากผู้ร้องสอดที่ ๑ ยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง โดยมีหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดินด้านหลังซึ่งเป็นถนนส่วนบุคคลจะมีผลกระทบต่อการสัญจรในหมู่บ้านเป็นอย่างมาก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังมีได้แจ้งให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ แก้ไขให้ถูกต้อง ส่วนกรณีที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารแล้ว ดังนั้น คดีนี้จึงมีประเด็นเพียงว่า มีการต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

สำเนาถูกต้อง

ผู้
นางปิ่นนิตดา ดุทธิานุกาต

* หน้าศาลปกครองชำนาญการ



ได้รับความ...

ได้รับความเสียหาย ไม่มีประเด็นเรื่องการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อนการต่อเติม แต่อย่างไร

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกให้นางสาวสมใจ เดชภักดี นมกมล นายสุวิทย์ ประเวทย์จิตรดี และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตรดี เข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอด โดยกำหนดให้เป็นผู้ร้องสอดที่ ๑ ผู้ร้องสอดที่ ๒ และผู้ร้องสอดที่ ๓ ตามลำดับ และให้ทำคำชี้แจงต่อศาล ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่กำหนดให้นายสุวิทย์ เป็นผู้ร้องสอดที่ ๒ และนายสุเวทย์ เป็นผู้ร้องสอดที่ ๓ เนื่องจากนางสาวสมใจ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๙๔ จากผู้ร้องสอดที่ ๒ และผู้ร้องสอดที่ ๓ แล้ว เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพิจารณาจากระยะร่นของแนวอาคาร แล้วเห็นว่า ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) กำหนดว่า อาคารที่สูงเกินสองชั้น หรือเกิน ๘ เมตร อยู่ติดถนนสาธารณะให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย ๒ เมตร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอ้างระยะร่นของแนวอาคารด้านหน้าไม่ตรงกัน แต่เมื่อพิจารณาจากแบบแปลนที่ขออนุญาต ปรากฏว่าระยะร่นของแนวอาคารด้านหน้าห่างจากถนนสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ เพียง ๑.๖๐ เมตร ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับที่ว่างนอกอาคาร นั้น เห็นว่า ข้อ ๓๓ กำหนดว่า อาคารที่อยู่อาศัยต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วน ของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่ง ดังนั้น ที่ดินเนื้อที่ ๙ ตารางวา จะต้องมามีที่ว่าง ๒.๗ ตารางวา จึงเหลือพื้นที่ก่อสร้าง ๖.๓ ตารางวา เมื่อหักระยะร่นด้านหน้าอาคารออกจะเหลือพื้นที่น้อยมาก อาคารดังกล่าวจึงไม่มีที่ว่างภายนอกอาคารตามข้อ ๓๓ เพราะระยะร่นของแนวอาคารด้านหน้าทำกันสาด ส่วนด้านข้างและด้านหลังต่อเติมทำหลังคาปกคลุมทั้งหมด ส่วนลักษณะของอาคาร นั้น เห็นว่า ข้อ ๒ กำหนดว่า ดูกแถวต้องมีความลึกไม่น้อยกว่า ๔ เมตร มีพื้นที่ชั้นล่างไม่น้อยกว่า ๓๐ ตารางเมตร และต้องมีประตูให้คนเข้าออกได้ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง เมื่อใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารระบุว่าเป็นอาคาร ๒ หลัง จึงต้องมีพื้นที่ชั้นล่างหลังละ ๓๐ ตารางเมตร รวมแล้วต้องมีพื้นที่ชั้นล่าง ๖๐ ตารางเมตร (๑๕ ตารางวา) ซึ่งมากกว่าพื้นที่ที่ก่อสร้างอาคารที่มีเพียง ๙ ตารางวา และแม้ว่าอาคารดังกล่าวจะเป็นอาคารหลังเดียวดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง ก็ต้องมีพื้นที่ชั้นล่าง ๓๐ ตารางเมตร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่ามีพื้นที่ชั้นล่างเพียง

สำเนาถูกต้อง

ผู้ยื่น คำร้องขอ
(นางปิ่นนงดา (ทอธกานาส)
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



/๑๖.๐๗๑๖ ตารางเมตร...

๘

๑๖.๐๗๑๖ ตารางเมตร แสดงว่ามีพื้นที่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด และเมื่อพิจารณาจากแบบแปลนประกอบกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับแล้วว่า มีประเด็นด้านหน้าเพียงด้านเดียว ลักษณะของอาคารจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว อีกทั้งอาคารหลังดังกล่าวก็ไม่ได้ใช้เพื่ออยู่อาศัยแต่ใช้ประกอบการพาณิชย์ นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในวันเดียวกัน จึงเป็นการอนุญาตที่รวดเร็วมาก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ตรวจสอบการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ว่าผิดระเบียบหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดียืนยันว่า การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวถูกต้องแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ และลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๗ ร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวอีก แต่ก็ไม่เคยได้รับคำสั่งแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าอาคารดังกล่าวมีความปลอดภัยหากก่อสร้างตรงตามแบบแปลน นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร มีผู้ร้องสอดที่ ๑ เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างโดยไม่ได้ใช้วิศวกร จะมั่นใจได้อย่างไรว่าปลอดภัย และเมื่อก่อสร้างอาคารเสร็จก็มีการต่อเติมด้านข้างและด้านหลังผิดไปจากแบบแปลนที่ขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนผนังด้านหลังของอาคารก็ไม่มีผนังทึบตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็เพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมาย การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวตามเอกสารหลักฐานที่ปรากฏ โดยมีได้ให้อภิสิทธิ์กับผู้ใดเป็นพิเศษ และในการพิจารณาเกี่ยวกับระยะร่นของแนวอาคารที่อนุญาตเป็นระยะ ๑.๕๐ เมตร เป็นแนวเดียวกับอาคารข้างเคียงจำนวน ๕ คูหา ส่วนที่ว่างภายนอกอาคาร นั้น ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งตามข้อ ๓๓ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า อาคารอยู่อาศัยและอาคารอยู่อาศัยรวม ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วน ของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มากที่สุดของอาคาร จากแบบแปลนที่ขออนุญาต พื้นที่ชั้น ๒ เป็นพื้นที่ที่มากที่สุด โดยมีพื้นที่ ๒๔.๑๓ ตารางเมตร ที่ว่างด้านข้าง ๔.๕๑๕ ตารางเมตร ที่ว่างด้านหลัง ๓.๘๕ ตารางเมตร และที่ว่างด้านหน้า ๓.๔๐ ตารางเมตร รวมพื้นที่ว่าง

สำเนาถูกต้อง

นางบุษมา ฤทธิภาณุภาส
 ำหน้าศาลปกครองชำนาญการ



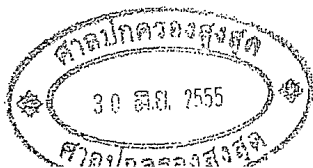
/๑๑.๗๖๕ ตารางเมตร...

๑๑.๗๖๕ ตารางเมตร คิดเป็นที่ว่าง ๔๘.๗๖ ใน ๑๐๐ ส่วน ของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่สูงที่สุดของอาคาร ลักษณะของอาคารเป็นอาคารหลังเดี่ยว มีความลึก ๔ เมตร พื้นที่ชั้นล่างมีเนื้อที่ ๑๖.๐๔๘ ตารางเมตร และการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวใช้เวลา ๑๔ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ไม่ใช่วันเดียว ส่วนเรื่องความมั่นคงแข็งแรง นั้น เห็นว่า ในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีนายวีระชัย ชงชัย เป็นวิศวกร ผู้คำนวณโครงสร้างของอาคาร และนายประดิษฐ์ กันณิกา เป็นสถาปนิกผู้วางผัง ออกแบบ ทำรายการก่อสร้าง หากก่อสร้างตรงตามแบบแปลนอาคารหลังดังกล่าว ย่อมมั่นคงแข็งแรง และเหตุที่ไม่สามารถที่จะกำหนดให้มีวิศวกรควบคุมงานได้ เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดการควบคุมการก่อสร้างที่เข้าข่ายวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาโยธาที่ต้องมีวิศวกรเป็นผู้ควบคุมงาน ต้องเป็นอาคารตั้งแต่ ๓ ชั้นขึ้นไป ที่ก่อสร้างห่างจากทางสาธารณะไม่เกิน ๑๔ เมตร

ผู้ร้องสอดที่ ๑ ชี้แจงว่า ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๗๕๙๔ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยซื้อมาจากนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตต์ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ขอให้เทศบาลตำบลแม่ใจตรวจสอบที่ดินแปลงดังกล่าวว่าสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารได้หรือไม่ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารได้ โดยผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้จ้างนายประดิษฐ์ กันณิกา ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม และนายวีระชัย ชงชัย ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเป็นผู้ออกแบบอาคาร เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยได้รับความยินยอมจากนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ให้ก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดิน และได้รับความยินยอมจากนายเกษม ศิริวรรณ ให้ใช้ผืนนังอาคารร่วม และเริ่มทำการก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ จนแล้วเสร็จในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้จัดการโรงเรียนอนุบาลขวัญจรุณ ซึ่งตั้งอยู่ด้านหลังอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ว่าได้รับอนุญาตถูกต้องหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่า

สำเนาถูกต้อง

ผู้รับ
นางปณณดา กุศลภาณุภาส
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

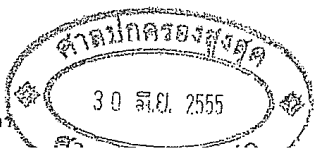


/ได้รับอนุญาต...

ได้รับอนุญาตก่อสร้างโดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ร้องสอดที่ ๑ เห็นว่า เดิมผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ที่ดินบริเวณที่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ ตั้งป้ายโฆษณารับสมัครนักเรียนโรงเรียนอนุบาลขวัญจรูญ ขนาดสูง ๕ เมตร กว้าง ๔ เมตร เป็นระยะเวลาหลายปี โดยไม่เสียค่าเช่าพื้นที่ จนกระทั่งเมื่อต้นปี ๒๕๔๕ นายสุวิทย์และนายสุเวทย์ได้ให้ทนายความแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนป้ายดังกล่าวออกจากพื้นที่ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รื้อถอนป้ายดังกล่าวเมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ก่อนที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ จะซื้อที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับผลกระทบจากการรื้อถอนป้ายโฆษณา ออกจากพื้นที่ที่เหมาะสมและไม่ต้องเสียค่าเช่าพื้นที่ รวมทั้งต้องเสียชื่อเสียง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่ตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าว จากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่เคยดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือให้ไตสวนฉุกเฉินเพื่อให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ หยุดดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด จนกระทั่งผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเกินอายุความ ๑ ปี ในทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดที่ ๑ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่า เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือร้องเรียนว่าผู้ร้องสอดที่ ๑ ดำเนินการต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเลขที่ ๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ รื้อถอนอาคารที่ไม่ได้รับอนุญาต ผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ยินยอมให้รื้อถอนอาคารที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต และได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงยุติลงนับแต่วันที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคาร โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องทำหนังสือชี้แจงอีก ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำเนาถูกต้อง

นางปิ่นนิตดา ฤทธิภานุภาค
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



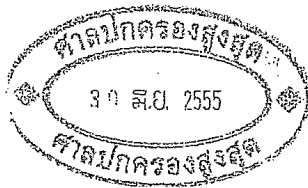
/ผู้ร้องสอด...

๑๑

ผู้ร้องสอดที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องเมื่อคดีขาดอายุความแล้ว กล่าวคือ ผู้ร้องสอดที่ ๑ เริ่มก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ และก่อสร้างแล้วเสร็จในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าสิทธิในการฟ้องคดีขาดอายุความแล้ว จึงได้มีหนังสือถึงหน่วยงานของรัฐหลายแห่งเพื่อให้ชี้แจงเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารดังกล่าว อันเป็นการขยายระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและรบกวนการครอบครองการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้ร้องสอดที่ ๑ สำหรับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับกรณีผู้ขายผิดสัญญา นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความตามสัญญา ส่วนการก่อสร้างอาคารพิพาท นั้น เห็นว่าอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างถูกต้องตามแบบที่ขออนุญาตและไม่ได้ปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะแต่อย่างใด อีกทั้งถนนเข้าออกหมู่บ้านเป็นทางแยกมีระดับต่ำกว่าถนนสาธารณะ ผู้ใช้ทางต้องใช้ความระมัดระวังและใช้อัตราความเร็วต่ำ ตามพระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากผู้ใดประมาทยอมต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ไม่ใช่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ และผู้ร้องสอดที่ ๑ ไม่ได้นำดินมาถมไว้ด้านหลังอาคารแต่อย่างใด นอกจากนี้ อาคารดังกล่าวได้ออกแบบโดยผู้ได้รับใบอนุญาตทางสถาปัตยกรรมควบคุม โดยมีผู้ได้รับใบอนุญาตทางวิศวกรรมควบคุมดูแลการก่อสร้างและออกแบบ รวมทั้งได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จจะมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าก่อสร้างถูกต้องตามแบบหรือไม่อีกชั้นหนึ่ง อาคารดังกล่าวจึงมีความปลอดภัยและมีได้ปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะ ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้รื้อถอนอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงเป็นการใช้สิทธิเกินความจำเป็น เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว

สำเนาถูกต้อง

นางปิ่นเกล้า กุศลภาณุภาส
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



/ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง...

๑๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ส่งสำเนาหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ที่ มท ๐๘๒๗.๔/๖๔๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ต่อศาล ความว่า ตามที่อำเภอสันทรายรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าเทศบาลตำบลแม่ใจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยระบุระยะร่นจากถนนและพื้นที่ภายในอาคารไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จังหวัดเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า อาคารดังกล่าวตั้งอยู่ติดกับถนนสาธารณะสายเชียงใหม่ - พร้าว ซึ่งมีความกว้าง ๔๐ เมตร จากการตรวจสอบทั้งจากแบบแปลนและพื้นที่จริงพบว่า มีการเว้นระยะอาคารห่างจากเขตถนนไม่ถึง ๒ เมตร ส่วนห้องนอนภายในอาคารมีความกว้างด้านที่แคบที่สุดเพียง ๑.๖๐ เมตร จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๔๑ และข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น จึงให้อำเภอสันทรายแจ้งเทศบาลตำบลแม่ใจพิจารณาใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งให้มีการแก้ไขอาคารดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และรายงานผลการดำเนินการให้จังหวัดทราบภายใน ๖๐ วัน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ และศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ฉบับลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ แล้ว ไม่ปรากฏชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้เห็นหรือได้ทราบว่า มีการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ เมื่อใด แต่ในระหว่างที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ก่อสร้างอาคารอยู่นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ร้องเรียนเกี่ยวกับการก่อสร้างของผู้ร้องสอดที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการสัญจรไปมาของประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่อยู่ด้านหลังอาคารดังกล่าว ที่ต้องใช้เส้นทางบริเวณปากซอยที่เชื่อมต่อกับถนน

สำเนาถูกต้อง

/สายเชียงใหม่...



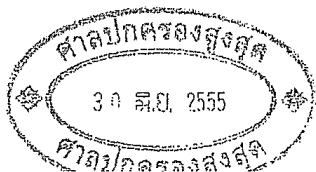
นางปุดเดา กุทธิภาณุศาสตร์

เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

สายเชียงใหม่ – แม่ใจ จึงเห็นว่า การที่ศาลจะได้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีและการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประเด็นที่สอง ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ เป็นใบอนุญาตที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่า อาคารที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขออนุญาตมีด้านหน้าติดทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ – แม่ใจ ซึ่งตามแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาต ผังบริเวณอาคารมีระยะห่างจากถนนด้านหน้า ๑.๕๐ เมตร และแปลนพื้นชั้นล่างมีระยะห่างจากเขตถนนสาธารณะถึงตัวอาคารเพียง ๑.๖๐ เมตร เมื่อทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ – แม่ใจ เป็นถนนสาธารณะที่มีความกว้างเกิน ๒๐ เมตรขึ้นไป การอนุญาตจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ได้อนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารมีระยะห่างจากทางหลวงสายดังกล่าว ๑.๕๐ เมตร เป็นแนวเดียวกับอาคารข้างเคียงจำนวน ๕ คูหา จึงไม่อาจหยิบยกเป็นข้อกล่าวอ้างที่จะทำให้การอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารชอบด้วยกฎหมายได้ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองอ้างว่าด้านข้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ติดแหล่งน้ำสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร จะต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนข้ออ้างได้ เมื่อพิจารณาตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า ที่ดินด้านข้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ เป็นทางสาธารณประโยชน์มิใช่ลำเหมืองสาธารณะ ประกอบกับคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ระบุว่า เป็นทางสาธารณประโยชน์ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้อนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารห่างจากเขตทางสาธารณะ ๒ เมตร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าการก่อสร้างด้านข้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ไม่ชอบด้วยข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารอยู่ห่างจากเขตที่ดินเป็นไปตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับเดียวกันหรือไม่ เห็นว่า เมื่ออาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ สูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร

สำเนาถูกต้อง

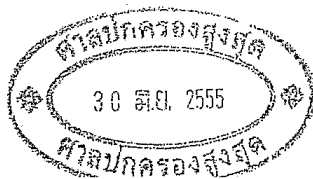
ผู้
นางปณตดา เกตุพานิช
งานนำที่ศาลปกครองชำนาญการ



/ด้านที่ติด...

๑๔

ด้านที่ติดกับอาคารพาณิชย์ของนายเกษม ศิริวรรณ ได้มีหนังสืออนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร
 ชิดเขตที่ดินและตกลงให้ทำผนังร่วมกันไว้ จึงไม่จำเป็นต้องก่อสร้างอาคารให้มีระยะห่างเขตที่ดิน
 ไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และด้านหลังของอาคารติดกับที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์
 มีระยะห่างจากเขตที่ดิน ๕๐ เซนติเมตร ผนังของอาคารมีหน้าต่างและช่องระบายอากาศ
 แม้จะมีหนังสือตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินในระยะห่างน้อยกว่า ๓ เมตรก็ตาม
 แต่ผนังของอาคารจะต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑
 ก่อสร้างตามแบบแปลน จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน
 ส่วนประเด็นที่ว่างภายนอกอาคาร นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑
 เป็นอาคารอยู่อาศัย ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ
 ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้อาคาร
 ที่อยู่อาศัยต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มากที่สุดของอาคาร
 เมื่อที่ดินของผู้ร้องสอดที่ ๑ มีเนื้อที่ ๙ ตารางวา หรือ ๓๖ ตารางเมตร ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้าง
 มีพื้นที่ ๑๖.๐๗๑๖ ตารางเมตร จึงมีที่ว่างของอาคารภายนอกประมาณ ๔๖ ใน ๑๐๐ ส่วน
 อาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ในส่วนนี้จึงชอบด้วยข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน
 ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีข้อนี้ไม่อาจรับฟังได้ ส่วนประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้
 ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารโดยมีพื้นที่ของห้องนอนเป็นไปตามข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง
 ฉบับเดียวกันหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าห้องนอนในอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑
 มีพื้นที่ ๑๓.๔๐ ตารางเมตร ซึ่งไม่น้อยกว่า ๘ ตารางเมตร แต่มีความกว้างด้านแคบที่สุด
 เพียง ๑.๘๕ เมตร ซึ่งน้อยกว่า ๒.๕๐ เมตร การอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วย
 ข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน และประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑
 ก่อสร้างอาคารโดยมีความลึกและพื้นที่ชั้นล่างของอาคารเป็นไปตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง
 ฉบับเดียวกันหรือไม่ เห็นว่า เมื่อคำขอของผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ระบุขออนุญาตก่อสร้างอาคาร
 คอนกรีตเสริมเหล็กสองชั้นครึ่งเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตให้
 ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้กำหนดประเภทของอาคารให้เป็นห้องแถวหรือตึกแถว
 กรณีจึงไม่ต้องด้วยข้อ ๒ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ยื่นคำขออนุญาต
 ก่อสร้างอาคารฉบับลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมีแบบแปลนที่เสนอประกอบคำขอ
 ต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงปรากฏตั้งแต่ต้นว่า อาคารที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขออนุญาตก่อสร้างไม่เป็นไปตาม



สำเนาถูกต้อง

/หลักเกณฑ์...

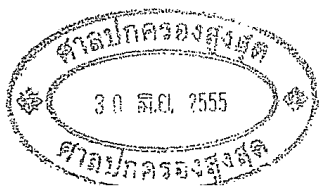
๒๒
 (นางบุษยามาศ) (ทอ.ภาณุภาส)
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

๑๕

หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเรื่องระยะห่างจากเขตถนนสาธารณะ ความกว้างของห้องนอน ในอาคาร และระยะห่างจากเขตที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๒๐ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) และข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดี ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี ให้ตรวจสอบการต่อเติมอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ที่อ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจสอบพบว่าผู้ร้องสอดที่ ๑ ต่อเติมอาคารด้านข้างเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด ๔ ตารางเมตร โดยไม่ได้รับอนุญาต จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ รื้อถอนอาคารดังกล่าว และผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่โดยที่อาคารที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างนั้น ด้านที่ติดกับ ทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ มีระยะห่างจากเขตทางถึงตัวอาคารเพียง ๑.๗๐ เมตร ซึ่งน้อยกว่า ๒ เมตร ห้องนอนมีความกว้างด้านแคบที่สุดเพียง ๑.๘๕ เมตร และผนังของอาคาร ด้านหลังที่ติดกับที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ แม่มีระยะห่างจากเขตที่ดิน ๕๐ เซนติเมตร แต่ผนังของอาคารมีหน้าต่างและช่องระบายอากาศโดยไม่ได้ทำเป็นผนังทึบ อันเป็นการ ผ่าฝืนข้อ ๒๐ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) และข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ที่จะต้องสั่งให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจสั่งการตามที่มาตรา ๔๐ (๓) มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สำเนาถูกต้อง

นางปณณดา กุณีภาณุภาส
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



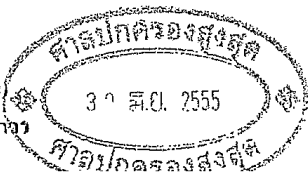
/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคาร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่มีคำสั่งอนุญาต และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ (๓) มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้รับความเสียหายนั้น เป็นเรื่องที่ใช้ความรู้สึกส่วนตัวมาวินิจฉัย และเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่มีเหตุผล กล่าวคือ อาคารที่ก่อสร้างมีระดับดินเดิมเท่ากับระดับของถนนสายเชียงใหม่ - แม่ใจ และสูงกว่าถนนเข้าออกหมู่บ้านประมาณ ๑.๕๐ เมตร ในขณะที่ดำเนินการก่อสร้าง จนกระทั่งก่อสร้างแล้วเสร็จในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนซึ่งใช้ถนนในหมู่บ้านได้มีการร้องเรียนว่าอาคารหลังดังกล่าวปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะแต่ประการใด เพิ่งมาอ้างในหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ หลังจากที่มีการต่อเติมอาคารแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมนั้นแล้ว ฉะนั้น เหตุเรื่องการปิดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะออกจากถนนในหมู่บ้านนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการแก้ไขให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ประกอบกับมุมอาคารด้านติดถนนทุ่งหมื่นน้อยตัวอาคารมีระยะห่างจากเขตถนน ๒ เมตร ซึ่งมากกว่าที่ผู้ใช้ยานพาหนะจะมองเห็นทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะได้ ส่วนความเสียหายที่อ้างว่าอาจมีอุบัติเหตุที่เป็นอันตรายต่อนักเรียนนั้น เห็นว่า ยังไม่เคยมีอุบัติเหตุใดๆ หรือมีผู้ปกครองหรือนักเรียนหรือผู้อื่นร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด การใช้ถนนบริเวณสามแยกดังกล่าว หากใช้ความระมัดระวังตามปกติย่อมไม่เกิดอุบัติเหตุแน่นอน ประกอบกับบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตเทศบาล อันเป็นเขตเมือง ย่อมต้องใช้อัตราความเร็วต่ำ ตามพระราชบัญญัติการจราจร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เดิมผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวติดตั้ง

สำเนาถูกต้อง

นางปนัดดา กุศลวิภากร
 หัวหน้าศาลปกครองชำนาญการ



ฝ่ายโฆษณา...

ป้ายโฆษณารับสมัครนักเรียนโรงเรียนอนุบาลขวัญจรูญ ขนาดสูง ๕ เมตร กว้าง ๔ เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายสุวิทย์ ประเวทย์จิตต์ และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตต์ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นายสุวิทย์และนายสุเวทย์ได้ให้ทนายความแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนป้ายดังกล่าวออกจากพื้นที่หลายครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ดำเนินการรื้อถอนป้ายดังกล่าว จนกระทั่งทนายความได้แจ้งว่า หากไม่ดำเนินการรื้อถอนจะดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงดำเนินการรื้อถอนป้ายดังกล่าวเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับผลกระทบจากการรื้อถอนป้ายโฆษณาออกจากพื้นที่ที่เหมาะสมและไม่ต้องเสียค่าเช่า ประกอบกับทำให้ต้องเสียชื่อเสียง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่ตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าว จากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หาใช่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นับจากวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ เป็นระยะเวลา ๑ ปี ๓ เดือนเศษ นอกจากนี้ การพิจารณาว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วยการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่อย่างใด ประกอบกับประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณชอยดังกล่าวและชอยทุ่งหมื่นน้อยก็ไม่เคยร้องเรียนว่าอาคารดังกล่าวปิดบังทัศนวิสัยในการขับชยานพาหนะแต่ประการใด คดีนี้จึงขาดอายุความแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกหรือเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ร้องสอดที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ และผู้ร้องสอดที่ ๑ เริ่มก่อสร้างอาคารพิพาทเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ จนแล้วเสร็จในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ในระหว่างการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ร้องเรียนเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นอย่างช้า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่

สำเนาถูกต้อง

/วันดังกล่าว...

ผู้
(นางปุดเนดา กุศลภาณุภาส)
ผู้อำนวยการศาลปกครองชำนาญการ



วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำคดีมาฟ้องต่อศาล เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการต้องรื้อถอนป้ายโฆษณารับสมัครนักเรียนโรงเรียนอนุบาลขวัญจรูญออกจากพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมและไม่ต้องเสียค่าเช่าพื้นที่ การฟ้องคดีจึงเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หาใช่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ เมื่อผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จก็ไม่ปรากฏว่าเคยเกิดอุบัติเหตุหรือมีผู้ประสบอุบัติเหตุแต่อย่างใด ทั้งอาคารดังกล่าวก็ได้รับการออกแบบจากผู้ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพทางวิศวกรรมควบคุมและสถาปัตยกรรมควบคุมที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ สำหรับประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้ออ้างเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) ข้อ ๔๒ ข้อ ๓๓ (๑) และ (๒) ข้อ ๒ ข้อ ๕๐ ข้อ ๑ ข้อ ๑๙ และข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ในทางปฏิบัติหรือในความเป็นจริง กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา ๓๑ (๑) (๒) และ (๓) โดยอาจแก้ไขแบบแปลนหรือรายการที่ได้รับอนุญาตตามวิธีการที่กำหนดไว้ได้ สำหรับการก่อสร้างตัดแปลงอาคารผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาตซึ่งอาจทำได้ตามกฎกระทรวงนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยกเว้นให้มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนแผนผังบริเวณ เว้นแต่ระยะที่ตั้งของอาคารถึงขอบเขตที่สาธารณะผิดไปจากแผนผังบริเวณที่ได้รับอนุญาตเกินร้อยละยี่สิบ การที่ด้านหน้าของอาคารที่ก่อสร้างของผู้ร้องสอดที่ ๑ ติดทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่ใจ มีระยะห่างจากเขตถนนสาธารณะน้อยกว่า ๒ เมตร จึงอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขอบด้วยกฎหมายและไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้ข้อทรรถว่า ประเด็นที่ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาฟ้องคดีหรือไม่ และศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ นั้น

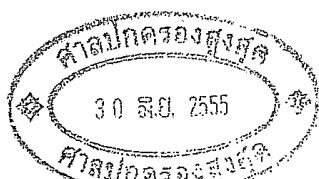
สำเนาถูกต้อง
นางปนัดดา ดุทธิยานุภาส
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



/เห็นว่า...

๑๙

เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการชอบแล้ว ซึ่งข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่า คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งรับฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดยกอุทธรณ์ในประเด็นนี้ ส่วนประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดที่ ๑ อุทธรณ์ว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ เป็นใบอนุญาตที่ออกให้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่ให้การยอมรับว่าระยะร่นของอาคารด้านหน้าไม่ถึง ๒ เมตร ซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อ ๔๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพื้นที่ภายในอาคารที่เป็นห้องนอนมีพื้นที่ ๑๓.๔๐ ตารางเมตร และมีความกว้างด้านแคบที่สุดเพียง ๑.๖๐ เมตร ไม่เป็นไปตามข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวงดังกล่าวที่กำหนดว่า ห้องนอนในอาคารให้มีความกว้างด้านแคบที่สุดไม่น้อยกว่า ๒.๕๐ เมตร ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นการชอบแล้ว ส่วนประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยข้อ ๒๐ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) และข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๒๗.๔/๖๔๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงนายอำเภอสันทรายว่า เทศบาลตำบลแม่โจ้ออกใบอนุญาต เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งให้มีการแก้ไขอาคารให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือพิจารณาตามอำนาจหน้าที่และให้รายงาน



สำเนาถูกต้อง

/ผลการ...

ผู้...
(นางปณตดา กุฑัณภาส)
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

๒๐

ผลการดำเนินการให้จังหวัดทราบภายใน ๖๐ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่โต้แย้งหนังสือฉบับนี้ จึงต้องยอมรับและปฏิบัติตามเงื่อนไขในหนังสือฉบับดังกล่าว แต่ระยะเวลาผ่านมา ๓ ปีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหลายประการและไม่ดำเนินการตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะผู้บังคับบัญชา การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นการชอบแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ อ้างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เห็นว่า ผู้ร้องสอดที่ ๑ นำข้อกฎหมายที่ไม่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นมากล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ร้องสอดที่ ๑ ทุกประเด็น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๐๒๕ และเลขที่ ๑๐๐๔๔ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ตามลำดับ โดยที่ดินตั้งอยู่ในซอยแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๙๔ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๙ ตารางวา ซึ่งตั้งอยู่บริเวณปากซอยเข้าหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากนายสุวิทย์ ประเวทย์จิตต์ และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตต์ และเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยในที่ดินแปลงดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยแนบเอกสารประกอบการขออนุญาต ได้แก่ สำเนาโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๙๔ แบบแปลนอาคาร หนังสือยินยอมให้ทำการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ หนังสือตกลงทำผนังร่วมกันของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ หนังสือตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ หนังสือตกลงให้



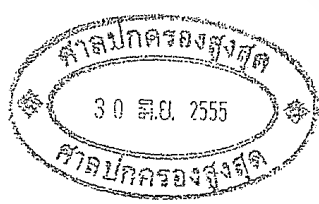
สำเนาถูกต้อง

/ปลูกสร้าง...

ผู้
นางบุณเดชา กุศลภาณุภาส
ร. น. บ้านศาลปกครองชำนาญการ

ปลูกสร้างอาคารชิตเขตที่ดินของนายเกษม ศิริวรรณ และหนังสือตกลงทำผนังร่วมกันของ นายเกษม ศิริวรรณ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้นครึ่ง จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงเริ่มก่อสร้างอาคารดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ และก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ โดยก่อสร้าง เป็นอาคารหลังเดียว ไม่มีผนังกันแบ่งอาคารเป็นคูหา มีประตูด้านหน้าเพียงด้านเดียว ด้านหน้าอาคารติดกับทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่ใจ ซึ่งมีความกว้าง ๔๐ เมตร มีระยะห่างจากเขตทางหลวงดังกล่าว ๑.๗๐ เมตร ด้านข้างอาคารทางทิศเหนือติดกับ ทางสาธารณประโยชน์ ห่างจากเขตที่ดิน ๒ เมตร ด้านข้างอาคารทางทิศใต้ติดกับ อาคารพาณิชย์ของนายเกษม โดยมีหนังสือตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิตเขตที่ดินและมี หนังสือตกลงให้ทำผนังร่วมกันของนายเกษม ส่วนด้านหลังอาคารทางทิศตะวันตกติดกับ ถนนส่วนบุคคลของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ ห่างจากเขตที่ดิน ๐.๕๐ เมตร โดยมีหนังสือ ยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิตเขตที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ ผนังอาคารด้านหลัง มีหน้าต่างและช่องระบายอากาศ ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ ผู้จัดการโรงเรียนอนุบาลขวัญจรูญ ซึ่งตั้งอยู่ในซอยด้านหลังอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ตรวจสอบการอนุญาตก่อสร้าง อาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ว่าผิดกฎหมายหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ ตรวจสอบว่ามีการอนุญาตให้ต่อเติมอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในซอยโรงเรียนอนุบาลขวัญจรูญได้รับความเดือดร้อนจากการ ต่อเติมอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ซึ่งปิดบังทัศนวิสัยในการขยับเขยื้อนพาหนะ ทำให้มองไม่เห็นรถ ที่จะเลี้ยวเข้ามาในซอย เป็นเหตุให้เกิดอันตรายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบแล้วมีคำสั่ง เลขที่ ๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง โดยไม่ได้รับอนุญาต และผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับ อนุญาตแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑

ส.เนน .ผู้ฟ้อง
นางปิ่นนิตดา ฤทธิธำภูษิต
นางปิ่นนิตดา ฤทธิธำภูษิต
นางปิ่นนิตดา ฤทธิธำภูษิต



/และให้รื้อถอน...

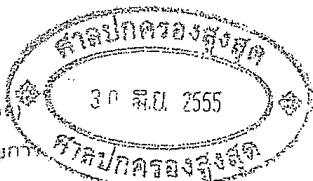
และให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต และได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เพื่อให้ตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวด้วย ต่อมา นายอำเภอสันทราย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงกรณีมีราษฎรจากตำบลหนองหารร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ รายงานข้อเท็จจริงต่อนายอำเภอสันทรายว่า รักษาการหัวหน้าฝ่ายช่างของเทศบาลตำบลแม่ใจ ได้ตรวจสอบแบบแปลนและเอกสารหลักฐานประกอบคำขออนุญาตของผู้ร้องสอดที่ ๑ แล้วเห็นว่าครบถ้วนถูกต้อง จึงเสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ส่วนถนนที่เข้าออก บริเวณปากซอย ขวัญตรุนั้น เป็นถนนส่วนบุคคลตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๘๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า รัยะรันแนวอาคารและพื้นที่ภายในอาคารไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๒๗.๔/๖๔๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้นายอำเภอสันทราย ดำเนินการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งให้มีการแก้ไขอาคารดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และรายงานผลการดำเนินการให้จังหวัดเชียงใหม่ ทราบภายใน ๖๐ วัน

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ร้องสอดที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีรวมสี่ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คำเนาผู้ฟ้อง

ใน อ.วิบูลย์
นางเนงเนงตา อุตม์ภักดิ์
นางวิภาสภรณ์ อานาญกา



/ตามมาตรา...

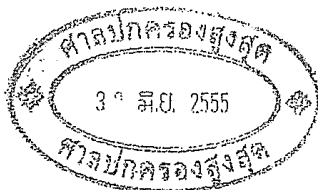
๒๓

ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุม การก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในซอยถัดจากอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ และจำเป็นต้องใช้ยานพาหนะในการสัญจร ผ่านเข้าออก ถนนทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ อยู่เป็นประจำ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อ้างว่าการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ปิดบังทัศนวิสัยในการสัญจร มีผลต่อความปลอดภัย ในการสัญจรไปมาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนทั่วไปที่ใช้เส้นทางดังกล่าว เป็นเหตุให้ เกิดอุบัติเหตุได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้รับ การเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง อาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย และหากอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างไม่ถูกต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร ดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นบุคคลซึ่งความเป็นอยู่อาจถูกกระทบกระเทือน เนื่องจากการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หรือไม่

ดำเนินถูกต้อง

นางปิ่นนิตา กุศลภาณุภาส
5 นายที่ศาลปกครองชำนาญการ



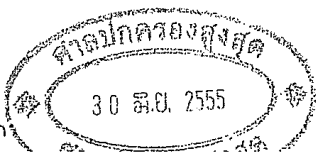
/ศาลปกครอง...

๒๔

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับ หนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจง ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับปัญหาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจ ยกชั้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ออกใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของ ผู้ร้องสอดที่ ๑ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ และผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้เริ่ม ดำเนินการก่อสร้างอาคารตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ จนแล้วเสร็จในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ นั้น ไม่ปรากฏชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้เห็นหรือได้ทราบเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของ ผู้ร้องสอดที่ ๑ เมื่อใด แต่ในระหว่างการก่อสร้างอาคารที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า การที่ศาลจะได้พิจารณาตรวจสอบความชอบ

สำเนาถูกต้อง

นางบุณนิตา อุตธานานุกา
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



/ด้วยกฎหมาย...

ด้วยกฎหมายของการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีและการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อไปนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่า คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุดจากบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองที่จะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ โดยหากเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่รับไว้พิจารณาได้ และคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำสั่งรับคำฟ้องที่ทำโดยองค์คณะ เมื่อตรวจสอบคดีนี้โดยตลอดแล้วปรากฏว่า แม้ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเพียงนายเตียวมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา โดยมีได้วินิจฉัยยกเหตุว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นในคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังปรากฏตามรายงานกระบวนการพิจารณา ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๗ ก็ตาม แต่ในเวลาต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาซึ่งกระทำโดยองค์คณะและได้มีการวินิจฉัยรับคำฟ้องไว้พิจารณาแจ้งชัดในคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงถือว่าการสั่งรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณากระทำโดยองค์คณะ โดยองค์คณะเห็นว่าเป็นคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่องค์คณะเห็นว่าคดีนี้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดที่ ๑ ในประเด็นนี้จึงต้องห้ามตามกฎหมายตามนัยข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๑๑ (๑) แห่งระเบียบดังกล่าว จึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้แก่ผู้ร้องสอด เป็นคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำเนาถูกต้อง

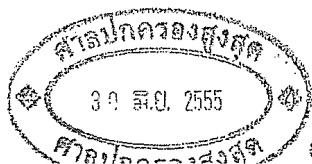
นางบุณเณดา กุศลภาณุภาส
 (นางบุณเณดา กุศลภาณุภาส)
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



/ศาลปกครอง...

๒๖

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้นครึ่ง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๕๙๔ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยแนบบแผนแปลนอาคารประกอบการขออนุญาต มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าแบบแปลนอาคาร ที่ขออนุญาตเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ เห็นว่า อาคารและระยะต่างๆ ของอาคาร ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า อาคารที่สูง เกินสองชั้นหรือเกิน ๘ เมตร ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะ ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายหรือคลังสินค้า ที่ก่อสร้าง หรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกิน ๒๐ เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย ๒ เมตร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยความสูง ๙.๕๐ เมตร อาคารดังกล่าว มีด้านหน้าติดทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่ใจ ซึ่งเป็นถนนสาธารณะที่มีความกว้าง เกิน ๒๐ เมตรขึ้นไป แต่เมื่อพิจารณาจากแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตปรากฏว่าฝั่งบริเวณ มีระยะห่างจากถนนด้านหน้าอาคาร ๑.๕๐ เมตร และแปลนพื้นชั้นล่างมีระยะห่างจาก เขตถนนสาธารณะถึงตัวอาคารเพียง ๑.๖๐ เมตร ระยะร่นแนวอาคารที่ขออนุญาต จึงห่างจากเขตถนนสาธารณะน้อยกว่า ๒ เมตร แบบแปลนอาคารที่ขออนุญาตจึงไม่ชอบ ด้วยข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับผนังของอาคาร ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่งของ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า ผนังของอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศหรือช่องแสง หรือระเบียงของอาคารต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ดังนี้ (๑) อาคารที่มีความสูงไม่เกิน ๙ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๒ เมตร (๒) อาคารที่มีความสูง เกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และวรรคสอง กำหนดว่า ผนังของอาคารที่อยู่ห่างเขตที่ดินน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่จะก่อสร้างชิดเขตที่ดินและ



สำเนาถูกต้อง

/อาคาร...

นางบุณตดา อุตภิธานภท
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

๒๗

อาคารดังกล่าวจะก่อสร้างได้สูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และคาบฟ้าของอาคารด้านนั้นให้ทำผนังทึบสูงจากคาบฟ้าไม่น้อยกว่า ๑.๘๐ เมตร ในกรณีที่ก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร อยู่ติดอาคารของผู้อื่นสองด้าน โดยอาคารด้านที่ติดกับอาคารพาณิชย์ของนายเกษม ศิริวรรณ ได้มีหนังสืออนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินและตกลงให้ทำผนังร่วมกันไว้ จึงไม่จำเป็นต้องก่อสร้างอาคารให้มีระยะห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ส่วนด้านหลังของอาคารติดกับที่ดินของนายสุวิทย์และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตต์ มีระยะห่างจากเขตที่ดิน ๕๐ เซนติเมตร ผนังของอาคารมีหน้าต่างและช่องระบายอากาศ แม้จะมีหนังสือตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินในระยะห่างน้อยกว่า ๓ เมตรก็ตาม แต่ผนังของอาคารจะต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบแบบแปลนอาคารที่ขออนุญาตจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พื้นที่ภายในอาคารตามข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า ห้องนอนในอาคารให้มีความกว้างด้านแคบที่สุดไม่น้อยกว่า ๒.๕๐ เมตร และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๘ ตารางเมตร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ห้องนอนในอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ มีพื้นที่ประมาณ ๑๓.๔๐ ตารางเมตร ซึ่งไม่น้อยกว่า ๘ ตารางเมตร แต่มีความกว้างด้านแคบที่สุดเพียง ๑.๘๕ เมตร ซึ่งน้อยกว่า ๒.๕๐ เมตร แบบแปลนอาคารที่ขออนุญาตจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ลักษณะของอาคาร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า อาคารที่เป็นตึกแถวต้องมีความลึกไม่น้อยกว่า ๔ เมตร และพื้นที่ชั้นล่างแต่ละคูหาต้องไม่น้อยกว่า ๔๐ ตารางเมตร และต้องมีประตูให้คนเข้าออกได้ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสองชั้นครึ่ง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ โดยไม่ได้กำหนดประเภทของอาคารให้เป็นห้องแถวหรือตึกแถว กรณีจึงไม่ต้องด้วยข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕

สำนักงานอัยการ

ผู้
นางบุญเนตา บุทธิภักดิ์
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



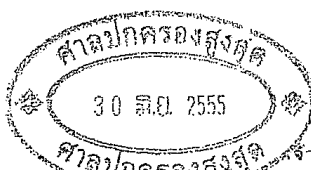
/(พ.ศ. ๒๕๕๓)...

๒๘

(พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยปรากฏตามแผนผังบริเวณและแบบแปลนที่แนบไปพร้อมกับคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้แสดงว่าแบบแปลนอาคารที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ ขออนุญาตก่อสร้างไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒๐ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) และข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ประกอบกับแผนผังบริเวณและแบบแปลนก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้วออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้แก่ผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงเป็นการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายฉบับข้างต้น อันเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ร้องสอดที่ ๑ ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สี่ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว (๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ (๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑) มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้



ดำเนินคดี

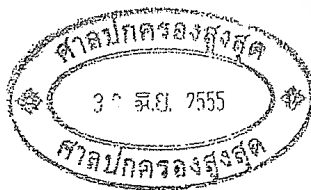
/และให้...

ผู้
นางปิ่นนดา เกตุอักษร
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญกา

และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือ ผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้อง ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ตามหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ถูกฟ้องคดีให้การยอมรับว่าด้านหน้าอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ติดถนนทางหลวงแผ่นดิน สายเชียงใหม่ - แม่ใจ เมื่อพิจารณาจากแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตตามผังบริเวณอาคาร มีระยะห่างจากเขตถนนด้านหน้าถึงตัวอาคาร ๑.๕๐ เมตร และแบบแปลนพื้นชั้นล่าง มีระยะห่างจากเขตถนน ๑.๖๐ เมตร แต่ในการก่อสร้างมีระยะห่างจากเขตถนน ๑.๗๐ เมตร เป็นแนวเดียวกับอาคารข้างเคียงจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คูหา ระยะด้านหน้าอาคารห่างน้อยกว่า ที่กำหนดตามข้อ ๔๑ วรรคสอง (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ประมาณ ๓๐ เซนติเมตร อาคารของ ผู้ร้องสอดที่ ๑ ด้านที่ติดกับที่ดินของนายสุวิทย์ และนายสุเวทย์ ประเวทย์จิตรดี มีระยะห่างจาก เขตที่ดิน ๕๐ เซนติเมตร แต่ผนังของอาคารมีหน้าต่างและช่องระบายอากาศ แม้จะมีหนังสือ ตกลงให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดินในระยะห่างน้อยกว่า ๓ เมตรก็ตาม แต่ผนังของอาคาร จะต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ การก่อสร้างโดยผนังของอาคารมีหน้าต่างและช่องระบายอากาศ จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนห้องนอนในอาคารมีพื้นที่ประมาณ ๑๓.๔๐ ตารางเมตร ซึ่งไม่น้อยกว่า ๘ ตารางเมตร แต่มีความกว้างด้านแคบที่สุดเพียง ๑.๖๐ เมตร ซึ่งน้อยกว่า ๒.๕๐ เมตร การก่อสร้างห้องนอนภายในอาคารจึงไม่ชอบด้วย

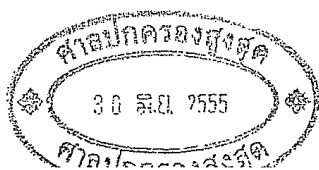
สำเนาถูกต้อง

นางปณตดา ฤทธิภาณุภาส
 หน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



/ข้อ ๒๐...

ข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับในระหว่างการพิจารณาของศาลปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๒๗.๔/๖๔๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงนายอำเภอสันทรายว่า อาคารดังกล่าวตั้งอยู่ติดกับถนนสาธารณะสายเชียงใหม่ - พริ้ว มีความกว้าง ๔๐ เมตร จากการตรวจสอบทั้งจากแบบแปลนและพื้นที่จริงพบว่ามีการเว้นระยะอาคารห่างจากเขตถนนไม่ถึง ๒ เมตร ส่วนห้องนอนภายในอาคารมีความกว้างด้านแคบที่สุดเพียง ๑.๖๐ เมตร ไม่เป็นไปตามข้อ ๔๑ และข้อ ๒๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงให้อำเภอสันทรายแจ้งเทศบาลตำบลแม่โจ้พิจารณาใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งให้มีการแก้ไขอาคารดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และรายงานผลการดำเนินการให้จังหวัดทราบภายใน ๖๐ วัน กรณีจึงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยข้อ ๒๐ ข้อ ๔๑ วรรคสอง (๓) และข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ จึงเป็นการก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา ๔๐ (๓) มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ แล้วแต่กรณี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดที่ ๑ ให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนกรณีที่ผู้ร้องสอดที่ ๑ อ้างว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยกเว้นให้มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน ที่ได้รับอนุญาตเว้นแต่ระยะที่ตั้งของอาคารถึงขอบเขตที่สาธารณะผิดไปจากแผนผังบริเวณที่ได้รับอนุญาตเกินร้อยละยี่สิบ การที่ด้านหน้าของอาคารที่ก่อสร้างของผู้ร้องสอดที่ ๑ ติดทางหลวงแผ่นดินสายเชียงใหม่ - แม่โจ้ มีระยะห่างจากเขตถนนสาธารณะน้อยกว่า ๒ เมตร จึงอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของกฎกระทรวงดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า โยนุญาต



สำเนาถูกต้อง

/ให้ผู้ร้อง...

ใน
 (นางปนัดดา ฤทธิ์ภานุภาส)
 เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญกา

ให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่อาจนำข้อกำหนดของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ อุทธรณ์ของผู้ร้องสอดที่ ๑ ในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดที่ ๑ ก่อสร้างอาคารโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่มีคำสั่งอนุญาต และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ (๓) มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพบูลย์ เสียงก้อง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

Sin Sait
ตุลาการเจ้าของสำนวน

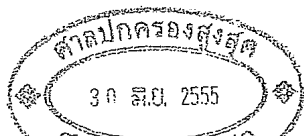
ศาลปกครองสูงสุด ถนนพหลโยธิน กรุงเทพฯ
วันที่ ๒๑ ส.ย. ๒๕๕๕
ศาลปกครองชั้นต้น อำนาจศาลพิพากษา/คำสั่ง
วันที่ ๒๓ ต.ค. ๒๕๕๕
โดยมีคำสั่งการสำนวนคดีที่ ๗ ต.ค. ๒๕๕๕

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
ได้ตรวจอ่าน... คำพิพากษา... แล้วถูกต้อง

นาง... (ผู้ลงนาม)
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอุดมศักดิ์ อังศุพิสิฐ

สำเนาถูกต้อง



นาง... (ผู้ลงนาม)
นางบุณณเตา (ผู้กล่าวหา)

○ รายงานกระบวนการพิจารณา

(จ. ๑๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๘๘/๒๕๕๐

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๘๙/๒๕๕๕

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๘ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง

นางมณฑา เบ็ญจันทร์ ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
นายวิทยา วงษ์มณี ที่ ๒	
นางสาวสมใจ เดชภักดินมมงคล ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน	ผู้ร้องสอด
นายกเทศมนตรีตำบลแม่ใจ	ผู้ถูกฟ้องคดี

ด้วยคดีนี้มีข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในส่วนของวันที่ที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาและประทับตราประจำวัน โดยระบุเป็นวันที่ “๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕” ซึ่งที่ถูกต้องคือ วันที่ “๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๕”

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงให้แก้ไขวันที่จาก “๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕” เป็น “๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๕” ทั้งนี้ หากผู้กรณีประสงค์จะคัดสำเนาคำพิพากษา ให้คัดสำเนาคำสั่งเพิ่มเติมนี้รวมไปด้วย

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบุลย์ เสียงก้อง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนต์ศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางมณีไรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

อ่านเมื่อวันที่..... 15 ก.ย. 2555

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๖/๒๕๕๐
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๕๗/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง	{	นายสกล วรชัย ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
		นายเพชร หงษ์กลาย ที่ ๒	
		นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๔/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ ๒๑๔/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ และนางเบญจมาศ สิงห์สถิต ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง ปรากฏว่าในขณะนั้นนางเบญจมาศมักไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ มีการจัดทำเอกสารเบิกจ่ายตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินไม่เป็นปัจจุบัน การจัดเก็บเอกสารไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยทำให้เอกสารสูญหาย



/และเสนองาน...

๒

และเสนองานข้ามผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดักเตือนด้วยวาจาแล้วแต่ไม่เป็นผล จึงได้บันทึกเสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่นางเบญจมาศ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินางเบญจมาศด้วยวาจาและให้ปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามระเบียบ ต่อมาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี ได้เข้าไปตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการเงินการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ แต่ยังมีได้แจ้งผลการตรวจ หลังจากนั้นเสมียนตราอำเภอเมืองตราดได้เข้าตรวจสอบการเงินการบัญชี ตามแผนการตรวจของอำเภอ พบว่ามียอดเงินขาดบัญชีจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท ซึ่งในเวลานั้นนางเบญจมาศยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ และภายหลังได้ขาดราชการและหลบหนีไป องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยสรุปให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท ต่อมากรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินร้อยละ ๔๐ ของจำนวนเงิน ที่เสียหายเป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๑๓.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินร้อยละ ๖๐ ของจำนวนเงินที่เสียหายเป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๐.๑๓ บาท องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ จึงออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตาม จำนวนที่กรมบัญชีกลางกำหนดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่ยังมีได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง การรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย
๒. ให้เพิกถอนหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๔๓๙๒๓ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด
๓. ให้ศาลมีคำสั่งให้ตรวจสอบกรณีเงินขาดบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแร่ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓ ใหม่

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า เนื่องจากนายวรายุทธ พร้อมวงศ์ ซึ่งได้รับการบรรจุ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่แทนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้นางเบญจมาศ รายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ เพราะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ย้ายไปรับราชการที่อื่น



/แต่ไม่ได้...

๓

แต่ไม่ได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้ใดและไม่ได้ส่งมอบงานให้แก่นายรายุทธ แต่ปรากฏว่านางเบญจมาศ ได้ขาดราชการไปตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยมีได้แจ้งเหตุขัดข้อง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของอำเภอเมืองตราดจึงได้ทำการตรวจสอบการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งเบื้องต้นพบว่านางเบญจมาศได้ยักยอกเงินภาษีบำรุงท้องที่และเงินประกันสัญญาของบริษัทสมพงษ์การโยธาเป็นเงิน ๑๗,๑๔๘.๗๑ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งความดำเนินคดีกับนางเบญจมาศเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี ขอให้ตรวจสอบการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเงินขาดบัญชี จำนวน ๒,๕๐๕,๕๑๔.๕๓ บาท และเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประสานงานกับ คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอำเภอเมืองตราด ผลปรากฏว่านางเบญจมาศ ได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ยักยอกเงินองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งไปทั้งสิ้น ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท แยกเป็นความเสียหายจากการเบิกเงินจากบัญชีออมทรัพย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่บัญชี ๐๗๙-๒-๒๑๐๖๓-๕ ระหว่างวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ รวม ๑๑ ครั้ง เป็นเงิน ๑๙๒,๗๘๒.๕๘ บาท แต่มีหลักฐานที่ตรวจสอบได้จำนวน ๙๕,๓๑๔ บาท จำนวนเงินที่เสียหายหรือไม่มีหลักฐาน ให้ตรวจสอบจำนวน ๙๗,๔๖๘.๕๘ บาท ความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินจากบัญชี กระแสรายวันธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ ๐๗๙-๕-๐๐๐๓๕-๔ ระหว่างวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ รวม ๔๙ ครั้ง จำนวนเงิน ๓,๔๓๒,๓๖๔.๖๑ บาท มีหลักฐานที่ตรวจสอบได้จำนวน ๑,๐๒๙,๑๘๔.๖๖ บาท จำนวนเงินที่เสียหายหรือไม่มีหลักฐาน ให้ตรวจสอบจำนวน ๒,๔๐๓,๑๗๙.๙๕ บาท ความเสียหายจากการรับเงินรายได้เงินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเงินประกันสัญญาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่ไม่นำฝากเงินเข้าบัญชีธนาคารหรือไม่สามารถตรวจสอบรายได้อีกจำนวน ๑๒๒,๘๗๕.๐๓ บาท คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้สรุปความเสียหายและผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับผิดชอบต่อนายอำเภอเมืองตราด ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของนางเบญจมาศ ไม่ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาลงนามในเช็คเพื่อการเบิกจ่ายตลอดจนลงนามในเอกสารการเงินโดยไม่มีใครตรวจสอบให้รอบคอบ ถือเป็น การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



/ควรต้องร่วม...

๔

ควรต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับนางเบญจมาศ ด้วย และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ เป็นผู้มีส่วนจูงนามสั่งจ่ายเช็คขาดความรอบคอบ ไม่เอาใจใส่ดูแลการลงนามเบิกจ่ายเงิน จึงเข้าข่ายประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายทางแพ่งร่วมกับนางเบญจมาศด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบแล้วจึงได้รายงานไปยังกระทรวงการคลัง ต่อมากรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๔๓๙๒๓ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๔๐ ของจำนวนเงิน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท เป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๖๐ ของจำนวนเงิน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท เป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นไปโดยชอบแล้ว จึงออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตามจำนวนที่กรมบัญชีกลางกำหนดดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ตั้งแต่วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยก่อนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่นได้ส่งมอบงานที่ค้างให้กับประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) แล้ว ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด ในการเบิกจ่ายเงิน นางเบญจมาศ เป็นผู้ลงลายมือชื่อขอเบิกเงินพร้อมกับวางฎีกาแล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามเพื่อเบิกจ่าย ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงินว่ามีครบถ้วนหรือไม่ รายการเบิกจ่ายกับฎีกาตรงกันหรือไม่ หากไม่ตรงกันก็จะตั้งเตือนด้วยวาจาและสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อน เมื่อเห็นว่าถูกต้องจึงเสนอลงนามเบิกจ่ายให้ ส่วนการขีดฆ่าเช็คคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกนั้น เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการคลัง อีกทั้งการไม่ขีดฆ่า “หรือผู้ถือ” ออกก็เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในขณะนั้นมีพนักงานส่วนตำบลปฏิบัติราชการเพียงสามคน หากต้องไปเบิกเช็คสองคนจะเหลือหัวหน้าโยธาเพียงคนเดียว หากมีประชาชนมาติดต่อราชการก็ไม่สามารถปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งวิธีดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติโดยทั่วไปในองค์การบริหารส่วนตำบล



/แต่หาก...

๕

แต่หากเป็นเช็คสั่งจ่ายบุคคลภายนอกก็จะทำการขีดฆ่าคำว่า "หรือผู้ถือ" ออก สำหรับนางเบญจมาศ ได้ขาดราชการไปตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รายงานให้นายอำเภอเมืองตราดทราบและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ปรากฏว่าพบการทุจริตด้านการเงินของนางเบญจมาศ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แจ้งความต่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองตราด เพื่อให้ดำเนินคดีกับนางเบญจมาศ และได้มีหนังสือถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี เพื่อให้ทำการตรวจสอบการเงิน การบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับนางเบญจมาศ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวน ๒,๖๒๐,๕๒๓.๕๖ บาท (ที่ถูกคือ ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท) ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายและไม่เป็นธรรม กล่าวคือ จำนวนเงินที่สรุปว่าสูญหายหรือเสียหายจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท นั้นไม่เป็นความจริง เนื่องจากหลังจากที่นางเบญจมาศได้ทำฎีกาขอเบิกงบประมาณรายจ่ายและผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงนามอนุมัติไปแล้ว ก็ได้นำเงินดังกล่าวไปจ่ายให้กับคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในสำนักงาน ค่าวัสดุต่าง ๆ รวมทั้งจ่ายให้กับคู่สัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ซึ่งได้มีการตกลงจ้างกัน และคู่สัญญาเหล่านั้นต้องการให้จ่ายเป็นเงินสดและได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญาไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งไม่ปรากฏว่าคู่สัญญาต่างๆ ดังกล่าวได้ร้องเรียนหรือกล่าวหาว่าไม่ได้รับเงินจากองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่แต่อย่างใด ดังนั้น ความเสียหายที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้รับจึงไม่ใช่จำนวนเงินตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสรุป ทั้งนี้ สามารถพิสูจน์ได้จากโครงการก่อสร้างและพยานบุคคลว่าเงินดังกล่าวมิได้สูญหายแต่อย่างใด เพียงแต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการในส่วนของเอกสารเกี่ยวกับบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ซึ่งเป็นความบกพร่องส่วนตัวของหัวหน้าส่วนการคลัง สำหรับจำนวนเงินที่เสียหายจากการเบิกจ่ายเงินโดยใช้สมุดเงินฝากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีส่วนรู้เห็นและไม่ได้ลงชื่อในใบถอนเงินแต่อย่างใด และการที่นำรายการเบิกจ่ายเงินหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ย้ายไปรับราชการที่อื่นแล้วไปรวมคำนวณเป็นค่าเสียหายทั้งหมด ถือว่าไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยเหตุที่เงินขาดบัญชีเป็นเพราะมีการรวมใบเบิกรายการจ่ายเงินเข้าด้วยกันแล้วสั่งจ่ายเพียงใบเดียวเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของส่วนการคลัง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คหรือตัวแลกเงิน วิธีการเขียนเช็ค



/สั่งจ่ายเงิน...

๖

สั่งจ่ายเงิน และการมอบฉันทะในการรับเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖ (๕) นอกจากนี้การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงระบุว่า เอกสารในการตรวจสอบไม่ครบถ้วน เช่น ต้นข้าวเช็ดที่ใช้ในการกระทำทุจริต สมุดรายงานเงินคงเหลือประจำวันช่วงที่เกิดเหตุทุจริต เอกสารฎีกาเบิกจ่ายบางฎีกา สำเนาใบถอนเงินจากบัญชีออมทรัพย์ เป็นต้น ทำให้ขาดเอกสารสนับสนุนความเห็นตามการพิจารณาของคณะกรรมการบางส่วน กรณีนี้เห็นว่าเชื่อว่าเป็นการยกยอกซ่อนเอกสารดังกล่าวโดยผู้กระทำการทุจริต เห็นได้ว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่มีพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ มาประกอบการพิจารณา แต่เป็นการสันนิษฐานเองแล้วสรุปยอดความรับผิด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๑๖ ของระเบียบสำนักงานรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่อำเภอเมืองตราดออกคำสั่ง ที่ ๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ ซึ่งผลการสอบมิได้มีส่วนที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างเพิ่มเติมจากผลการสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ที่เพียงพอสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะต้องรับผิดและจำนวนเงินค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องได้ในเบื้องต้นแล้ว ถือว่าอำเภอเมืองตราดมีเจตนาที่จะสร้างความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยไม่มีเหตุผลสมควร ดังนั้น คำสั่งของอำเภอเมืองตราดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล อีกทั้งผลสรุปการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ออกคำสั่งอำเภอเมืองตราดที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ในมูลละเมิดโดยอ้างเหตุจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี มีรายงานตรวจและเสนอแนะนั้นก็ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามรายงานการตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี ดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสรุปยอดเงินขาดบัญชีโดยการเบิกเงินเป็นเช็คจำนวน ๒,๔๐๓,๑๗๙.๙๕ บาท โดยมีรายการเบิกเงินวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ เบิกจ่ายโดยเช็คเลขที่ ๒๔๐๓๓๔๒ จำนวนเงิน ๒๘,๗๒๙.๕๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสรุปว่าเป็นเงินที่เสียหายไม่มีหลักฐานตรวจสอบนั้น หากตรวจสอบกับสมุดคุมเช็ค เลขที่ฎีกา ๘๑/๒๕๔๒ วันที่เสนอลงนาม ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ระบุว่าจ่ายให้องค์การโทรศัพท์เป็นค่าติดตั้งโทรศัพท์ ๑ หมายเลข เป็นเงิน ๒๘,๗๒๙.๕๐ บาท ผู้รับเช็คคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เห็นได้ว่าการสรุปของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขาดพยานหลักฐานอ้างอิงที่ชัดเจนและที่สนับสนุนประกอบ จึงเป็นการสอบข้อเท็จจริง



/ที่ไม่ชอบ...

๗

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๔๐ เป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบร้อยละ ๖๐ เป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้บัญญัติให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยพึงจะมาบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตกเดือนด้วยวาจาและเสนอให้ประธานกรรมการบริหารลงโทษแล้ว แต่นางเบญจมาศไม่เชื่อฟังเพราะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา จึงต้องถือว่าหน่วยงานมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบ และตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เรื่อง ให้นำอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านงบประมาณการเงินและการบัญชีเป็นพิเศษ โดยให้นายอำเภอควบคุมการปฏิบัติงานโดยใกล้ชิด แต่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีกลับมิได้กำหนดความรับผิดชอบของนายอำเภอเมืองตราด การที่นางเบญจมาศได้ทำการยกยอกโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ของตนเองเป็นการกระทำผิดอาญา เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้บังคับบัญชามีได้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดดังกล่าวจนเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งได้รับความเสียหาย การจะเรียกให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบใช้เป็นจำนวนเท่าใดให้พิจารณาจากยอดเงินที่ไม่อาจบังคับให้หัวหน้าส่วนการคลังชดใช้ได้ กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเหตุทุจริตดังกล่าวตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งในขณะนั้นนางเบญจมาศยังคงปฏิบัติราชการอยู่ แต่มิได้ดำเนินการเบื้องต้นกับผู้กระทำผิดก่อน กลับปล่อยปละละเลยและมาเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้แทนกรณีถือเป็นการกระทำซ้ำชั้นตอน ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบ

ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงตามประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง มิได้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามคำสั่งที่ ๑๐๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ มาพิจารณาเนื่องจากยังมีได้ตรวจสอบให้แล้วเสร็จ และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีทราบเหตุทุจริตแล้ว ไม่มีเจ้าหน้าที่หรือ



/คู่สัญญา...

๘

คู่สัญญาฟ้องเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ชำระหนี้ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดี ที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ (๑) การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รับผิดชอบใหม่ทดแทนได้มีการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบโดยถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รับผิดชอบใหม่ทดแทนได้มีการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบโดยถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ เพียงใด ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ (ในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ออกคำสั่งที่ ๑๐๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ตามบันทึกลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวนเงินที่เสียหายเป็นเงิน ๒,๑๖๙,๘๑๔.๙๕ บาท แต่การตรวจสอบยังไม่แล้วเสร็จและยังมีใ้ระบุตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด นายอำเภอเมืองตราด จึงได้ออกคำสั่งที่ ๔๐๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ยกเลิกคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๑๐๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งบางคนได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น นายอำเภอเมืองตราดจึงออกคำสั่งที่ ๑๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดใหม่แทน ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ในขณะที่ตรวจสอบพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่มีเงินขาดบัญชีไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเงินที่ขาดบัญชีไป จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคู่กรณีกับองค์การบริหาร



/ส่วนตำบล...

ส่วนตำบลและไม่อาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องตนเองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในกรณีนี้ดังกล่าวจะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเพื่อมีคำสั่งต่อไป หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง ก็ให้หมายรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแล เป็นผู้ออกคำสั่งแทน ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น แม้ว่าตามระเบียบ สำนักงานรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๒ จะกำหนดว่า ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการ โดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือ กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือ เปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ดังนั้น นายอำเภอเมืองตราด จึงมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้ ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของอำเภอเมืองตราด ที่ ๔๐๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และคำสั่งอำเภอเมืองตราด ที่ ๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย มีปัญหาที่ต้อง พิจารณาต่อไปว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการสอบ ข้อเท็จจริงโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการสอบสวนและตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแยกความเสียหาย ดังนี้ (๑) ความเสียหายจากการถอนเงินจากบัญชีออมทรัพย์ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เลขที่บัญชี ๐๗๙-๒-๒๑๐๖๓-๕ ระหว่างวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ รวม ๑๑ ครั้ง เป็นเงิน ๑๙๒,๗๘๒.๕๘ บาท โดยพบว่ามีหลักฐานการเบิกจ่ายจำนวน ๙๕,๓๑๔ บาท ไม่มีหลักฐาน ให้ตรวจสอบเป็นเงิน ๙๗,๔๖๘.๕๘ บาท (๒) ความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินจากบัญชี



/กระแสรายวัน...

๑๐

กระแสรายวันของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เลขที่ ๐๗๙-๕-๐๐๓๓๕-๔ ระหว่างวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ รวม ๔๙ ครั้ง เป็นเงิน ๓,๔๓๒,๓๖๔.๖๑ บาท มีหลักฐานที่ตรวจสอบได้ จำนวน ๑,๐๒๙,๑๘๔.๖๖ บาท ไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบเป็นเงิน ๒,๔๐๓,๑๗๙.๙๕ บาท (๓) ความเสียหายจากการรับเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเงินประกันสัญญาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยไม่ออกใบเสร็จรับเงินและไม่มีหลักฐานนำฝากธนาคารอีกจำนวน ๑๒๒,๘๗๕.๐๓ บาท โดยคณะกรรมการได้นำจำนวนเงินในส่วนที่ไม่พบหลักฐานการเบิกจ่าย รายการที่รับเงินค่าภาษีและเงินประกันสัญญาโดยไม่มีหลักฐานการนำฝากธนาคารมารวมคำนวณเป็นความเสียหายจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท จากนั้นได้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นายยงยุทธ น้าเกตุ และนายสงกรานต์ เวชสิทธิ์ ไปทำการสอบสวนในฐานะพยานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของนางเบญจมาศ แล้วสรุปความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ โดยที่ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอว่าตนอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดดังกล่าวเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นกรรมการที่คณะกรรมการสรุปความเสียหายที่ตรวจสอบได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบและสอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะพยานผู้เกี่ยวข้อง ยังไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผลจากการพิจารณาโดยไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ยังทำให้คณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยคลาดเคลื่อนหลายประการ ดังจะเห็นได้จากการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนรายการเบิกจ่ายเงินตามเช็คเลขที่ ๒๔๐๓๓๔๒ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ จำนวนเงิน ๒๘,๗๒๙.๕๐ บาท ที่สั่งจ่ายให้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการฯ สรุปว่าไม่มีหลักฐานการเบิกจ่ายให้แก่ผู้รับเงิน ทั้งที่ในสำนวนปรากฏหลักฐานว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เรียกเก็บเงินตามเช็คฉบับดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารกรุงไทย สาขาตราด เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ แล้ว นอกจากนี้ ในการ



/พิจารณา...

๑๑

พิจารณาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินที่นางเบญจมาศเป็นผู้รับเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าเบี้ยประชุม ค่าใช้สอยในสำนักงานหรือจ่ายเงินสดให้แก่คู่สัญญาของ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ นั้น คณะกรรมการจะต้องตรวจสอบว่าเงินที่เบิกจ่าย ไปดังกล่าวได้นำไปจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินครบถ้วนแล้วหรือไม่ ประการใด หรือผู้มีสิทธิ ได้รับเงินซึ่งเป็นผู้เสียหายจากเงินจำนวนดังกล่าวได้เรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแร่จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวหรือไม่ ประการใด อันจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแร่เป็นผู้เสียหายและมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินคืนให้แก่องค์การ บริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ซึ่งในการตรวจสอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏพยานหลักฐาน ว่าการเบิกจ่ายดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้รับความเสียหายจาก การที่ต้องชดใช้เงินที่เบิกจ่ายมาแล้วให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินซ้ำอีก ตรงกันข้ามผู้ฟ้องคดี ยอมรับว่าจนถึงปัจจุบันยังไม่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแร่มาเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ชำระหนี้หรือชดใช้เงินที่เบิกจ่ายไป แล้วแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้รับความเสียหาย จากการกระทำดังกล่าวเต็มตามจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้คืนให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำสั่งให้โอนย้าย ไปดำรงตำแหน่งที่อื่นตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ควรร่วมรับ ผิดในการกระทำทุจริตหรือละเมิดอันเกิดจากการกระทำของนางเบญจมาศนับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป แต่คณะกรรมการยังคงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดใช้เงินจากการ เบิกจ่ายเงินตามเช็คระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ รวม ๘ ครั้ง เป็นเงิน ๑๑๑,๗๒๙.๘๐ บาท และจากการที่ไม่นำรายได้จากเงินภาษีบำรุงท้องที่นำฝาก ธนาคารตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ก ๑๓๓๓๙๘๖ เลขที่ ๑ ถึง ๕๐ เล่มที่ ก ๑๓๓๓๙๘๗ เล่มที่ ๑ ถึง ๒๐ และเล่มที่ ก ๑๓๓๓๙๘๘ เลขที่ ๑๙ ถึง ๔๗ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นเงิน ๑๐,๘๘๗.๑๖ บาท และจากเงินประกันสัญญาตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๔ เลขที่ ๓๗ ถึง ๔๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ รวม ๔ ฉบับ เป็นเงิน ๖,๒๗๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๘,๘๘๘.๙๖ บาท ศาลเห็นว่าการที่คณะกรรมการสรุปความเสียหายและเสนอความเห็น ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมทำให้การพิจารณาผิดพลาด คลาดเคลื่อนหลายประการ



/ตั้งได้กล่าว...

๑๒

ตั้งได้กล่าวมาแล้ว การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่หรือไม่ หากกระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว ย่อมทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่หรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีสิทธิดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด รวมทั้งอาจจัดให้มีคำสั่งในเรื่องดังกล่าวนี้ใหม่ให้ถูกต้องและเป็นธรรมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๗ ข้อ ๑๘ และข้อ ๒๑ คณะกรรมการดังกล่าวซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งอำเภอเมืองตราด ที่ ๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๕ ได้เรียกผู้เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดกรณีนางเบญจมาศกระทำทุจริตต่อหน้าที่และยกยอกทรัพย์สินของทางราชการเพื่อสอบข้อเท็จจริงและให้ทราบตัวผู้กระทำผิดคือเรียกสอบผู้เกี่ยวข้องและผู้ต้องรับผิดชอบคือผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นางเบญจมาศ นายยงยุทธ และนายสงกรานต์ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๑/๒๕๔๕ และ ๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ทั้งยังสอบถึงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่



/จะต้อง...

จะต้องชดใช้คืนตามบันทึกข้อความ ที่ ตร ๐๑๑๘/ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ นอกจากนี้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งมีคำสั่งที่ ๑๐๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยแต่งตั้งนายวัชร อินทรเนตร ปลัดอำเภอเมืองตราด และคณะเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจำนวน ๕ คน คณะกรรมการ ชุดดังกล่าวได้พิจารณาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางละเมิดจำนวน ๓ คน ประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะประธานกรรมการบริหาร ผู้ลงนามสั่งจ่ายเช็ค ที่ทุจริต ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ลงนามสั่งจ่ายเช็คที่ทุจริต และนางเบญจมาศ หัวหน้าส่วนการคลัง ผู้รับเงินตามเช็ค/และลงนามในเช็ค ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสรุปได้ความว่า ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ในการลงนามเช็คหรือ ใบโอนเพื่อเบิกจ่ายเงินงบประมาณส่วนใหญ่ นางเบญจมาศจะเป็นผู้นำเสนอโดยบางครั้ง ก็เสนอเพียงเอกสารฎีกาเบิกจ่ายเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการลงนามสั่งจ่ายเช็คในวันเดียว แต่จะนำเสนอให้ลงนามสั่งจ่ายเช็คอีกครั้ง ก็จะมีสมุดควบคุมการใช้เช็คมาเสนอด้วย พร้อมลงนามการเบิกในสมุดและเขียนเช็คมาเรียบร้อยแล้ว เมื่อเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามมาก่อนแล้วจึงลงนามให้ แต่บางครั้งก็มีการลงนามในเช็คโดยมิได้ลงจำนวนเงิน แต่อย่างไร โดยนางเบญจมาศจะแจ้งว่าต้องการเบิกในตอนเช้าก่อนมาทำงานจะได้ไม่ เสียเวลา ตนเองไม่เคยตรวจสอบสมุดเงินฝากธนาคารแต่อย่างใด เนื่องจากนางเบญจมาศ ไม่เคยเสนอและตนเองก็ไม่มีความรู้ ส่วนลายมือชื่อที่ปรากฏตามสมุดควบคุมและลายมือชื่อ ที่ปรากฏในสำเนาเช็คที่คณะกรรมการให้ดูบางส่วนเชื่อว่านางเบญจมาศปลอมลายมือชื่อ ของตนโดยทุจริต ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำสรุปได้ว่า เคยรับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓ สำนักงานสรรพากร อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม ก่อนมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ตนไม่เคยได้รับรายงานยอดเงินคงเหลือจากนางเบญจมาศและไม่ ค่อยถูกกัน เนื่องจากนางเบญจมาศไม่เชื่อฟังจึงไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับ ลายมือชื่อที่ปรากฏ ตามสมุดควบคุมการใช้เช็คและลายมือชื่อในสำเนาเช็คที่เบิกจ่ายเงินบางส่วนเป็นลายมือชื่อ ของตน บางส่วนก็ไม่ใช่ และเชื่อว่านางเบญจมาศจะปลอมลายมือชื่อของตนเพื่อเบิกจ่าย โดยทุจริต นางเบญจมาศไม่มาให้ถ้อยคำเนื่องจากขณะนั้นไม่สามารถติดต่อได้ ซึ่งการสอบ ครั้งนี้มีความเห็นควรดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในข้อหาประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบ



/ข้าราชการ...

๑๔

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ โดยเห็นควรดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ข้อหาประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๔ และเห็นควรดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อนางเบญจมาศ ในข้อหาปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๙๐ ภายหลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้มีหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๕๓ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง การชดใช้ค่าเสียหายถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีความเห็นว่าจากการกระทำละเมิด กรมบัญชีกลางมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ (ที่ถูกต้อง วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็เพิกเฉยไม่ได้ให้การปฏิเสธหรือโต้แย้งคำสั่งแต่ประการใด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือที่ ตร ๗๔๐๐๑/๕๒ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งมีข้อความเช่นเดียวกันส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็เพิกเฉยมิได้ให้การโต้แย้งให้การปฏิเสธหรือดำเนินการใดๆ เช่นเดียวกัน ต่อมาวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ สก ๗๕๓๐๑/๗๕ ถึงประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่เพื่อขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาในการดำเนินการแก้คดีตามข้อกล่าวหา ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากกรมการบริรักษ์การแทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ในขณะนั้น ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่จึงดำเนินการออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๔๖ ตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี ได้ตรวจสอบบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และนายอำเภอเมืองตราดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดดังกล่าว โดยคำสั่งระบุถึงตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามที่กรมบัญชีกลางพิจารณา ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่มีหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๕๑ เรื่อง การชดใช้ค่าเสียหายอีกครั้งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่ก็ไม่ได้รับการปฏิเสธหรือโต้แย้งประการใด หนังสือเรื่องเดียวกันส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ด้วยโดยมีข้อความเดียวกันซึ่งมิได้รับการโต้แย้งเช่นเดียวกัน และในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกครั้งเป็นหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๑๑๑ และ ตร ๗๔๐๐๑/๑๑๐ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑



/วันที่...

๑๕

วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่ก็เพิกเฉย เช่นเดียวกันกับครั้งก่อน จนถึงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงประธาน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อุทธรณ์คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีหนังสือลงวันที่เดียวกันถึง ประธานกรรมการบริหารดังกล่าว อุทธรณ์คำสั่งเช่นเดียวกัน ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้สั่งให้ดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมาย แต่เมื่อเห็นว่าล่วงเลย ระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายแล้ว ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น จึงไม่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือมาขออนุญาตถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการเงินการบัญชี ซึ่งเห็นว่าล่วงเลย เวลามากแล้วจึงได้มีคำสั่งไม่อนุญาตจากกรรมการบริหาร ซึ่งรักษาการแทนประธาน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีเอกสารทางการเงิน ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ซึ่งได้รับมอบในการขอคัดเอกสารครั้งแรกอยู่จำนวน หนึ่งแล้ว ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงประธานกรรมการบริหารดังกล่าว ขออนุญาตถ่ายสำเนาซึ่งก็ได้รับการปฏิเสธเช่นเดียวกัน ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏดังกล่าว บ่งชี้ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า คณะกรรมการได้ดำเนินการตามความนัยข้อ ๑๕ ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว โดยได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอว่าตน อาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดดังกล่าวเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และโดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จบการศึกษาด้านกฎหมาย (นิติศาสตรบัณฑิต) มาโดยตรง อีกทั้งเคยรับราชการ ในตำแหน่ง นิติกร ระดับ ๓ ของสำนักงานสรรพากร ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย เป็นอย่างดี ในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมรู้ระเบียบการ ปฏิบัติราชการเป็นอย่างดี ควรรู้ด้วยว่าการที่ผู้บังคับบัญชากระทำดังกล่าวตนในฐานะ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีส่วนอันจะต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำนั้นด้วย และจากพฤติการณ์ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่สนใจดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไป ตามระเบียบราชการจนเกิดการทุจริตในหน้าที่ อีกทั้งมิใช่การกระทำการทุจริตในครั้งเดียว หากแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลบ้างแม้เพียงน้อย ความเสียหาย คงไม่เกิด ดังนั้น การที่คณะกรรมการได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งสองถือได้ว่าคณะกรรมการ



/ได้ให้อีกาส...

๑๖

ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าในการตรวจสอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชดใช้เงินที่เบิกจ่ายมาแล้วให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินซ้ำอีก ตรงกันข้ามผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าจนถึงปัจจุบันยังไม่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งมาเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งชำระหนี้หรือชดใช้เงินที่เบิกจ่ายไปแล้วแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเต็มจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้คืนให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง นั้น เห็นว่าการยกข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นอ้างถือได้ว่าเป็นการประมวลผลโดยคาดหมายเองโดยปราศจากพยานหลักฐาน การนำผลของการร้องเรียนหรือไม่มาเป็นข้อสรุปว่าไม่เกิดความเสียหายนั้น การก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง จากบัญชีรายละเอียดความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อตรวจสอบรายการเบิกจ่ายเงิน รวมถึงกรณีไม่มีหลักฐานการเบิกจ่ายให้แก่ผู้รับเงิน พบว่ามีการเบิกจ่ายเกินจำนวนที่แท้จริง กรณีดังกล่าวยอมรับฟังได้โดยแจ้งชัดว่าเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง นอกจากนี้ ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินที่นางเบญจมาศเป็นผู้รับเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าเบี้ยประชุม ค่าใช้สอยในสำนักงานหรือจ่ายเงินสดให้แก่คู่สัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง คณะกรรมการได้ตรวจสอบพบความเสียหายแล้วว่ามีกรณีการเบิกจ่ายเงินไปเกินวงเงินที่ต้องจ่ายจริงทำให้ราชการเสียหายจริงเป็นจำนวนมาก ซึ่งแม้จะไม่มีบุคคลภายนอกผู้ต้องเสียหายมาเรียกร้องค่าเสียหายจากองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ตามหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างก็ตาม แต่การอ้างว่าเมื่อไม่มีการเรียกร้องแล้วแสดงว่าไม่เสียหายนั้น ย่อมไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะรับฟังไว้เป็นข้อเท็จจริง แม้จะมีการจ่ายตามเอกสารแต่ก็ปรากฏแจ้งชัดว่ามีกรกระทำการทุจริตในจำนวนเงินที่เบิกจ่ายจริง กรณีเบิกจ่ายเงินตามเช็คเลขที่ ๒๔๐๓๓๔๒ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ (ที่ถูกคือ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๒) จำนวนเงิน ๒๔,๗๒๙.๕๐ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าส่งจ่ายให้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอันไม่ปรากฏรายการ



/ส่งจ่าย...

๑๗

สั่งจ่ายตามหลักฐานของคณะกรรมการ สั่งจ่ายเกินจำนวนที่จ่ายจริง ซึ่งการกระทำดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ดังนั้น คณะกรรมการได้นำเงิน ในส่วนที่ไม่พบหลักฐานการเบิกจ่าย รายการที่รับเงินค่าภาษีและเงินประกันสัญญาโดยไม่มีหลักฐาน การนำฝากธนาคารมารวมคำนวณเป็นความเสียหายจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท ย่อมเป็นวิธีที่ปกป้องประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้มากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวด้วยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ควรรับฟัง ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแร่ จึงชอบด้วยกฎหมาย และคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เพราะเหตุว่าหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งองค์การบริหาร ส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและ นางเบญจมาศ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกรมบัญชีกลางแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีรับไว้เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาคำอุทธรณ์ หรือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นฟ้องคดีนี้ ต่อศาลชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อใด แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์ โดยปรากฏหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้ง คำสั่งดังกล่าวไม่ก่อนวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีรับไว้เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ กรณีจึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณา คำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดเก้าสิบวัน ในการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มิได้พิจารณา อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องนำคดีมาฟ้องภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ คือ ต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการ



/ยื่นฟ้อง...

๑๘

ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ระยะเวลาดังกล่าวขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีที่มีการขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งต้องเป็นกรณีที่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มิได้แจ้งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่กรณีเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ มิได้วินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจนล่วงเลยเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการพิจารณาคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจึงควรมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาหรือพิพากษายกฟ้อง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ศาลปกครองไม่ควรรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาด้วยเหตุล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องได้ แต่หากรับคดีไว้พิจารณาก็จะเห็นว่า คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยอำเภอเมืองตราดได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ยอมดำเนินการตามสิทธิที่ตนเองมีอยู่ จึงยอมไม่อาจอ้างได้ว่าคณะกรรมการไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน เมื่อการสอบสวนของคณะกรรมการเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายโดยชอบแล้ว คำเสียหายที่คณะกรรมการตรวจสอบพบเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งเป็นการรักษาผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เห็นควรพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษาให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาให้ถ้อยคำในฐานะผู้เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและข้อเท็จจริงนั้นกรณีซึ่งเป็นเรื่องการสอบข้อเท็จจริงแต่มิได้แจ้งให้ทราบว่ามาให้ข้อมูลในฐานะอะไรจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจทราบได้ จึงยังถือไม่ได้ว่าได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำพยานหลักฐานมาแสดงอย่างเพียงพอและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในมูลละเมิด



/ตามข้อ ๑๕...

๑๙

ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลห้วยแร่ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ และโอนย้ายไปตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งขณะนั้นนางเบญจมาศยังคงปฏิบัติราชการอยู่และ ได้ขาดราชการไปตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ในช่วงระยะเวลาก่อนวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีรับรู้ในพฤติการณ์แวดล้อมต่างๆ ไป และพบการกระทำโดยมิชอบของนางเบญจมาศ จึงควรมีมาตรการบังคับกับผู้กระทำผิดโดยชัดแจ้งเพื่อบรรเทาความเสียหายเบื้องต้น หรือจะมีมาตรการบังคับโดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดโดยชัดแจ้งได้แต่กลับละเลยไม่ดำเนินการโดยใช้มาตรการที่สมควรจนระยะเวลา ล่วงเลยไปและผู้กระทำผิดความผิดหลบหนี หากดำเนินการในทันทีหลักฐานตลอดจนความเสียหาย ดังกล่าวอาจจะไม่เกิด จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินการ เรียกข้อสิทธิประโยชน์ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ในประการต่างๆ คือ หนังสือแจ้งหนี้ (ให้มาชำระหนี้) ตามกฎหมายไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง แต่เป็นการแจ้งให้มาชำระหนี้ จึงไม่ต้องให้คู่ความแสดงหลักฐานพร้อมพยานมาประกอบจน เป็นที่พอใจและเป็นธรรมก่อนที่จะสรุปและดำเนินการขั้นสุดท้าย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่จำเป็นต้องตอบหรือชี้แจงใดๆ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ดังกล่าวเลยคดีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างถึง และในหนังสือแจ้งให้ชำระหนี้ก็ไม่มีการชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทราบว่ามีสิทธิอันใดเมื่อได้รับหนังสือดังกล่าว และในขณะนั้น นายวรายุทธ ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ปรากฏตามคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ แต่กลับไม่ปรากฏในรายงานการสอบว่านายวรายุทธ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ปรากฏ อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือให้นายอำเภอ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลตาม หนังสือ ที่ มท ๐๓๑๘/ว ๒๐๕๗ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อปรากฏความเสียหายนายอำเภอจึงต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ นอกจากนี้กรณีของนายวรายุทธก็ไม่ปรากฏ ในสรุปรายงานการสอบของคณะกรรมการ ทั้งๆ ที่รายละเอียดนั้นเป็นความเสียหาย ที่เกิดขึ้นขณะที่นายวรายุทธมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่แล้ว แสดงให้เห็นถึงเจตนาของคณะกรรมการที่มีความประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบใช้



/เท่านั้น...

๒๐

เท่านั้น รวมถึงคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ไม่มีรายละเอียดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบถึงรายละเอียดว่ามีสิทธิอันใด ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งยังปรากฏว่าการสอบของ คณะกรรมการที่มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา มีเวลาจำกัดในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา จึงไม่อาจทราบรายละเอียดได้ว่าจะต้องมาให้ข้อมูลที่มีความเสียหายตามที่ คณะกรรมการสรุป และขณะสอบปากคำผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่ปรากฏคำบอกกล่าวของ ประธานคณะกรรมการว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชอบอย่างไร และจะต้องตกเป็นจำเลยใน คดีนี้ อีกทั้งไม่แจ้งด้วยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธินำเรื่องนี้ไปฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลา เท่าไร และขณะนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ร้องคัดค้านนายวราวุธ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการ และเลขานุการและได้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ในช่วงหนึ่งที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย จึงเป็นผู้ร่วมกระทำผิด นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้อง เพิ่มเติมขอคัดถ่ายสำเนาหรือเอกสารต่าง ๆ ที่เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการหาข้อสรุป กรณีเงินขาดบัญชีในขณะอยู่ระหว่างการสอบสวน แต่ไม่ได้รับการอนุญาต รวมถึงภายหลัง คณะกรรมการได้พิจารณาและสรุปความเห็นแล้วผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ร้องขอคัดถ่ายสำเนา อีกครั้งซึ่งไม่ได้รับการอนุญาตเช่นเดิม ในส่วนรายละเอียดของการกล่าวหาว่านั้นเมื่อพิจารณา ตามบันทึกข้อความรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีทุจริต การเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ได้ปรากฏ เอกสารในการตรวจสอบไม่ครบถ้วน เช่น ต้นข้าวเชือกที่ใช้ในการกระทำทุจริต สมุดรายงานเงิน คงเหลือประจำวันช่วงที่เกิดเหตุทุจริตเอกสารฎีกาที่เบิกจ่ายบางฎีกา เช่น ฎีกาที่ ๒๒/๒๕๕๑ ฎีกานอกงบประมาณ ฎีกาที่ ๕-๑๑/๒๕๕๒ และ ๑๗-๒๕/๒๕๕๒ สำเนาใบถอนเงินจาก บัญชีออมทรัพย์เป็นต้น ทำให้ขาดเอกสารสนับสนุนความเห็นตามการพิจารณาของคณะกรรมการ บางส่วน ซึ่งการสอบสวนที่ระบุว่าน่าเชื่อว่ามี การแอบยกยอก ซ่อนเร้นเอกสารดังกล่าว โดยผู้กระทำผิด เป็นเพียงการสันนิษฐานของคณะกรรมการ ซึ่งในหลักการที่คณะกรรมการ จะทำความเข้าใจนั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงและกฎหมายที่แจ้งชัดและมีพยานหลักฐานที่สนับสนุน ประกอบด้วย ไม่ใช่กล่าวอ้างหรือมีความเห็นที่น่าจะคาดคะเนว่าน่าเชื่อถือ กรณีจึงขาด พยานหลักฐาน ประกอบเมื่อพิจารณาถึงมูลค่าของความเสียหายแล้ว ถือได้ว่าข้อพิจารณา ดังกล่าวเป็นความเห็นที่ปราศจากหลักฐานตามที่สรุป และจากยอดสรุปค่าความเสียหาย



/บัญชีแสดง...

๒๑

บัญชีแสดงรายละเอียดความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด ในช่วงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลจันทเขลมแล้ว หรือหลังจากวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการก็นำมารวมเป็นยอดเงินสรุปความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชดใช้ ทั้งๆ ที่ช่วงเวลาดังกล่าว นายวราวุธ ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ โดยไม่ปรากฏรายงานให้นายวราวุธ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าของความเสียหาย และในการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินช่วงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบข้อบกพร่องในส่วนของระบบควบคุมภายใน และสรุปข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานคลังเพียงคนเดียว ซึ่งปฏิบัติงานทุกขั้นตอนได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาและฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้เป็นช่องทางในการทุจริตและก่อให้เกิดผลเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารควรให้ความสำคัญ ควบคุม และกำกับดูแลให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยเคร่งครัด และในการอนุมัติสั่งการควรปฏิบัติตามขั้นตอนและตรวจสอบความถูกต้องอย่างรอบคอบและระมัดระวังต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ดำเนินการจัดทำบันทึกเสนอประธานกรรมการบริหารพิจารณา ดำเนินการตามขั้นตอนแล้ว เมื่อได้รับคำสั่งให้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลจันทเขลม จังหวัดจันทบุรี จึงไม่มีโอกาสได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ดังนั้น เมื่อนายวราวุธมาดำรงตำแหน่งจึงเป็นหน้าที่ของนายวราวุธที่จะต้องปฏิบัติ โดยขอด้วยตำแหน่งในขณะนั้น ในข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องและเงื่อนไขของการฟ้องคดีนั้น เห็นว่า ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องหากมีกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้รับคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาให้ยกเลิกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๔๖ นั้นจึงชอบแล้ว และขอกล่าวนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลปกครองชั้นต้น รวมถึงศาลปกครองก็ไม่ได้กำหนดเป็นประเด็นในการนำสืบ ถือว่าการนำขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลปกครองสูงสุด



/โดยเป็นข้อ...

๒๒

โดยเป็นข้อที่ไม่ได้กล่าวมาโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ คดีมีมูลค่าความเสียหายมากทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีนี้ไว้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงเป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ยังยอมรับว่าไม่ปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนหรือเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ยอมชดใช้ค่าความเสียหาย และศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแล้วว่าการพิจารณาของคณะกรรมการสรุปข้อเท็จจริงความรับผิดชอบในมูลละเมิดในค่าเสียหายที่ปรากฏระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวนเงิน ๒๙,๗๒๙.๕๐ บาท โดยเบิกจ่ายเช็คเลขที่ ๒๔๐๓๓๔๒ เบิกเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ จ่ายให้กับองค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย สาขาตราด เป็นค่าติดตั้งโทรศัพท์ ๑ หมายเลข ซึ่งเป็นยอดเงินที่คณะกรรมการสรุปความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชดใช้ ได้แสดงถึงการไม่สุจริตของคณะกรรมการ ทั้งๆ ที่คณะกรรมการสามารถตรวจสอบแหล่งที่ไปของเงินได้ แต่มิได้ดำเนินการดังนั้น ถือได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคดีนี้อย่างครบถ้วนขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำชี้แจงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาให้ถ้อยคำในฐานะผู้เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการสรุปข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งการดำเนินการสรุปข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งคณะกรรมการสรุปข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของอำเภอเมืองตราดได้เรียกผู้เกี่ยวข้องกับความผิดทางละเมิดกรณีนางเบญจมาศ ผู้ซึ่งกระทำทุจริตต่อหน้าที่ และยกยอกทรัพย์สินของทางราชการเพื่อสรุปข้อเท็จจริงและให้ทราบตัวผู้กระทำผิด ทั้งยังสอบถึงจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้คืน ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ได้มีหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๕๓ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง การชดใช้ค่าเสียหายถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิดซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ (ที่ถูกคือ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็เพิกเฉยไม่ได้ให้การปฏิเสธหรือโต้แย้งคำสั่งแต่ประการใด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๕๒ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งมีข้อความเช่นเดียวกันส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒



/ก็เพิกเฉย...

๒๓

ก็เพิกเฉยมิได้ให้การโต้แย้ง ให้การปฏิเสธ หรือดำเนินการใดๆ เช่นเดียวกัน เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่มีหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๕๑ เรื่อง การขอใช้ค่าเสียหาย ส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่ก็ไม่ได้รับการปฏิเสธหรือโต้แย้งประการใด และมีหนังสือเรื่องเดียวกันส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีข้อความเดียวกัน ซึ่งมีได้รับการโต้แย้งเช่นเดียวกัน และในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกครั้งตามหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๑๑๑ และ ตร ๗๔๐๐๑/๑๑๐ ส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็เพิกเฉยเช่นเดียวกันกับครั้งก่อน ดังนั้น การที่คณะกรรมการได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งสองถือได้ว่าคณะกรรมการได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพิกเฉยเองไม่ยอมดำเนินการตามสิทธิที่ตนเองมีอยู่ย่อมไม่อาจอ้างได้ว่าคณะกรรมการ ไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ย่อมมีส่วนอันจะต้องรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวและจากพฤติการณ์และการปฏิบัติหน้าที่ ราชการของผู้ฟ้องคดีที่ไม่สนใจดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามระเบียบราชการ จนเกิดการ ทุจริตในหน้าที่อีกทั้งมิใช่การกระทำการทุจริตในครั้งเดียว (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นเวลาถึง ๓ ปี) หากแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแล บ้างแม้เพียงน้อยความเสียหายคงไม่เกิดหรือไม่ก็ไม่เกิดขึ้นถึงเพียงนี้ ในกรณีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ สก ๗๕๓๐๑/๗๕ ถึงประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่เพื่อขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ในการดำเนินการแก้คดีตามข้อกล่าวหา ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่รักษาการแทนประธานกรรมการบริหารในขณะนั้น ต่อมา ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงประธานกรรมการบริหารขออุทธรณ์ คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีหนังสือลงวันที่เดียวกันถึงประธานกรรมการบริหารขออุทธรณ์คำสั่ง เช่นเดียวกันซึ่งประธานกรรมการบริหารได้สั่งให้ดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมาย แต่เมื่อเห็นว่าล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายแล้วประธานกรรมการบริหาร



/ในขณะนั้น...

๒๔

ในขณะนั้นจึงไม่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขออนุญาตถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวกับการบัญชี ซึ่งประธานกรรมการบริหารเห็นว่าเวลาล่วงเลยเวลามากแล้วจึงได้มีคำสั่งไม่อนุญาต อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีเอกสารทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ซึ่งได้รับมอบในการขอคัดถ่ายเอกสารครั้งแรกอยู่จำนวนหนึ่งแล้ว ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงประธานกรรมการบริหารขออนุญาตถ่ายสำเนาซึ่งก็ได้รับการปฏิเสธเช่นเดียวกัน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารจากผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับความร่วมมือโดยมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ไปตามจำนวนที่จำเป็นแล้ว ภายหลังมีการขอเพิ่มเติมอีกแต่เป็นระยะเวลาที่ล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งแล้วจึงไม่ได้รับอนุญาตจากประธานกรรมการบริหาร ในขณะนั้น นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้เอกสารที่จำเป็นไปแล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ความร่วมมือแก่ผู้ฟ้องคดีตามสมควรแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มาดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ และได้โอนย้ายไปตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนนายราชฤทธิ์ได้รับคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง ณ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓ ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ซึ่งปรากฏนางเบญจมาศไม่ได้รายงานสถานะด้านการเงินการคลังและการบัญชีให้นายราชฤทธิ์ทราบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่เมื่อมีคำสั่งโอนย้ายไปจังหวัดจันทบุรีก็ไม่ได้มอบหมายงานให้หัวหน้าส่วนโยธาหรือหัวหน้าส่วนการคลังและไม่ได้ส่งมอบงานให้กับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มารับตำแหน่งต่อจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่ประการใด และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ในขณะนั้นได้เขียนหนังสือให้นายราชฤทธิ์รับมอบงานในตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ที่ ๒๙/๒๕๔๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการถอนเงิน/ส่งจ่ายเงิน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามความในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยเงื่อนไข (๑) ประธานกรรมการบริหารฯ กับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจถอนเงิน/ส่งจ่ายเงินร่วมกัน (๒) หัวหน้าส่วนการคลังและหัวหน้าส่วนโยธาผู้ได้รับมอบหมายจะมีอำนาจถอนเงิน/ส่งจ่ายเงิน ก็ต่อเมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายเป็นหนังสือ



/เป็นรายครั้ง...

๒๕

เป็นรายครั้ง ซึ่งก่อนมีคำสั่งฉบับดังกล่าวนายวราวุธยังไม่ใช้อำนาจในการเบิกจ่าย/ถอนเงิน แต่อย่างไร ในช่วงที่นายวราวุธมารับตำแหน่งหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ และรับมอบงานตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ไม่ปรากฏความเสียหายตามบัญชีรายละเอียดความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓ ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดอยู่ในช่วงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่และเป็นผู้มีอำนาจในการเบิกจ่าย และเก็บรักษาเงิน และเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนที่นายวราวุธจะได้รับมอบหน้าที่และรับมอบอำนาจการเบิกจ่ายและถอนเงินทั้งสิ้น เมื่อเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ซึ่งจากการทุจริตของนางเบญจมาศ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่และนายวราวุธ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ ซึ่งเป็นผู้บริหารและเป็นหัวหน้าหน่วยงานในขณะนั้นก็ได้ ละเลยหน้าที่ แต่มีการดำเนินการโดยมีบันทึกข้อความลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยนายวราวุธ รายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยเห็นควรดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีแก่อนางเบญจมาศ และมีหนังสือ ที่ ตร ๗๔๐๐๑/๑๕๗ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้ไปยื่นร้องทุกข์กล่าวโทษ นางเบญจมาศ และได้ยื่นร้องทุกข์กล่าวโทษนางเบญจมาศที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด โดยกล่าวหานางเบญจมาศในเรื่องการทุจริต ซึ่งต่อมาสถานีตำรวจภูธร อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด ได้ส่งเรื่องตามคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานขั้นตอนในการดำเนินคดีให้กับอำเภอเมืองตราดทราบอยู่เป็นระยะ ซึ่งการดำเนินคดีอาญานั้นอยู่ในอำนาจการพิจารณาของสำนักคณะกรรมการปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการอื่นได้ ในส่วนคดี ทางแพ่งมีการนำคดีฟ้องต่อศาลจังหวัดตราด แต่ศาลจังหวัดตราดเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ใน เขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้นำคดีมาฟ้องที่ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยองได้วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถบังคับทางปกครองโดยใช้ มาตราการบังคับทางปกครองได้เองไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนิน ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายมาตลอดไม่ได้เพิกเฉยตามคำแก้อุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เมื่อนางเบญจมาศได้ขาดราชการไปตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงยังไม่สามารถนำตัวมาได้แต่ยังมีการดำเนินการทางวินัยต่อนางเบญจมาศ



/ผู้ฟ้องคดี...

๒๖

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำคำชี้แจงเพิ่มเติมสรุปแล้วมีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างไปจากคำแก้อุทธรณ์ นอกจากนี้ในส่วนของการส่งมอบงานนั้นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ส่วนนายวรยุทธได้รับคำสั่งบรรจุแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓ การปฏิบัติหน้าที่ราชการผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ส่งมอบงานให้กับนายวรยุทธ แต่ได้ส่งมอบงานที่เกี่ยวข้องให้กับประธานกรรมการบริหารในขณะนั้นแล้ว อีกทั้งในขณะตรวจสอบและพบความเสียหายที่เกิดขึ้น นางเบญจมาศยังคงปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ หากผู้บังคับบัญชาในขณะนั้น ซึ่งทราบข้อเท็จจริงและการกระทำอันเป็นความผิดเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาก็ย่อมดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดในเบื้องต้นได้ แต่กลับละเลยเพิกเฉยไม่นำพาดำเนินการที่จะดำเนินการเอาผิดกับผู้กระทำละเมิด

ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำชี้แจงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงต่อนางเบญจมาศ ผู้กระทำการทุจริต โดยแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องร่วมรับผิดชอบกับนางเบญจมาศในการกระทำดังกล่าวโดยไม่ได้กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำผิดโดยการยกยกทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ แต่ประการใด แต่เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนจนได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นบุคคลผู้อยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบร่วมกับนางเบญจมาศ คณะกรรมการจึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อให้มาพบเพื่อการให้ปากคำแก้คดี โดยให้สิทธิแก้ข้อกล่าวหา แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับไม่ได้ดำเนินการใดๆ จนล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นพยานหลักฐานและดำเนินการแก้ข้อกล่าวหาที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีโอกาสโดยมีกำหนดระยะเวลาหลายครั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยเสียเองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลา แต่กลับมาเรียกร้องในภายหลังว่า คณะกรรมการสอบสวนไม่ให้โอกาสแก้ตน ดังนี้ การกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ควรรับฟัง นอกจากนี้ ในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีส่วนอันจะต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของนางเบญจมาศ และจากพฤติการณ์การปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่สนใจดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามระเบียบราชการจนเกิดการทุจริตในหน้าที่อีกทั้งมิใช่การทำการทุจริตในครั้งเดียว (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเวลาถึง ๓ ปี) หากแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลบ้าง ความเสียหายคงไม่เกิด



/ศาลปกครองสูงสุด...

๒๗

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ
ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
ห้วยแร้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ จนถึงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓ และโอนย้ายไปดำรง
ตำแหน่งที่อื่นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน
กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๒๖
มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยในขณะนั้นมีนางเบญจมาศ สิงห์สถิต ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง
ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่นางเบญจมาศ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ
เอกสารการเบิกจ่าย การเงินและการบัญชี มักไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ
การจัดทำเอกสาร การเบิกจ่าย ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินไม่เป็นปัจจุบัน
ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยทักท้วงและตักเตือนด้วยวาจาแล้ว และยังได้บันทึกเสนอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒
พิจารณาลงโทษทางวินัย นางเบญจมาศ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้นางเบญจมาศ ปรับปรุงการ
ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามระเบียบโดยคำหนดด้วยวาจา หลังจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนย้าย
ไปดำรงตำแหน่งที่อื่นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งมีคำสั่งแต่งตั้งนายวราวุธ
พร้อมวงศ์ ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งต่อจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑
ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๓ และนายวราวุธ ได้สั่งให้นางเบญจมาศ รายงานผลการ
ปฏิบัติหน้าที่เรื่องการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน แต่นางเบญจมาศได้ขาด
ราชการไปตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ และในระหว่างนั้น อำเภอเมืองตราดได้เข้า
ตรวจสอบการเงินการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง พบว่านางเบญจมาศมิได้
ลงรายการในเอกสารการเงินการบัญชีตามแบบพิมพ์และเอกสารการเงินที่กำหนดไว้
และยังพบว่านางเบญจมาศได้ยกยอกเงินภาษีบำรุงท้องที่และเงินค่าประกันสัญญาไปเป็นเงิน
๑๗,๑๔๘.๗๑ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานี
ตำรวจภูธรอำเภอเมืองตราด เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จากนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑
ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี ขอให้จัดส่งเจ้าหน้าที่
ไปตรวจสอบเพิ่มเติม และมีคำสั่งที่ ๑๐๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้ง



/คณะกรรมการ...

๒๘

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้มีบันทึกลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยสรุปจำนวนเงินที่เสียหายเป็นเงิน ๒,๑๖๙,๘๑๔.๙๕ บาท แต่ยังไม่ตรวจสอบไม่ได้ว่าบุคคลใดต้องรับผิดเป็นเงินจำนวนเท่าใด ต่อมานายอำเภอเมืองตราดได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งที่ ๔๐๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ยกเลิกคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ที่ ๑๐๒/๒๕๔๓ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ แต่เนื่องจากกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งบางคนได้รับคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น อำเภอเมืองตราดจึงออกคำสั่งที่ ๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ คณะกรรมการสอบสวนได้ทำการตรวจสอบเอกสารหลักฐานและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วได้มีบันทึกลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ สรุปผลการสอบสวนว่าความเสียหายจากการถอนเงินจากบัญชีออมทรัพย์ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่ ๐๗๙-๒-๒๑๐๖๓-๕ ระหว่างวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ รวม ๑๑ ครั้ง เป็นเงิน ๑๙๒,๗๘๒.๕๘ บาท โดยมีหลักฐานที่ตรวจสอบได้ จำนวน ๙๕,๓๑๔ บาท วงเงินที่เสียหายหรือไม่มีหลักฐาน จำนวน ๙๗,๔๖๘.๕๘ บาท ความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินเป็นเช็คจากบัญชีกระแสรายวันธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เลขที่บัญชี ๐๗๙-๕-๐๐๐๓๕-๔ ระหว่างวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ รวม ๔๙ ครั้ง เป็นเงิน ๓,๔๓๒,๓๖๔.๖๑ บาท โดยมีหลักฐานที่ตรวจสอบได้ จำนวน ๑,๐๒๙,๑๘๔.๖๖ บาท วงเงินที่เสียหายหรือไม่มีหลักฐาน จำนวน ๒,๔๐๓,๑๗๙.๙๕ บาท และความเสียหายจากการรับเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเงินประกันสัญญา ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยไม่ออกใบเสร็จรับเงินและหรือไม่นำฝากเข้าบัญชีธนาคาร เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง อีกจำนวน ๑๒๒,๘๗๕.๐๓ บาท รวมเป็นเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้งได้รับความเสียหายจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท และกำหนดตัวบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดเป็นเงิน ๘๗๔,๕๐๗.๘๕ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดเป็นเงิน ๘๗๔,๕๐๗.๘๕ บาท และนางเบญจมาศ รับผิดเป็นเงิน ๘๗๔,๕๐๗.๘๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานผลการสอบสวนไปยัง



/กระทรวง...

๒๙

กระทรวงการคลัง ต่อมากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๔๓๗๒๓ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่านางเบญจมาศ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๔๐ ของเงินจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท เป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๖๐ ของเงินจำนวน ๒,๖๒๓,๕๒๓.๕๖ บาท เป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางดังกล่าว เป็นไปโดยชอบแล้วจึงออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ สั่งให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองและนางเบญจมาศรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวนที่กรมบัญชีกลางมีคำวินิจฉัย ดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง ต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีรับไว้เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่ยังมีได้ มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีรายงานการพิจารณาลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ ความว่า คดีนี้เมื่อมีการพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวม สมควรรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็น เงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้อง วินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ



/การกระทำ...

การกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยในการพิพากษาคดีดังกล่าว มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในความรับผิดชอบทางละเมิดจากการที่นางเบญจมาศยกยอกททรัพย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ เป็นเงิน ๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในความรับผิดชอบทางละเมิด จากการที่นางเบญจมาศยกยอกททรัพย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร่ เป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามคำสั่งพิพาท จึงย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นต้องมีค่าบังคับของศาลปกครองตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะ



/กำหนดไว้...

๓๑

กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ข้อ ๓๐
วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด กรณีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อใด และได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีรับไว้เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณา คำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดหกสิบวันในการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ คือ ต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งคดีนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้ออกคำสั่งใดในการพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยสภาพแล้ว จึงไม่อาจจะบูรณาการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องได้ กรณีจึงไม่อาจขยายเวลายื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้วไว้พิจารณาตามที่มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจไว้ได้ต่อเมื่อศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ



/จำเป็นอื่น...

จำเป็นอื่นเท่านั้น และการที่จะวินิจฉัยว่าการรับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ ส่วนเหตุจำเป็นอื่นนั้น แม้จะมีใช้เหตุผลวิสัยตามนัยมาตรา ๘ ประกอบกับ มาตรา ๑๓๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ย่อมหมายถึงเหตุที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดได้เป็นสำคัญ อีกทั้งหากมีคำพิพากษาคดีนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็คงเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุใดๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ แม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าการพิจารณาคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม สมควรรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาคดีพิพากษาคดีนั้น ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๓/๒๕๕๘ เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์คณะที่พิจารณาคดีพิพากษาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว และแม้ว่าปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดหรือไม่จะมีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างในคำอุทธรณ์เมื่อปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ตามข้อ ๑๐๑



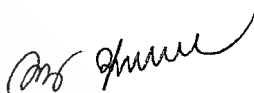
/ของระเบียบ...

๓๓

ของระเบียบเดียวกัน เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนั้นแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์
อีกต่อไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๐/๒๕๔๖
ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน
๑,๐๔๙,๔๐๙.๔๒ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๕๗๔,๑๑๔.๑๓ บาท
โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

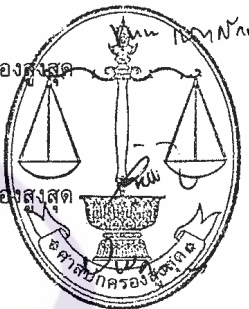
พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง

นายมนูญ ปุญญกริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายชาญชัย แสวงศักดิ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวิษณุ ทรัพย์บุญ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการองค์คณะ

นายนพดล เสงเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมรรถชัย วิศาลภรณ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสมชัย วัฒนากาญจน



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นพดล วิเวกแก้ว

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2542 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 57 สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2547

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง

