

บทที่ 1

แนวคิดและเหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.1 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครองไทย

“ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ¹ ซึ่งความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาเป็นเวลาอันยาวนานในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่ารัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะใช้อำนาจหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ² การกระทำใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะแต่ถ้าล่วงละเมิดเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะต้องมีการให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กร

¹ โภคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544), น. 1.

² อัครราชทู จุฬารัตน, กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2549), น. (8).

ฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการ
รัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ³

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีการพัฒนามาจากคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งทำให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้ง
ศาลปกครองก็ตาม⁴ แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อการจัดตั้ง จนเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมือง
เกิดขึ้น จึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยโดยวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นวันที่
ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการตามกฎหมายเป็นครั้งแรก

1.1.1 โครงสร้างของศาลปกครอง⁵

ศาลปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาล
ปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็น ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค⁶

³ คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย : แนวความคิด ความ
พยายามในอดีตที่ผ่านมาและแนวทางในการดำเนินการในปัจจุบัน”, วารสารกฎหมายปกครอง,
เล่ม 14 ตอน 1, น. 53, (เมษายน 2538).

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

มาตรา 212 ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงานสาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้น
ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาล ตลอดจน
วิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

⁵ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, น. 63-136, (มกราคม-เมษายน 2544).

โดยในวาระเริ่มแรกให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคทั้งหมด 16 แห่ง⁷ โดยแยกออกเป็น ภาคเหนือ 3 จังหวัด (เชียงใหม่ พิษณุโลก แพร่) ภาคกลาง 2 จังหวัด (ลพบุรี สุพรรณบุรี) ภาคตะวันออก 1 จังหวัด (ระยอง) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6 จังหวัด (ขอนแก่น นครราชสีมา บุรีรัมย์ สกลนครอุดรธานี อุบลราชธานี) ภาคใต้ 4 จังหวัด (ชุมพร นครศรีธรรมราช ยะลา สงขลา) ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองภูมิภาคได้เปิดทำการแล้ว 7 แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ พิษณุโลก ระยอง ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา และนครศรีธรรมราช

1.1.1.1 เขตอำนาจของศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลปกครองในที่นี้หมายความว่าถึงเขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองแต่ละศาลมีเขตอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น

(1.1) ศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจตลอดท้องที่ 8 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และในอีก 7 จังหวัดใกล้เคียง และมีเขตอำนาจในจังหวัดอื่นที่ยังมิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคอื่น ทั้งยังอาจรับพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ที่มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วย⁸

นอกจากนี้ ข้อ 29 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา พ.ศ. 2543 ยังได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองเพิ่มเติมอีก 2 ประการ ได้แก่

(ก) คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลปกครองได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็เพราะภูมิลาเนา เพราะสถานที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีหลายข้อหา ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸ มาตรา 8 วรรคสอง สาม และสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ข) ในกรณีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร แต่ผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ก็ให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางได้

(1.2) ศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 94 แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่ กำหนดไว้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกับ ศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร⁹

(2) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด มีเพียงศาลเดียวโดยตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะมูลคดีจะเกิดขึ้นที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

1.1.1.2 ตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยตำแหน่ง และจำนวนตุลาการในศาลปกครอง ดังนี้

(1) ตำแหน่งและจำนวนของตุลาการในศาลปกครอง

(1.1) ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลจะมีตำแหน่งตุลาการศาลปกครองดังนี้¹⁰

- อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนจำนวนของตุลาการนั้น เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹¹

⁹ มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ในวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่มีความสำคัญในกระบวนการพิจารณาอีก 2 ตำแหน่ง ได้แก่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง”

สำหรับตำแหน่ง “ตุลาการเจ้าของสำนวน” นั้น จะแต่งตั้งโดยตุลาการหัวหน้าองค์คณะนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นตุลาการหัวหน้าองค์คณะเองก็ได้ ส่วน “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” จะแต่งตั้งโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น และต้องไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดี¹² ซึ่งในทางปฏิบัติ อธิบดีศาลปกครองกลางจะต้องประกาศกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีปกครองภายในกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน¹³ และในการจ่ายสำนวนคดีของอธิบดีให้แก่องค์คณะนั้น อธิบดีต้องกำหนดด้วยว่าตุลาการคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนั้น¹⁴

(1.2) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วยตำแหน่งตุลาการ ดังนี้¹⁵

- ประธานศาลปกครองสูงสุด

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 224 วรรคท้าย ได้บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

¹² มาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹³ ข้อ 12 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

¹⁴ ข้อ 8 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

¹⁵ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุด
- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ส่วนจำนวนของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นไปตามที่ ก.ศป. กำหนด โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹⁶

ศาลปกครองสูงสุดยังมีตำแหน่งตุลาการในกระบวนการพิจารณาอีก 2 ตำแหน่งที่สำคัญเช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีปกครองนั้น เป็นทำนองเดียวกันกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งโดยปกติแล้วตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้¹⁷

(2) จำนวนตุลาการในองค์คณะ

จำนวนตุลาการในองค์คณะที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะ และสำหรับในศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องมีตุลาการอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะ¹⁸

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 224 วรรคท้าย ได้บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

¹⁷ มาตรา 58 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 12 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

¹⁸ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

(3.1) ที่มาของตุลาการศาลปกครอง

ที่มาของตุลาการศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากตุลาการในศาลยุติธรรม กล่าวคือ

(ก) การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองนั้น จะใช้ระบบเปิด บุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้าเป็นตุลาการในศาลปกครองได้ โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁹ ซึ่งจากมาตรา

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 18 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการ กรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

ดังกล่าว ผู้ที่สามารถเข้าเป็นตุลาการในศาลปกครองได้ อาจมาจากอาชีพข้าราชการ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม อัยการ อาจารย์ หรือทนายความก็ได้²⁰

ส่วนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13²¹ ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับศาลปกครองสูงสุด มาตรา 277 วรรคสอง

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี

(ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี

(ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

ให้นำความในมาตรา 14 และมาตรา 16 มาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น โดยอนุโลม

²⁰ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องคุณสมบัติอื่น ตามมาตรา 18 (4) นั้น ปัจจุบัน ก.ศป. ได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นไว้เพิ่มเติม ซึ่งรายละเอียดศึกษาได้จาก อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และคณะ, “หลักเกณฑ์การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2, น. 64-82, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2548).

²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 13 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และ

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²² ยังกำหนดให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และในการบริหารราชการแผ่นดินมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดอีกด้วย

-
- (4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
- (ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
- (ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- (ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
- (ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
- (จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
- (ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ
- (ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
- ²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- มาตรา 277 การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล
- ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

(ข) ตุลาการศาลปกครองได้รับการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีที่มาจากประชาชน โดยเริ่มจากการกำหนดจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน²³ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา²⁴

(ค) มีการเปิดโอกาสให้วิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีทางวิชาการ โดยไม่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาล หรือตุลาการ²⁵ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง อันจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องมีความโปร่งใส มีเหตุผลผลและมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ในกรณีที่อาจมีการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล กฎหมายยังกำหนดให้ศาลใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์ และหากต้องลงโทษจำคุกหรือปรับ ก็กำหนดให้องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่ของคณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ²⁶

(3.2) หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ตป.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง โดยมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การกำหนดโทษทางวินัย การให้ออกหรือไล่ตุลาการออกจากราชการ การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการที่จะมีอายุครบ 65 ปี การออกกระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

²³ มาตรา 12 วรรคสอง และมาตรา 17 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁴ มาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁵ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁶ มาตรา 64 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ก.ศป. จึงถือว่าเป็นองค์การบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

ก.ศป. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน โดยในจำนวน 12 คนนี้มาจาก ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 6 คน ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน และจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 คน²⁷ ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ ติดต่อกันไม่ได้²⁸

นอกจากตุลาการศาลปกครองจะมีอิสระทางด้านโครงสร้างแล้ว กฎหมายยังกำหนดมาตรการเพื่อประกันความเป็นอิสระอีก 3 ประการ ได้แก่

(ก) การจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความจริงของข้อเท็จจริงที่จัดไว้ หรือจ่ายให้แก่องค์คณะที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ หรือถ้ามิได้มีการจัดองค์คณะไว้ตามความจริงหรือพื้นที่ที่รับผิดชอบ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า การจ่ายสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว การเรียกคืน หรือการโอนสำนวนคดีจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี²⁹

(ข) ห้ามมิให้มีการโยกย้ายตุลาการศาลปกครองไปดำรงตำแหน่งอื่น เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น นอกจากเป็นกรณีการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีอยู่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลประทับรับฟ้องแล้ว³⁰ และวิธีการย้ายก็เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด³¹ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แก่ราชการศาลปกครอง ประธาน

²⁷ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁸ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁹ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ มาตรา 249 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³¹ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้นั้น ไปช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน³²

(ค) กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับเงินเดือนตายตัวตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³³ เพื่อมิให้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีเป็นปัจจัยให้มีการใช้อิทธิพลต่อตุลาการศาลปกครองได้

ในการดำเนินการของศาลปกครองนั้น ได้ดำเนินการโดยมี “สำนักงานศาลปกครอง” เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง มีเลขธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด³⁴ โดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 3 ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่³⁵ งานธุรการของศาลปกครอง งานช่วยเหลือตุลาการในการดำเนินคดีปกครอง งานสนับสนุนทางด้านวิชาการแก่ตุลาการศาลปกครอง

1.1.2 อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจของศาลปกครองนั้น ได้แก่ มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 233 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งมาตรา 9 และมาตรา 11

³² มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 1 (1) (ค) ของประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง อำนาจหน้าที่ของประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการแต่งตั้งให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติหน้าที่ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2547

³³ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁴ มาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³⁵ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองไว้แตกต่างกันในแง่ของคู่กรณีในข้อพิพาทกับในแง่ของลักษณะของข้อพิพาท ดังนี้³⁶

1.1.2.1 อำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 วรรคหนึ่ง³⁷ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความดังต่อไปนี้

(ก) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลฝ่ายหนึ่ง กับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

(ข) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน

³⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), น. 108.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

(2) ลักษณะของข้อพิพาท

นอกจากต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความตาม (1) แล้ว ยังต้องเป็นเรื่องพิพาทอันเนื่องมาจาก

(ก) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ

(ข) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะเป็น “คดีปกครอง” นั้น มิใช่จะพิจารณาแต่เพียงว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนเท่านั้น เพราะว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจเป็นข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งเมื่อเป็นข้อพิพาททางแพ่งแล้วต้องนำไปฟ้องยังศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาลักษณะทั้ง 2 ประการ ข้างต้นประกอบกัน

1.1.2.2 อำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ประกาศใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในมาตรา 223³⁸ โดยบทบัญญัติส่วนใหญ่ยังคงอำนาจ

³⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่อยู่อาศัยหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจของศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ศาลปกครองไว้เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และยังคงบัญญัติให้การรับรองว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นด้วยก็ได้ แต่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีสวนที่บัญญัติไว้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ

(1) เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

(ก) บทบัญญัติตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติขยายเขตอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองให้ครอบคลุมถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายนิยามหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ข) บทบัญญัติตามมาตรา 253 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

(2) เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

มาตรา 257 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁹ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

ซึ่งจากความแตกต่างในสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับศาลปกครองทำให้เขตอำนาจศาลปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขยายและครอบคลุมได้มากกว่าที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

³⁹มาตรา 257 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณี que เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.1.2.3 อำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1) ประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิเคราะห์ตามมาตรา 9 ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 72 แล้ว อาจจำแนกคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ต่อไป⁴⁰

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ⁴¹

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน⁴² โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี⁴³

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), น. 138-142.

⁴¹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴² มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴³ มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁴⁴

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด⁴⁵

(ค) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁴⁶

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้⁴⁷

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง⁴⁸

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้⁴⁹

⁴⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁵ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁶ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁷ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁸ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(จ) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด⁵⁰

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย⁵¹

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง⁵²

ในปัจจุบันนี้ คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มี 2 กรณีได้แก่⁵³

(ก) การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทนตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(ข) การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(2) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด⁵⁴

(3) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้⁵⁵

⁵⁰ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵¹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵³ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องแต่ละประเภท, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2543) อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), น. 140.

⁵⁴ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁵ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(ค) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(ง) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

1.1.2.4 คดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติไว้ 3 เรื่อง ได้แก่

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ในเรื่องคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น มีข้อสังเกต ดังนี้⁵⁶

- การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น การสั่งขัง การลดขั้นเงินเดือน แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของศาลทหาร

- การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (กต.) เช่น การลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้น แท้ที่จริงแล้วคำสั่งลงโทษข้างต้นเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งถูก กต. สั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป

⁵⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, เพิ่งอ้าง, น. 142.

- คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย ศาลเหล่านี้เป็นศาลชำนาญพิเศษที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงบัญญัติว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์

“อุทธรณ์” ถ้อยคำนี้มีความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ว่าการยกขึ้น การร้องขึ้น การเคลื่อนที่ การเสนอ การนำมาให้ ; ซึ่งศาลสูงถัดจากศาลชั้นต้นซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น เรียกว่า ศาลอุทธรณ์ ก. (กฎ) ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลสูงคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น ; ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ; ร้องเรียน ร้องทุกข์ เช่น ร้องอุทธรณ์

คำพิพากษาของศาลโดยหลักต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจมีข้อผิดพลาดได้ เช่นเดียวกับการกระทำอื่น ๆ ของมนุษย์ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครอง เช่นเดียวกับที่ศาลปกครองเองควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่ให้โอกาสคู่ความขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครอง⁵⁷ ซึ่งกลไกต่าง ๆ เช่น “การอุทธรณ์”

ในประเทศฝรั่งเศส ตามวิธีพิจารณาคดีโดยทั่วไป ถือว่าการควบคุมคำพิพากษาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีเพียง ๒ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ ส่วนศาลฎีกาหรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลฎีกา มีอำนาจเพียงรักษาเอกภาพของความชอบด้วยกฎหมายให้เป็นหนึ่งเดียว โดยมีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นจึงไม่ใช่ศาลอีกชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) จึงอาจอุทธรณ์ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลอุทธรณ์ได้เสมอ หากได้ทำภายในเวลาสองเดือนนับแต่ทราบคำพิพากษา

หลักสำคัญในกรณีอุทธรณ์ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคือ ประการแรก สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐถือว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา เว้นแต่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจะให้

⁵⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส”, เอกสารประกอบการอบรมโครงการอบรมนิติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2530.

ทุเลาการบังคับไว้ก่อน ประการที่สอง คู่ความจะละสิทธิอุทธรณ์ล่วงหน้าไม่ได้ เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประการที่สามคือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลอุทธรณ์จะมีอำนาจไม่มากไปกว่าศาลชั้นต้น ทั้งในการฟังข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ถ้าคู่ความไม่ได้ตั้งประเด็นกันมาตั้งแต่ชั้นต้นแล้ว จะมายกประเด็นใหม่ขึ้นในชั้นอุทธรณ์ไม่ได้ ข้อยกเว้นเรื่องนี้ มีอยู่กรณีเดียว คือ หากคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ตัดสินในประเด็นแห่งคดี (statuer au fond) แต่พิพากษาประเด็นอื่น เช่น ยกฟ้องเพราะศาลไม่มีเขตอำนาจ หรือคำพิพากษาศาลล่างผิดรูปแบบในกรณีนี้ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจตัดสินกลับคำพิพากษาที่ว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจ พร้อมกับทำการพิพากษาในประเด็นแห่งคดี (ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้วินิจฉัยเลย) ได้ หากคู่ความ โดยเฉพาะผู้อุทธรณ์ยินยอม และศาลล่างได้พิจารณาคดีมาพอควรแก่การตัดสินได้ ที่ว่าเรื่องนี้เป็นข้อยกเว้นก็เพราะ ในกรณีนี้เท่ากับศาลสูงที่ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ก้าวล่วงไปใช้อำนาจตัดสินคดีในกรณีที่ศาลล่างยังไม่ได้ตัดสินมาเลย (pouvoir d'évacuation) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณามากขึ้น ดีกว่าต้องย่นสำนวนลงไปให้ศาลล่างตัดสินใหม่

เมื่อศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอย่างหนึ่งใดแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจผลคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวอาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองในลำดับชั้นที่เหนือขึ้นไป โดยการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลมีขึ้นเพื่อ⁵⁸

(1) เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น

การพิจารณาคดีล้วนเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการที่จะนำความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี การใช้ดุลพินิจย่อมมีขอบเขตจำกัดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีจึงมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อให้ศาลในระดับเหนือขึ้นไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

(2) เพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาด

การพิจารณาคดีอุทธรณ์มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูงพิจารณาคดีซ้ำอีกครั้ง แต่การพิจารณาคดีอุทธรณ์เป็นขั้นตอนการทบทวน เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงมีอำนาจในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในการแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น

การพิจารณาคดีผิดพลาดนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัย 2 ประการ คือ การรับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง (Erroneous Determination of Fact) และการปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง (Mistaken Application

⁵⁸ ปวีณา มาศมหิตล, "การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่ง", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น. 62.

of Law)⁵⁹ เมื่อศาลสูงมีอำนาจสั่งให้ศาลชั้นต้นแก้ไข กลับ หรือยกคำวินิจฉัยนั้นเสีย ก็เป็นหลักประกันที่ศาลชั้นต้นจะระมัดระวัง มิให้การพิจารณาคดีมีความผิดพลาดเกิดขึ้น เมื่อเกิดความผิดพลาดย่อมถูกตรวจสอบและถูกแก้ไขเสมอ

1.2.1. ระบบของการอุทธรณ์ - ฎีกา⁶⁰

ในระบบของการอุทธรณ์ - ฎีกา มีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ การอุทธรณ์ - ฎีกา ระบบสิทธิ (Appeal by Right) และ การอุทธรณ์ - ฎีการะบบอนุญาต (Appeal by Leave)

(1) การอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal by Rights)

ในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law นิยมใช้ระบบนี้ นั่นคือ คู่ความหรือบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลอุทธรณ์ได้ และผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ก็สามารถที่จะฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลฎีกาได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะถูกจำกัดสิทธิโดยบทจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ - ฎีกาบทใดบทหนึ่ง ดังนั้น การอุทธรณ์ระบบสิทธิจึงเป็นการอุทธรณ์ - ฎีกาที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางโดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ ซึ่งในประเทศไทยเราใช้ระบบนี้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 223 และมาตรา 247 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2) การอุทธรณ์ - ฎีการะบบอนุญาต (Appeal by Leave)

ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law นิยมใช้ระบบนี้ ส่งผลให้จำนวนคดีในศาลสูงมีไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะคดีที่จะได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์ - ฎีกาได้นั้นมีจำนวนน้อยทำให้ประเทศที่ใช้ระบบอุทธรณ์ - ฎีการะบบนี้มีจำนวนผู้พิพากษาในศาลชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกาน้อยตามไปด้วย ตัวอย่างเช่นในประเทศออสเตรเลียมีผู้พิพากษาในศาลสูงจำนวน 7 คน ในประเทศสหรัฐอเมริกาผู้พิพากษาศาลสูงสุดของประเทศเพียง 9 คน และในประเทศญี่ปุ่นมี 15 คน เป็นต้น การอุทธรณ์ระบบอนุญาตเป็นการอุทธรณ์ที่

⁵⁹ ชินานนท์ วงศ์วิระชัย, “การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และซิวิลลอว์”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น. 30.

⁶⁰ จรัญ ภัคดีธนากุล, สรุปคำบรรยาย หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอุทธรณ์... ฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : หจก. จีรัชการพิมพ์, 2550), น. 2.

กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ – ฎีกายื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทันที ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา จำต้องร้องขออนุญาตอุทธรณ์หรือฎีกาจากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน และเมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์นั้นได้อนุญาตแล้ว จึงจะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ หรือในกรณีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์นั้นไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ไม่มีสิทธิจะยื่นอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อนถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องห้ามไม่อาจกระทำได้

1.2.2. สิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลสูง สืบเนื่องมาจากการไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น สิทธิในการอุทธรณ์พิจารณาจากระบบของการอุทธรณ์จึงมีอยู่ 2 กรณี คือ กรณีการมีสิทธิอุทธรณ์โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิโดยไม่มีข้อจำกัดตัดสิทธิในการอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และกรณีการมีสิทธิอุทธรณ์โดยต้องได้รับคำอนุญาตจากศาลก่อน ซึ่งอาจถือเป็นกรณียกเว้นของกรณีแรก เนื่องจากกฎหมายต้องการให้เป็นอำนาจหรือดุลพินิจโดยเฉพาะแก่ตุลาการหรือศาล เพื่อมิให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงมากเกินไป

กระบวนการยุติธรรมทางศาลของไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้วางหลักสำหรับเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์ – ฎีกาไว้ในมาตรา 223 และมาตรา 247 โดยให้สิทธิในการที่จะอุทธรณ์ – ฎีกาแก่ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยผลแห่งคำวินิจฉัยข้อใดในคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคำวินิจฉัย (แล้วแต่กรณี) นั้นได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะถูกจำกัดตัดสิทธิโดยบทจำกัดตัดสิทธิในการอุทธรณ์ – ฎีกาบทใดบทหนึ่ง⁶¹ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 73 โดยให้สิทธิในการที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่ก็มีบทจำกัดตัดสิทธิในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 73 วรรคท้าย ดังนั้น การอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ต่อจากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง การอุทธรณ์จึงมิใช่สิทธิที่มีมาแต่เดิม (Inherent Rights) และมีใช้สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมี

1.2.2.1 เหตุผลในการใช้สิทธิอุทธรณ์

(1) ความยุติธรรม

⁶¹ เฟิงอ้วง, น. 2 – 3.

ความยุติธรรมหากศึกษาในเชิงนิติปรัชญาความยุติธรรมไม่เพียงแต่ยุติธรรมตาม บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ดังเช่น ประมวลกฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนียน (Institute) เมื่อ 1500 ปีมาแล้ว กล่าวไว้ว่า “ความยุติธรรม คือ เจตจำนงอันแน่วแน่ตลอดกาลที่จะให้แก่ทุกคนในสิ่งที่เขาพึงจะได้”⁶² ขยายความได้ว่า หน้าที่ของผู้ชี้ขาดคดีต้องอยู่ในการรู้ผิดชอบชั่วดี อยู่ในเจตจำนงอันแน่วแน่ที่สามารถแยกตนเองออกจากอคติของตนเอง การพิจารณาพิพากษาคดีว่าการกระทำใด ๆ ชอบหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งอาจเรียกร้องถึงการพิจารณาคดีที่ผ่านมาว่า ไม่ยุติธรรมแก่ตนเองจึงเสนอคำอุทธรณ์ต่อศาลสูง เพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบยืนยันความยุติธรรมตามสิทธิที่พึงมีอีกครั้งหนึ่ง

(2) เรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีต่อศาลเป็นกลไกทางตุลาการที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง โดยปรากฏอยู่ในข้อ ๔ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบำบัด อันเป็นผลจริงจังกจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูลซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ศาลเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับมากกว่าองค์กรอื่น⁶³ แต่การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งของศาลชั้นต้นก็มีมาตรการอุทธรณ์เป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด โดยคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อเรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่อไป

(3) การทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้ง

การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด เนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย อยู่เสมอและข้อเท็จจริงของแต่ละคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนต่างกันรวมทั้งพื้นฐานของการวางแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดจนแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลผู้มิสิทธิอุทธรณ์จึงสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูง เพื่อให้ทบทวนการวินิจฉัยของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญ

⁶² ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539), น. 319-320.

⁶³ กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น. 138.

มากกว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ทำหน้าที่ในศาลชั้นต้น จึงสามารถทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างลึกซึ้งกว่าศาลชั้นต้น

(4) ป้องกันการฉ้อฉล

สืบเนื่องจากเหตุผลการใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อความยุติธรรม ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจะต้องมีสำนึกถึงความผิดชอบชั่วดี การพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีย่อมมีผลผูกพันต่อคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้อง หากคำพิพากษาเป็นที่สุดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คือผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งตามหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา (Estoppel by Record) เมื่อการพิจารณาคดีที่ไม่ซื่อสัตย์เกิดขึ้นแน่นอนว่า ฝ่ายที่ต้องคำบังคับตามคำพิพากษาย่อมไม่ได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น กฎหมายจึงเปิดช่องให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลสูงได้ เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetz-mässigkeit von Justiz)⁶⁴

(5) ความเชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญของตุลาการในศาลสูง

การคัดเลือกตุลาการหรือผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากจึงมีการสร้างหลักเกณฑ์ไว้อย่างสูงเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเป็นบุคคลที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งจริง ๆ โดยเฉพาะตุลาการหรือผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลสูง คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งย่อมต้องมีมาตรฐานสูงกว่าศาลชั้นต้น เช่น การเลื่อนลำดับของผู้พิพากษาจากศาลชั้นต้นมาเป็นผู้พิพากษาในศาลสูง ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลสูงจึงมีประสบการณ์มากกว่าและความอาวุโสในตำแหน่งมากกว่า เมื่อเป็นดังเช่นที่ได้กล่าวมา การที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้ได้รับผลกระทบจึงมีความเชื่อมั่นว่าคดีที่อุทธรณ์จะได้รับการพิจารณาจากผู้ที่มีมาตรฐานสูงกว่า การพิจารณาคดีมีความลึกซึ้งมากกว่าและคาดหวังจะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาพิพากษาหรือการมีคำสั่งของศาลสูง

1.2.2.2 การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

สิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่ จากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อเกิดสิทธิในการอุทธรณ์ขึ้น ผู้มีสิทธิอาจใช้สิทธิโดยมิได้คำนึงถึง

⁶⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, ใน หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net. (บริษัท พี.เพรส จำกัด ,2545), : 341.

ความสำคัญของสิทธิ เช่น การอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผล เป็นต้น การจำกัดสิทธิจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิอุทธรณ์ ก่อนการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูง⁶⁵

(1) วัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิ

(1.1) เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ตามแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคำวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ มีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาดในการอำนวยความยุติธรรม⁶⁶ มีผลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีความศักดิ์สิทธิ์ ต่อมายังมีความเชื่อและเคารพว่า การพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งโดยศาลเป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ แม้ผู้พิจารณาคดีจะไม่ใช่พระมหากษัตริย์ ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงไม่อาจถูกโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

(1.2) เพื่อป้องกันการขัดกันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับของคำพิพากษาจะต้องปฏิบัติตาม ตามหลักศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (Res Judicata) มิเช่นนั้นแล้วอาจมีโทษแก่ตนเองหรือถูกกฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลผู้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ใช้สิทธิผิดหน้าที่จะได้มีความยำเกรงในการกระทำความผิด เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งใดเกิดขึ้นเป็นที่ประจักษ์ ความศักดิ์สิทธิ์จึงเกิดขึ้นเป็นที่เคารพการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในสองศาลเกิดไม่เห็นตรงกัน ย่อมทำให้เกิดความลังเลสงสัยและเสื่อมศรัทธาต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การจำกัดสิทธิจึงเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้คำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกันจนลดความศักดิ์สิทธิ์ลง

(1.3) เพื่อความเร่งด่วนในการแก้ไขเยียวยา

การบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลต่อเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นที่ยุติ การอุทธรณ์ของแต่ละศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีมีความแตกต่างกัน บางศาลการอุทธรณ์ไม่ถือว่าเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่บางศาลการอุทธรณ์เป็นผลให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถูกระงับการบังคับไว้ก่อน ศาลที่การอุทธรณ์ไม่เป็นผลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกระงับออกไป แต่ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ และเมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงจะให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานพอสมควร

⁶⁵ ปวีณา มาศมุนท์ทิค, *เพ็ญอ่าง*, น. 71.

⁶⁶ ร. แลงการ์ด, “ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยว่าด้วยศาลและวิธีพิจารณา”, *วารสารอุทธรณ์*, เล่มที่ 9, น. 12 (มิถุนายน 2529).

กว่าการพิจารณาจะมีผลให้คดีถึงที่สุด อีกทั้งบางคดีมีความสำคัญที่ต้องการความรีบด่วนหากปล่อยให้ระยะเวลายาวนานออกไปอาจเกิดผลเสียหายแก่คู่กรณี⁶⁷ ด้วยเหตุผลดังกล่าวการอุทธรณ์หากไม่จำกัดสิทธิแล้ว ผู้อุทธรณ์อาจใช้โอกาสนี้ชะลอการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองได้

(2) หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

(2.1) การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่ไม่มีความซับซ้อน

คดีบางประเภทที่เข้าสู่การพิจารณา อาจไม่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เลย ซึ่งการพิจารณาคดีประเภทนี้จะมีความแน่นอนของผลของการพิจารณาคดีมาก แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกยื่นอุทธรณ์ก็มิได้เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกเปลี่ยนไป

(2.2) การห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาล ในบางเรื่องศาลชั้นต้นสามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติ การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วในศาลชั้นต้น ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกลับมาทบทวนพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในศาลชั้นอุทธรณ์อีก และการแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งการกล่าวอ้างของข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้น หากการอุทธรณ์ทำให้กลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วซ้ำอีกก็เป็นเหตุให้การบังคับตามคำพิพากษาถูกทอดระยะเวลาออกไปอีก

(2.3) การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่มีทุนทรัพย์

คดีที่มีการอุทธรณ์เพื่อข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนทุนทรัพย์เล็กน้อยเป็นคดีที่อาจไม่มีความซับซ้อนในการพิสูจน์สิทธิหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่อุทธรณ์ แม้จะตรงกันข้ามกับหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิและเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ต้นทุนในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่ายของการดำเนินคดีในศาลสูงอาจไม่คุ้มค่ากับผลการตอบแทนที่ผู้เสียหายได้รับจากการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูงเกี่ยวกับเรื่องทุนทรัพย์ของผู้อุทธรณ์⁶⁸

⁶⁷ คณิต ณ นคร, “วิธีพิจารณาความอาญา กับแนวความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง”, วารสารอัยการ, น. 53 (มิถุนายน 2524).

⁶⁸ เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล, “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น. 6-10.

1.3 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 บัญญัติให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละชั้นศาลไว้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 9 และมาตรา 11 ตามลำดับ แต่โดยที่ในระบบศาลยุติธรรม ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา จากการศึกษาความเป็นมาและรูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศ เป็นที่เห็นได้ว่า ในแต่ละประเทศมีระบบศาลและชั้นของศาลที่แตกต่างกัน การพิจารณารูปแบบและโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของไทย จะมีส่วนช่วยในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย ให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น แม้การจัดตั้งศาลปกครองเพียงสองชั้นศาลดังกล่าว จะสามารถเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่สังคมไทยได้มากขึ้น แต่พบว่ามีอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีในคดีปกครองอยู่หลายประการ การพิจารณาสภาพปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะช่วยให้เห็นความจำเป็นและโอกาสของการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มากขึ้น

1.3.1 เหตุผลทางหลักการในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.3.1.1 หลักการให้สิทธิอุทธรณ์

เนื่องจากการพิจารณาคดีเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการซึ่งอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้จากการรับฟังข้อเท็จจริงและการปรับใช้กฎหมาย การให้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น และเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาด โดยคดีทุกประเภทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคดีที่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.3.1.2 หลักการจำกัดสิทธิอุทธรณ์

แม้การให้สิทธิอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญในการให้ความยุติธรรมให้แก่คู่กรณี แต่ถ้าให้สิทธิในการอุทธรณ์ในทุกกรณี คู่กรณีอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิหรือโดยไม่มีเหตุผล การจำกัดสิทธิจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจกำหนดประเภทคดี จำนวน

ทุนทรัพย์ เพียงเท่าที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้น คดีบางประเภทจึงต้องเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.3.2 ปัญหาในทางปฏิบัติในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.3.2.1 พิจารณาการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด

(1) จากสถิติปริมาณคดี

จากการที่ศาลปกครองได้เปิดทำการมาตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงปัจจุบันนี้ (มิถุนายน 2550) เป็นระยะเวลากว่า 6 ปีแล้ว คดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนั้นมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ดังจะเห็นได้จากสถิติคดีต่าง ๆ ที่ปรากฏตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2548⁶⁹ ซึ่งจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในปี พ.ศ. 2544 มีจำนวน 384 คดี ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 936 คดี ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 1,261 คดี ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,434 คดี และปี พ.ศ. 2548 จำนวน 1,808 คดี ซึ่งในแต่ละปีคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2548 นั้น มีจำนวนคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จ ดังนี้ ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 140 คดี ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 689 คดี ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 804 คดี ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,163 คดี และปี พ.ศ. 2548 จำนวน 1,234 คดี ซึ่งจากสถิติคดีดังกล่าวยังคงมีคดีที่ค้างพิจารณาสะสมอยู่เป็นจำนวนมาก และคดีมีแต่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่วนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ในปี พ.ศ. 2548 ศาลปกครองชั้นต้น มีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 9,226 คดี ซึ่งเป็นคดีที่พิจารณาต่อเนื่องมาจากปีที่ผ่านมา จำนวน 4,877 คดี และคดีรับใหม่ จำนวน 4,349 คดี ประกอบกับในภาวะปัจจุบันคดีปกครองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับในช่วงที่ศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการ จึงสมควรที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองสูงสุด

(2) พิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีเกี่ยวกับ

(2.1) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา⁷⁰

⁶⁹ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2549, น.49.

⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2.1.1) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในวิธีพิจารณาคดีของศาล ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญเพื่อที่จะมุ่งคุ้มครองคู่ความในคดี หากกระบวนการพิจารณาของศาลปราศจากวิธีการคุ้มครองชั่วคราวแล้ว ทำยที่สุดศาลที่พิจารณาคดีนั้นก็อาจจะคุ้มครองหรือเยียวยาสิทธิให้แก่คู่ความในคดีได้หรือที่กล่าวกันว่า ความยุติธรรมของศาลนั้นมาไม่ทันเวลา ด้วยเหตุนี้เองเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลมีหลักประกันแก่คู่ความในคดีวิธีพิจารณาคดีของศาลต่างๆ จึงจำเป็นต้องนำหลักการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ทั้งมาตรการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแต่ละประเภทอาจจะมีลักษณะหรือมาตรการที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้จะได้พิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่งและคดีปกครอง⁷¹

(ก) แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่ง

ในคดีแพ่ง “วิธีการชั่วคราว” ก่อนที่ศาลพิพากษาได้ใช้ส่วนหนึ่งของ “การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง” หากแต่ “วิธีการชั่วคราว” เป็นอุปกรณ์ส่วนหนึ่งของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น ซึ่งเมื่อคู่ความฝ่ายใดชนะคดีแล้วประสงค์จะให้ได้รับผลตามคำพิพากษาก็ต้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาเท่านั้น มาตรการดังกล่าวหาเพียงพอที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ผู้ชนะคดีไม่ เพราะเหตุว่า ถ้าลูกหนี้เป็นผู้มีใจไม่สุจริตแล้ว อาจนำความเสียหายให้แก่เจ้าหนี้ได้เป็นอันมาก

มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

⁷¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น. 48, น. 11.

วิธีการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีมาตรการ ดังนี้

- การขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยไว้ก่อนพิพากษา
- การขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกร้องหรือให้หยุดหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงการบุบสลาย การโอน การขาย การโยกย้าย หรือการจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินใดๆ ที่พิพากษาจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น
- ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังจำเลยไว้ชั่วคราว
- ขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของโจทก์ในระหว่างการพิจารณา

(ข) แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง

ในคดีปกครองนั้น คู่ความในคดีมีสถานะไม่เท่าเทียมกันคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ ความแตกต่างที่สำคัญของคดีแพ่งและคดีปกครองคือ วัตถุประสงค์ที่นำมาสู่กรณีข้อพิพาทซึ่งในคดีปกครองวัตถุประสงค์ ได้แก่ “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียวอันเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ฝ่ายเอกชนหรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดภาวะแก่ฝ่ายเอกชน

วิธีการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง แตกต่างไปจากวิธีการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่ง เพราะการเรียกร้องหนี้ในทางกฎหมายมหาชนนั้น โดยปกติแล้วเป็นการเรียกร้องเอาที่รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต่างๆ การเรียกร้องเพื่อให้รัฐชำระหนี้ จึงไม่สามารถขอให้ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยกักขังลูกหนี้ได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองไว้ 2 กรณี ดังนี้

(1) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง มาตรการดังกล่าวนี้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 9 (1) เท่านั้น

(2) วิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอื่น ซึ่งได้แก่ การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีผู้ยื่นคำขอในระหว่างการ

พิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา⁷² ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดให้มีบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁷³ วิธีการดังกล่าวนี้จึงเป็นวิธีการที่นำมาใช้กับคดีปกครองโดยไม่จำกัด

ดังนั้น วิธีการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองจึงมีทั้งวิธีการที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งและมีวิธีการเช่นเดียวกับคดีแพ่งโดยขึ้นอยู่กับการขณะคดีและสภาพบังคับที่สามารถบังคับได้

(2.1.2) สภาพปัญหาในการใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง

(ก) หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจากหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลอาจสั่งทุเลาการบังคับเนื่องจากมีคำขอจากผู้ฟ้องคดีตามข้อ 69 วรรคหนึ่ง หรือศาลเห็นเองตามข้อ 71 วรรคสอง ส่วนเงื่อนไขที่ศาลสามารถมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสามประการ ได้แก่ (1) กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การให้กฎหรือคำสั่งนั้นใช้บังคับต่อไปจะเกิดความเสียหายร้ายแรง

⁷² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 75 นอกจากกรณีทีกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

⁷³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 77 ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้

ต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

และโดยไม่มีขีด

ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และ (3) การทุเลาการบังคับฯ ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ทั้งนี้ตามข้อ 72 วรรคสาม และการพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอต้องกระทำโดยองค์คณะ หลังจากได้ฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขที่ศาลพิจารณาขึ้นอยู่กับสภาพของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ว่าน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถ้าใช้บังคับต่อไปจะเกิดความเสียหายร้ายแรง ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการบังคับฯ จะไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ การพิจารณาของศาลจะยกเงื่อนไขหลายเงื่อนไขประกอบกันในการพิจารณา เพื่อมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละคดี เงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวนี้ เป็นเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างในคำขอซึ่งอาจขอรวมมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอภายหลังยกฟ้องศาลแล้ว แต่ต้องก่อนเวลาที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีตามข้อ 69 วรรคสอง และต้องแสดงในคำขอให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดและการให้กฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร ตามข้อ 69 วรรคสาม แม้กฎหมายจะวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุไว้ในคำขอว่าการให้กฎหมายหรือคำสั่งที่นำมาฟ้องมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องกล่าวมาในคำขอและศาลจะใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย โดยจะต้องไต่สวนให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ในการจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งที่เป็นวัตถุแห่งคดีที่นำมาฟ้องต่อศาล และเมื่อศาลมีคำสั่งแล้ว หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำขอ คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดตามข้อ 73 วรรคสอง แต่หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งตามข้อ 73 วรรคหนึ่ง

(ข) หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวตาม ข้อ 75 ได้กำหนดวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีผู้ยื่นคำขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวนี้ ตามข้อ 77 กำหนดให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้

กระทำได้ โดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา มีหลักการทำนองเดียวกันกับมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ส่วนการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี ผู้ยื่นคำขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งมีหลักการทำนองเดียวกันกับมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยผู้มีสิทธิยื่นคำขอได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องขอ ส่วนกระบวนการวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เฉพาะโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหลักเกณฑ์ที่ระเบียบฯ กำหนดให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการยื่นคำขอนั้นผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนการพิพากษา ส่วนคู่กรณีอาจยื่นคำขอได้ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ เมื่อศาลได้รับคำขอสามารถทำคำสั่งโดยองค์คณะโดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อมีคำสั่งของศาลแล้ว กรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำขอถือเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ตามข้อ 76 วรรคสอง ส่วนกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

จากหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีการพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำขอต่อศาลได้ในหลายกรณี แต่หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำขอดังกล่าวเสีย คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด วิธีการที่ศาลนำมาใช้เป็นมาตรการในการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกทั้งกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลไม่มีกรณีที่ต้องฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก่อน จึงเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองทุกประเภท รวมถึงคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่สามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองและการกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ดังนั้น เมื่อเป็นกรณีที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายและผู้มีส่วนได้เสียในการยื่นขอต่อศาล และมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลได้ จึงเป็นเหตุให้มีการยื่นฟ้องคดีและ

มีคำขอมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และคดีอุทธรณ์ศาลจึงกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับการโต้แย้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการออกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง จากปริมาณคดีที่มีการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราว ทั้งที่เป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีปริมาณมากขึ้น ซึ่งแม้จะเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็นสาขาของคดีแต่ที่เกิผลกระทบกับการพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำสั่งในกรณีอื่น หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่เป็นคดีหลักโดยเป็นผลให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดล่าช้า และโดยที่วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นความจำเป็นของศาลที่จะต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วนเพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่คู่กรณีที่อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นภาระของศาลปกครองสูงสุดที่ต้องพิจารณาทั้งคดีอุทธรณ์คำสั่งวิธีการชั่วคราวที่มีความเร่งด่วนกับคดีอุทธรณ์คำพิพากษาที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่จะคุ้มครองหรือเยียวยาสิทธิให้แก่คู่ความในคดีและผู้มีส่วนได้เสีย แม้จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอเสนอขอในการพิจารณาของศาลและการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่จากสภาพปัญหาในปัจจุบัน การยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสีย และการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีการมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาทั้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอ เป็นปัจจัยที่ทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของคดีปกครองสูงสุดเพิ่มขึ้น การที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาคดีเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวอันเป็นสาขาของคดีดังกล่าวเป็นจำนวนมากในทุกคดีที่มีการยื่นอุทธรณ์ถือเป็นภาระที่เกินจำเป็น และหากพิจารณากรณีดังกล่าวนี้เปรียบเทียบกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่งกับคดีปกครอง พบว่าในคดีแพ่งศาลยุติธรรมกำหนดให้มีศาลชั้นอุทธรณ์ ซึ่งมีอำนาจพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวและบางคดีคู่กรณียอมรับอันถือเป็นที่สุดศาลชั้นอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีได้อย่างรวดเร็ว แต่ในคดีปกครองการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดสามารถกระทำได้ในทุกคดี ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความรวดเร็วในการให้ความเป็นธรรม ยังเกิดผลกระทบกับคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ อีกทั้งหากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้วสามารถจำกัดประเภทคดีที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้

มากขึ้น เพราะอาจสามารถกำหนดให้การพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาถึงที่สุดได้ในศาลชั้นอุทธรณ์ด้วย

(2.2) การปฏิบัติตามคำบังคับหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การปฏิบัติตามคำบังคับหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นกระบวนการของศาลที่มีความสำคัญในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาฟ้องต่อศาลหากมีผลการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดของศาลชั้นต้นตามที่กฎหมายกำหนด และมีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามนั้นแล้ว ก็จะมีประโยชน์นี้ให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี และหากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งอีกชั้นหนึ่งก่อน กรณีดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคสองบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่ มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และมาตรา 73 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ ได้มีศาลพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด”

จากหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ การปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีที่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและกำหนดคำบังคับให้คู่กรณีฝ่ายใดต้องปฏิบัติหรืออยู่ในบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น การปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวจะยังไม่สามารถกระทำได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุด ซึ่งกรณีการพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์นั้น มีกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีการรอดคดีถึงที่สุดนั้น เป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่อาจกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาว่าศาลปกครองสูงสุดจะใช้ระยะเวลาในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นนานเพียงใด จึงทำให้คู่กรณีที่อุทธรณ์คัดค้านต้องรอคอยอย่างไม่สามารถทราบระยะเวลาได้ จึงเป็นภาระแก่ศาลปกครองสูงสุดที่จะต้องเร่งพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอีกชั้นหนึ่ง ก็จะสามารถพิจารณาคดีอุทธรณ์ได้ด้วยความรวดเร็ว และสามารถกำหนดให้คดีบางประเภทมีผลเป็นอันถึงที่สุดในศาลชั้นอุทธรณ์โดยกฎหมาย เช่น คดีคัดค้านคำพิพากษากรณี

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลใดต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากกฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุดหรือคู่กรณียอมรับกันแล้ว การบังคับคดีก็จะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และจะทำให้คดีบางประเภทที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

(2.3) การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั้น ได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ถือเป็นกระบวนการพิจารณาที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี ซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ซึ่งข้อ 100 วรรคหนึ่ง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

“คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มีได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีพิพากษาโดยอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจะต้องมีลักษณะคดีตามมาตรา 9 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขพร้อมบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือจะต้องโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับครบที่กำหนดในมาตรา 72 ส่วนกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด และการยื่นคำฟ้องจะต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 และหากคำขอมีทุนทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้”

จากหลักกฎหมายดังกล่าว กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล พบว่ามีกรณีที่ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จากหลายสาเหตุที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 73 วรรคหนึ่งได้ โดยไม่มีข้อจำกัดต้องห้ามอุทธรณ์ไว้ ประกอบกับมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิการอุทธรณ์เช่นเดียวกัน

เห็นได้ว่า การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และการใช้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณี que se que เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีผลต่อปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ทั้งที่กรณีการคัดค้านคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณามีสาเหตุแห่งการไม่รับคำฟ้องแตกต่างกัน และการพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นเพียงการทบทวนคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และบางคดีเป็นกรณีที่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอยู่ก่อนแล้ว ทั้งกรณีการคัดค้านคำพิพากษาและคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นกรณีไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สามารถคัดค้านไว้เป็นการเฉพาะเป็นปัจจัยที่ทำให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีเป็นจำนวนมาก การวินิจฉัยคดีที่มีความสำคัญและเกิดผลกระทบต่อสาธารณประโยชน์ ไม่ได้ได้รับการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีที่เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคล จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ หากการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และจำกัดประเภทคดีที่สามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ ก็จะเป็นการลดภาระปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้อย่างมาก ช่วยให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดที่จะมีผลเป็นการวางหลักกฎหมายและการพิจารณาคดีที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะก็จะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและรวดเร็ว

จากสภาพปัญหาทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาข้างต้นคือ (1) การกำหนดมาตรฐานชั่วคราวก่อนการพิพากษา (2) การปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้น และ (3) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บังคับใช้มาตั้งแต่เปิดดำเนินการของศาลปกครอง เห็นได้ว่า ตามที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละชั้นศาลไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 10 และมาตรา 11 นั้น แต่โดยที่การมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับกรณีทั้ง 3 ประการข้างต้น หากเป็นกรณีมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือมีการกำหนดคำบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะเป็นกรณีที่สามารโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบและวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นผลให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 (1) – (3) ส่วนกรณีการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 11 (4) ก็เป็นกรณีที่สามารอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทุกประเภทคดี จากปัญหาดังกล่าวนี้เองจึงสมควรที่จะทำให้ภาระการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดลดลง โดยการกำหนด

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไว้อีกชั้นหนึ่งและกำหนดประเภทคดีหรือคำสั่งบางประเภทให้เป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.3.2.2 พิจารณาจากเหตุผลอื่น ๆ

(1) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีแล้วยังมีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือไปทำการตรวจสอบสถานที่ โดยเฉพาะขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการไต่สวนคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีต้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยตนเอง ซึ่งหากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นโดยเฉพาะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนภูมิภาค ก็จะช่วยให้คู่กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจะได้รับความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในชั้นอุทธรณ์มากยิ่งขึ้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นอุทธรณ์เข้าถึงทุกภาคส่วนของประเทศอย่างทั่วถึง

(2) การแบ่งเบาภาระงานคดีของศาลปกครองสูงสุด

การที่ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดคดีบางประเภทให้ยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแต่เดิมจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 เท่านั้น แต่ต่อมา ได้มีกฎหมายอื่นกำหนดให้การฟ้องคดีดังต่อไปนี้ให้ยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 ได้กำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการซึ่งได้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว และผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 253 ยังได้บัญญัติให้คดีพิพาท

เกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา 39 กำหนดให้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยผ่านคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย ซึ่งการที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหากมีผลใช้บังคับโดยกำหนดให้คดีประเภทดังกล่าวต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้ปริมาณคดีที่กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีประเภทที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการแต่เดิมเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นคดีที่มีการยื่นฟ้องเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด จึงทำให้ภาระการพิจารณาคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สำหรับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติจำกัดสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ จึงทำให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเกือบทุกคดี ซึ่งการทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 กรณีดังกล่าว จึงทำให้ศาลปกครองสูงสุดมีภาระในการพิจารณาคดีเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการที่คดีของศาลปกครองสูงสุดมีแนวโน้มที่จะมีคดีเพิ่มสูงขึ้นดังกล่าว เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อวินิจฉัยการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะทำให้กระบวนการพิจารณาที่ผ่านมาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทั้งในเรื่องของคำพิพากษาหรือคำสั่ง มีการถ่วงถ่วงเพิ่มขึ้น ทำให้คดีที่เข้าสู่ศาลปกครองสูงสุดจะเหลือแค่ประเด็นการพิจารณาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ทำให้คดีที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาสามารถพิจารณาไปได้ด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น และเป็นการแบ่งเบาภาระงานคดีของศาลปกครองสูงสุดได้อีกทางหนึ่ง

1.3.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

จะเห็นได้ว่าหากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาหลายศาลตั้งอยู่ในทุกภูมิภาคแล้ว ผลจากการมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง อันจะทำให้การพิจารณาคดีต่าง ๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่มีความสำคัญและเร่งด่วน ซึ่งเป็นคดีที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมจะมีการพิจารณาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งอาจจะเป็นการลดปริมาณคดีบางประเภทที่ขึ้นมาสู่ศาลปกครองสูงสุด หากกำหนดให้คดีในบางลักษณะจะเป็นที่สิ้นสุดในชั้นอุทธรณ์ ก็จะทำให้คดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิ

ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ต่อศาลที่สูงกว่า สิทธิในการอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่มีสิทธิที่มีมาแต่เดิม แต่เมื่อเกิดสิทธิในการอุทธรณ์ขึ้น ผู้มีสิทธิอาจใช้สิทธิโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ โดยในบางครั้งจึงมีการอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผล นอกจากนี้การบังคับคดีให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลต่อเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นที่สุด ซึ่งเมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะใช้เวลาในการพิจารณาคดีนานพอสมควรกว่าการพิจารณาคดีจะมีผลให้คดีถึงที่สุด รวมทั้งบางคดีมีความสำคัญที่ต้องการความรีบด่วน เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการหรือคำสั่งที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายข้าราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคดีลักษณะเหล่านี้หากปล่อยให้ระยะเวลายาวนานออกไป อาจเกิดผลเสียหายแก่คู่กรณี อีกทั้งมีคดีบางประเภทที่เข้าสู่อการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด อาจไม่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยการพิจารณาคดีประเภทนี้จะมีความแน่นอนของผลการพิจารณาคดีมาก แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดก็มิได้เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกเปลี่ยนไป เช่น คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวางแนวคำวินิจฉัยไว้แล้วแต่ผู้อุทธรณ์อาจใช้โอกาสนี้ชะลอการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองได้ ทำให้การพิจารณาคดีเหล่านี้อาจเป็นภาระของศาลปกครองสูงสุด จึงจำเป็นต้องจำกัดประเภทคดีที่จะเข้าสู่อการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แต่เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบยืนยันความยุติธรรมตามสิทธิที่พึงมีของผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ศาลที่สูงกว่าศาลปกครองชั้นต้นได้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างลึกซึ้งกว่าศาลปกครองชั้นต้น เกิดความเชื่อมั่นว่าคดีที่อุทธรณ์จะได้รับการพิจารณาจากผู้ที่มีมาตรฐานสูงกว่า และคาดหวังว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากผลการพิพากษาหรือการมีคำสั่งของศาลที่สูงกว่า ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ได้มีโอกาสอุทธรณ์ให้ศาลที่สูงกว่าศาลปกครองชั้นต้นได้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งไม่กระทบต่อความเร่งด่วนในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่คู่กรณี จึงสมควรมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งเป็นศาลที่สูงกว่าศาลปกครองชั้นต้นขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งคดีอีกศาลหนึ่ง ซึ่งในการพิจารณาประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้านด้วยกัน คือ

1.3.3.1 ในด้านขององค์กรศาล

(1) ศาลได้มีโอกาสวางแนวคำวินิจฉัยเพื่อสร้างบรรทัดฐานได้มากขึ้น

กรณีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

(1.1) กรณีมีกฎหมายบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นที่สุด

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และมีกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด ผลแห่งคำวินิจฉัยดังกล่าวจะสามารถใช้เป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาข้อพิพาทที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกัน ทั้งการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มากขึ้น ซึ่งการจะกำหนดให้กรณีใดเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่เป็นที่สุคนั้น ต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีแต่ละประเภท เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากคดีประเภทนี้สามารถพิจารณาไปด้วยความรวดเร็วเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีและหากมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นก็ควรที่จะกำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด เช่นเดียวกับคดีในลักษณะอื่น ๆ

(1.2) กรณีที่คู่กรณียอมรับคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การพิจารณาพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้นอีกครั้งหนึ่งกรณีที่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อผลการพิจารณาออกมาเช่นใดมีผลต่อการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแม้คู่กรณีจะมีสิทธิ์ที่จะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในกรณีไม่ต้องด้วยข้อกฎหมาย แต่หากเป็นกรณีที่ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน คู่กรณีอาจยอมรับหรือพอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว ฝ่ายที่ต้องถูกบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลก็จะปฏิบัติตามคำบังคับของศาลนั้น อันจะทำให้ผลของคำตัดสินของศาลใช้เป็นแนวบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีได้มากขึ้น แม้คำวินิจฉัยจะไม่ผูกพันบุคคลภายนอกก็ตาม แต่หากกรณีมีข้อเท็จจริงในลักษณะหรืออย่างเดียวกัน ศาลก็จะใช้แนวคำวินิจฉัยนั้นเป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย

นอกจากนี้ เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาแล้วทำให้ภาระการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีปริมาณลดลง

ทำให้ศาลปกครองสูงสุดได้มีเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นการวางแนวคำวินิจฉัยเพื่อสร้างบรรทัดฐานได้มากขึ้น

(2) การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว

การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถช่วยให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดยรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หลายศาลกระจายอยู่ในทุกภูมิภาค โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลจะมีเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีครอบคลุมเหนือศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะที่อยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงมีไม่มากทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ต่างจากการพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด เพราะศาลปกครองสูงสุดมีเพียงศาลเดียวแต่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทุกศาลและทุกคดีที่มีการอุทธรณ์ รวมทั้งศาลปกครองสูงสุดยังต้องพิจารณาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดคดีที่เข้าสู่การพิจารณาจึงมีเป็นจำนวนมากย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาให้เป็นไปอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งการที่ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาเป็นระยะเวลาพอสมควร จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอย่างดี ย่อมสามารถนำความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในคดีประเภทนั้น ๆ มาช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และจากการที่มีกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีทุกประเภทที่ได้แย้งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งในปัญหาข้อเท็จจริงหากเป็นกรณีข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมาอย่างเพียงพอในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถพิจารณาพิพากษาหรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยเร็ว ประกอบกับหากคดีพิพาทเรื่องใดกำหนดให้ถึงที่สุดศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือต้องห้ามอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดก็จะเป็นผลให้คดียุติไปโดยรวดเร็ว ส่วนคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดก็จะน้อยลง

(3) สร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ตุลาการศาลปกครอง

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองหากตุลาการศาลปกครองเป็นผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครอง จะช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยรอบคอบและรวดเร็ว ซึ่งความเชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ต้องมาจากการสะสมประสบการณ์ในด้านคดีปกครองอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้การที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์

จึงเป็นการพัฒนาและเสริมสร้างความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองที่ตนมีประสบการณ์มาก่อนให้เพิ่มมากขึ้นอีกระดับหนึ่ง รวมทั้งจะช่วยให้ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้รับการพัฒนาและสะสมประสบการณ์ในด้านคดีปกครองอย่างเพียงพอพร้อมที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นผลให้ศาลปกครองมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น

1.3.3.2 ในด้านของประชาชน

(1) ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอย่างรวดเร็ว

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีมีความมุ่งหวังที่จะให้ข้อพิพาทของตนซึ่งเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการพิจารณาพิพากษาที่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายโดยเร็ว แต่เนื่องจากคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีเป็นจำนวนมากทำให้การพิจารณาพิพากษาในแต่ละคดีใช้เวลานาน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งคดีดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว แต่ศาลปกครองชั้นต้นใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาถึง 4 ปี และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว การที่จะได้รับการตรวจสอบความถูกต้องอีกชั้นหนึ่งจึงจำเป็นสำหรับคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี โดยในปัจจุบันอำนาจการตรวจสอบคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ศาลปกครองสูงสุด แต่เนื่องจากคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละศาลมีเป็นจำนวนมาก และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เกือบทุกคดีคู่กรณีจะโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด แต่โดยที่ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ รวมทั้งสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด สามารถโต้แย้งคัดค้านได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ จึงทำให้คดีที่โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้ระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในแต่ละคดีใช้เวลามากขึ้น ซึ่งคดีที่โต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดในปี พ.ศ. 2546 ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 1,935 คดี⁷⁴ จึงเห็นได้ว่า

⁷⁴ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2549, น.49.

การพิจารณาพิพากษาในระบบของศาลปกครองที่มีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาเป็นเวลานาน ประชาชนย่อมไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในเวลาอันสมควรหรือทันที่ ตัวอย่างเช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งย้ายโดยไม่เป็นธรรม ปรากฏว่าการพิจารณาคดีจะถึงที่สุดผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว หรือกรณีการพิจารณาเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกเพิกถอนสมาชิกภาพ กว่าการพิจารณาพิพากษาจะแล้วเสร็จปรากฏว่าสภาท้องถิ่นครบวาระไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาของศาลไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างทันที่ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นหลายศาลกระจายอยู่ในทุกภูมิภาค รวมทั้งจากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ย่อมช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่เป็น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะสามารถทำได้รวดเร็วขึ้น และสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนได้ทันที่ ทั้งนี้จากกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีแนวคำวินิจฉัยกรณีใดไว้แล้วและศาลปกครองสูงสุด ได้พิพากษายืนตามคำวินิจฉัยนั้น หรือในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด รวมทั้งคู่กรณียอมรับในคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเกิดผลดีแก่ประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของตน ได้อย่างรวดเร็ว และหากเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ชอบด้วยกฎหมายตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่พิพากษายืนตามคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น ก็เกิดการยอมรับในคำวินิจฉัยนั้นโดยไม่ได้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครอง สูงสุดอีกต่อไป

(2) การวางแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมากขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และหากคำวินิจฉัย ชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุดทั้งในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาด ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด หรือในกรณีที่คู่กรณีสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยชี้ขาดของ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ต่างยอมรับคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์มีผลให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุดทั้งสองกรณีดังกล่าวนี้เอง ถือเป็นบรรทัดฐานให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางในการ

ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะเดียวกับกรณีพิพาทในการให้บริการประชาชน แต่เนื่องจากที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มีภาระในการพิจารณาพิพากษาคืออยู่เป็นจำนวนมาก เพราะเป็นศาลเดียวที่พิจารณาพิพากษาการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งปัจจุบันเปิดทำการแล้ว 8 ศาล และในอนาคตจะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นเพิ่มขึ้นให้ครบ ตามที่กำหนดไว้รวมจำนวน 16 ศาล รวมทั้งศาลปกครองสูงสุดยังมีสถานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นด้วยการที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอาจกระทำไม่ได้ไม่มากนักหรืออาจจะใช้เวลาพอสมควร แต่เมื่อมีการจัดตั้ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นหลายศาลในแต่ละภูมิภาคเพื่อพิจารณาพิพากษาการโต้แย้งคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจความรับผิดชอบของ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในแต่ละภูมิภาค ก็จะทำให้สามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเป็น แนวปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นจำนวนมาก และทำให้ ประชาชนได้รับการปฏิบัติในเรื่องทำนองดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างถูกต้องและเป็นธรรมอย่างเสมอภาคมากยิ่งขึ้น สำหรับตัวอย่างหลักปฏิบัติราชการที่ได้จาก คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา เช่น ⁷⁵สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการย่อม ได้รับการคุ้มครองและดำรงอยู่จนกว่าจะหมดสิทธิตามกฎหมายแม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะยังไม่ได้ ขอใช้สิทธิดังกล่าวก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งระงับการใช้สิทธิ ข้างต้นไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๗) หรือหน่วยงานทางปกครอง ต้องพิจารณาความพร้อมและความสามารถของผู้เข้าแข่งขันเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในขณะที่เสนอราคา โดยไม่อาจประกาศตัดสิทธิในการเข้าแข่งขัน เสนอราคาของเอกชนรายหนึ่งรายใดไว้เป็นการล่วงหน้าด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดซึ่งกฎหมายไม่ได้ บัญญัติให้อำนาจไว้ การไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยกล่าวอ้างเหตุตามที่มีการประกาศดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑/๒๕๔๘) หรือหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องคืนของกลางที่ไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีอาญาอันเป็นคดีที่มีการยึดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ในคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙/๒๕๔๗) เป็นต้น

⁷⁵ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2544-2548, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง), น.4-19.

(3) ได้รับความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า หลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การใช้ระบบไต่สวน โดยตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีแล้วยังมีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือไปทำการตรวจสถานที่ ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะได้รับความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองชั้นต้น ตั้งแต่ขั้นตอนของการขอคำปรึกษาแนะนำในการยื่นฟ้องคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี จนถึงคดีมีคำพิพากษา โดยเฉพาะขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยการไต่สวนคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีต้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยตนเอง และเนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นได้เปิดทำการกระจายอยู่ในทุกภูมิภาค ซึ่งการฟ้องคดีส่วนใหญ่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ประชาชนจึงได้รับความสะดวกในการเดินทางไปให้ข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยตนเอง รวมถึงในชั้นของการนั่งพิจารณาคดีและในชั้นของการมีคำพิพากษา แต่สำหรับการไต่แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่ไต่แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมดมีอยู่เพียงแห่งเดียว โดยมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งการไต่แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด สามารถไต่แย้งคัดค้านได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หากมีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดต้องแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีด้วยการไต่สวน และคู่กรณีโดยเฉพาะประชาชน ซึ่งเป็นฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดในการไต่สวนด้วยตนเอง ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในส่วนภูมิภาคที่มีการไต่แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น เช่น การไต่แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ กรณีเช่นนี้ประชาชนย่อมไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควรทั้งชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลด้วยการไต่สวน และในชั้นของการนั่งพิจารณาคดีหรือการมีคำพิพากษา รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการเดินทางมาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นโดยกระจายอยู่ในแต่ละภูมิภาคแล้ว ย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น และจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทั้งในด้านขององค์กรศาลและในด้านของประชาชน ถือเป็นประโยชน์โดยตรง

ต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทย อันจะมีผลให้การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และเป็นธรรมยิ่งขึ้น