

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาคดีปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศไทย

การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศไทย ถือเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง หลังจากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญดังกล่าวนี้จะทำให้สาระสำคัญทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองย่อมเปลี่ยนแปลงไป โดยการศึกษาในบทนี้ได้ทำการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยศึกษารูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในต่างประเทศ ได้แก่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศส และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงสร้างของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาคดีปกครองชั้นอุทธรณ์ของไทย รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยมีรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

4.1 การจัดโครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.1.1 เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศไทย ให้เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกชั้นหนึ่งนั้น สามารถวิเคราะห์เพื่อกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยแยกพิจารณาตามเขตอำนาจทางพื้นที่และเขตอำนาจในทางคดีได้ดังนี้

4.1.1.1 เขตอำนาจทางพื้นที่

การกำหนดเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีการกำหนดอย่างไร และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลควรมีเขตอำนาจครอบคลุมเหนือศาลปกครองชั้นต้นเพียงใด ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น ในเบื้องต้นอาจจัดตั้งศาลปกครอง

ชั้นอุทธรณ์ชั้นจำนวน 4 ศาล คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในส่วนกลาง จำนวน 1 ศาล และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในส่วนภูมิภาค จำนวน 3 ศาล โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในเขตพื้นที่ใด ผู้อุทธรณ์ก็ต้องเสนอคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลไว้ โดยไม่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับภูมิลำเนาของผู้ยื่นคำอุทธรณ์หรือสถานที่มูลคดีเกิดอย่างเช่นการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลควรมีเขตอำนาจครอบคลุมเหนือศาลปกครองชั้นต้นใดบ้างนั้น เห็นว่าอาจกำหนดให้มีเขตอำนาจครอบคลุม ดังนี้

(1) เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กลาง

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนกลาง ให้จัดตั้งขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และจะมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งให้มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองลพบุรี ได้แก่ จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง ศาลปกครองสุพรรณบุรี ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดอุทัยธานี และศาลปกครองระยอง ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดสระแก้ว

(2) เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภูมิภาค

สำหรับเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภูมิภาคจะมีการจัดตั้งและกำหนดเขตอำนาจครอบคลุมเพียงใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องคำนึงถึงปริมาณคดี การบริหารบุคลากรของศาลปกครอง ตลอดจนงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรร ในการจัดตั้งนั้นสามารถกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นในส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนภูมิภาคให้มีเขตอำนาจเหนือเขตพื้นที่เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่าอาจจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภูมิภาคให้มีที่ตั้งในจังหวัดที่มีศาลปกครองชั้นต้นในจังหวัดนั้น ๆ โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตการปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาคทั้งที่เปิดทำการแล้วและยังมีได้เปิดทำการ คือ

(2.1) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเชียงใหม่ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ราช จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน รวมทั้งให้มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของ

ศาลปกครองพิษณุโลก ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และศาลปกครองแพร่ ได้แก่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดอุตรดิตถ์

(2.2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองขอนแก่น ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม รวมทั้งให้มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองนครราชสีมา ได้แก่ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา ศาลปกครองบุรีรัมย์ ได้แก่ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์ ศาลปกครองสกลนคร ได้แก่ จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดสกลนคร ศาลปกครองอุดรธานี ได้แก่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี และศาลปกครองอุบลราชธานี ได้แก่ จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ

(2.3) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสงขลา ได้แก่ จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล รวมทั้งให้มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองยะลา ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสุราษฎร์ธานี ศาลปกครองชุมพร ได้แก่ จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดระนอง

4.1.1.2 เขตอำนาจในทางคดี

สำหรับเขตอำนาจในทางคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีเพียงใดนั้น จากการศึกษาเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกคดีทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกคดี ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่คู่กรณีได้ทำข้อตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรว่าให้สามารถยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศไทยจึงควรมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือ

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศส โดยสามารถพิจารณาเกี่ยวกับเขตอำนาจในทางคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นกรณีที่คู่กรณีสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกคดี ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือคำอุทธรณ์นั้นเป็นกรณีต้องห้าม เนื่องจากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ได้แก่ เป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขตามคำสั่งศาล หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน หรือเป็นการอุทธรณ์ในข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ ส่วนการอุทธรณ์ปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลแต่ต้องอยู่ภายในเงื่อนไขอื่น ๆ ของการยื่นอุทธรณ์ แม้จะไม่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นก็เป็นกรณีที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ แต่หากกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ก็ให้มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเสียก็ได้ อันเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นหลัก เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด หรือเป็นการอุทธรณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นเพียงข้อห้ามที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์เท่านั้น มิใช่เป็นข้อห้ามในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดี

(2) คดีเกี่ยวกับการคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็นกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของศาลในการวินิจฉัยปัญหาในชั้นยื่นคำฟ้อง ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี การตรวจคำคู่ความ หรือการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวเป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่คดีอยู่ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นหรือหลังมีการวินิจฉัยชี้ขาดในคดี จึงเป็นกรณีที่คู่กรณีสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ทุกคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

4.1.2 ตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นจะทำให้ตุลาการในศาลปกครองมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านความก้าวหน้าในทางตำแหน่ง สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ หรือสร้างความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายปกครองของตุลาการศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง โดยมีข้อพิจารณาว่า ตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีที่มา คุณสมบัติ และการจัดองค์คณะของตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างไรนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.1.2.1 ที่มาของตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

จากการศึกษาการจัดโครงสร้างของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศฝรั่งเศส ถือว่าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นองค์กรเดียวกันกับศาลปกครองชั้นต้น โดยการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าที่มาของตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน คือ ควรที่จะพิจารณาคัดเลือกมาจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากการกำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นองค์กรเดียวกันกับศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีบุคลากรของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อยู่ในสังกัดองค์กรเดียวกัน ทั้งในด้านสถานะ การคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้ง และการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้น ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาคัดเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นการสร้างความก้าวหน้าในสายงานของตุลาการศาลปกครอง เมื่อตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้ปฏิบัติงานมาระยะเวลาหนึ่ง ย่อมมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงสมควรได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีแก่คู่กรณี ส่วนตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นสามารถแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น

4.1.2.2 คุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สำหรับตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีคุณสมบัติอย่างไรนั้น เห็นว่าควรมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยกำหนดคุณสมบัติในเรื่องความรู้ความสามารถและประสบการณ์เช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แต่อาจกำหนดคุณสมบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ที่กำหนดให้แตกต่างกัน คือ ควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และต้องดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองชั้นต้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี เว้นแต่กรณีที่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นครบ 10 ปี ให้ลดลงเหลือ 8 ปี

4.1.2.3 การจัดองค์ประกอบและองค์คณะของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ส่วนรูปแบบการจัดองค์ประกอบและองค์คณะของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีรูปแบบเป็นอย่างไรนั้น จากการศึกษาการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า การจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศสต้องมีตุลาการ 5 คน ประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน และตุลาการในองค์คณะอีก 4 คน ส่วนการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ส่วนมากจะกำหนดไว้เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น คือ ประกอบด้วย ผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มีผู้พิพากษาอาชีพ 5 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน ผู้เขียนจึงเห็นว่า การจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ควรมีรูปแบบการจัดองค์คณะเช่นเดียวกับการจัดองค์คณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ จำนวนตุลาการที่ประกอบเป็นองค์คณะควรมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน และตุลาการในองค์คณะอีก 4 คน ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่งอาจมีจำนวนองค์คณะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับปริมาณคดีในแต่ละแห่ง โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กลางอาจประกอบด้วยองค์คณะจำนวน 7 – 9 องค์คณะ ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภูมิภาคอาจประกอบด้วย 3 – 5 องค์คณะ และอาจให้กำหนดความเชี่ยวชาญในคดีแต่ละประเภทตามความเชี่ยวชาญในคดีขององค์คณะนั้น ๆ นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลให้มีอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 1 คน และรองอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 2 คน สำหรับการจัดตุลาการผู้แถลงคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดตามความเหมาะสม

4.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นหลักสำคัญที่จะทำให้เกิดการยอมรับในผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำพิพากษาของศาลปกครองของคู่กรณี ซึ่งในแต่ละชั้นศาลจะมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดตั้งขึ้นเพื่อการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาคดีพิพากษาคดี หรือการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงควรมีวิธีพิจารณาคดีที่มีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในฐานะที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1. ประเภทคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ดังที่ได้วิเคราะห์เสนอไว้แล้วเกี่ยวกับเขตอำนาจในทางคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควรมีเขตอำนาจในทางคดีในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่มีการโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกคดีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดให้คดีบางประเภทสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า คดีปกครองที่สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงอาจแตกต่างจากคดีที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทุกคดี แต่การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นไม่อาจยื่นอุทธรณ์ได้ทุกคดีหากมีกฎหมายกำหนดให้คดีประเภทนั้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง สำหรับประเภทคดีที่สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์การพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท คือ

4.2.1.1 คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตรวจสอบการพิจารณาคดีพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ในทุกคดีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่ประเภทคดีที่มี

กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

4.2.1.2 คดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

โดยหลักแล้วคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ทุกคดีเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น เช่น คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่เนื่องจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีได้ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ได้ทันที และเป็นคำสั่งที่ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ทันที จึงมีการอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สามารถอุทธรณ์ได้ทันที เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คู่กรณีที่ประสงค์จะได้แย้งคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ทันที เช่น คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาล เป็นต้น

(2) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ทันที เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งไม่มีผลทำให้คดีเสร็จไปทั้งเรื่อง กรณีนี้คู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ทันที ต้องรอจนกว่าศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีเรื่องนั้นก่อน คู่กรณีจึงสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล เช่น คำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอให้เรียกพยานบุคคลเข้ามาสอบเพิ่มเติม เป็นต้น

4.2.2 หลักเกณฑ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

4.2.2.1 หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์

สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เห็นว่า ควรมีหลักเกณฑ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บัญญัติไว้สำหรับการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ที่ประสงค์จะได้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ คู่ความทุกฝ่ายในคดี หรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีเลยก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้

(2) ขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยคำอุทธรณ์ให้กระทำเช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 101 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือ ต้องยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (คู่กรณีฝ่ายที่มีได้อุทธรณ์) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นด้วย เว้นแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์โดยมิได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

4.2.2.2 ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

สำหรับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์นั้น ให้อนุโลมนำบทบัญญัติตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ โดยผู้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

4.2.3 การตรวจคำอุทธรณ์โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การตรวจคำอุทธรณ์โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์คงดำเนินการเช่นเดียวกับการตรวจคำอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์

จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะ ซึ่งในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์คนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นไว้ด้วย เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจร้องขอถอนตัวจากคดีได้หรืออาจถูกสั่งให้ถอนตัวจากคดี โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ (ด้วยหลักเกณฑ์เดียวกับการคัดค้านตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น) สำหรับตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำงานภายใต้บังคับบัญชาของตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยจะทำหน้าที่ คือ

(1) ตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง ถ้าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะให้สั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นต่อไป

(2) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็ไม่ต้องสั่งรับอุทธรณ์นั้นอีกเพราะได้มีการสั่งรับคำอุทธรณ์นั้นมาโดยศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการฟังความสองฝ่าย

(3) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดี คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ก็สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป แต่หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ก็มีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

4.2.4 การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์

คดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาประกอบการพิจารณา ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่

เห็นสมควร แต่มีบางกรณีที่ศาลอาจไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่ม ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป สำหรับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะเป็น

(1) การเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ เพิ่มเติม โดยศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาอุทธรณ์มายังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

(2) การไต่สวน เมื่อศาลเห็นว่าการไต่สวนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ศาลสามารถทำการไต่สวนได้ซึ่งอาจทำโดยการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น

(3) การเดินเผชิญสืบ เป็นการตรวจสอบสถานที่ ซึ่งตุลาการที่ไปเดินเผชิญสืบยังมีอำนาจในการรับฟังข้อมูลจากบุคคลในสถานที่นั้น โดยในการเดินเผชิญสืบต้องแจ้งให้คู่ความทราบถึงวันเวลาเป็นการล่วงหน้า พร้อมทั้งจัดให้มีการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานด้วย

(4) การตั้งผู้เชี่ยวชาญ จะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงบางประการโดยผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะมีคำพิพากษา ซึ่งรายละเอียดจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญในศาลปกครองชั้นต้น

4.2.5 การนั่งพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

4.2.5.1 การนั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะดำเนินการเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำและเสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะแล้ว หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหา

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และแจ้งการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไปยังคู่กรณีทุกฝ่ายทราบไม่น้อยกว่าสิบวัน เมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะต้องส่งสำนวนคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาต่อไป ซึ่งหากอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็ต้องส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ต่อไป เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยคู่กรณีทุกฝ่ายจะได้รับการแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเป็นเวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนวันนั่งพิจารณา

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้น หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก็ต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีนั้น หรืออย่างช้าที่สุด ในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีนั่นเอง ซึ่งคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลต้องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น จะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้มากกล่าวไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือเหตุการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลก่อนนั้น ในกรณีดังกล่าวศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว

การนั่งพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย ประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะดำเนินการนั่งพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผยก็ได้ นอกจากการนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องกระทำโดยเปิดเผยแล้ว ยังต้องกระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่ายที่มาศาลด้วย เว้นแต่กรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล และศาลได้มีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้

4.2.5.2 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(1) การทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ในเรื่องรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะมีรายการต่าง ๆ เช่นเดียวกับมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว ยังอาจดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือองค์คณะใน

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีสาระเป็นอย่างไรนั้น จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าคู่กรณีฝ่ายใดเป็นผู้อุทธรณ์ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1.1) กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีได้พิพากษาให้เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องหรือพิพากษาให้เพียงบางส่วน คำพิพากษาจะเป็นไปได้ 3 แนวทาง คือ

(ก) คำพิพากษาจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน โดยอาจเพิกถอนคำพิพากษานั้น

(ข) คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ เพราะการให้เหตุผลและการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องชอบแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาเหตุผลมาหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจจะให้เหตุผลเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นได้

(ค) คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ โดยมีการแก้ไขปรับปรุงการให้เหตุผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1.2) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาจะเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ

(ก) หากการให้เหตุผลและการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องเป็นไปอย่างถูกต้อง คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาเหตุผลมาหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

(ข) หากการให้เหตุผลยังเป็นที่น่าสงสัยก็อาจแก้ไขปรับปรุงการให้เหตุผลโดยจะพิจารณาจากข้อโต้แย้งอื่น ๆ ที่ยกขึ้นในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และข้อโต้แย้งที่ยกขึ้นในอุทธรณ์ รวมถึงข้อโต้แย้งอื่น ๆ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาก่อนมีคำพิพากษา กรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีแนวทาง คือ

- หากข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในการพิจารณาชั้นต้น ไม่มีเหตุผลที่จะพิจารณาให้ตามคำขอท้ายฟ้อง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาโดยถือว่าผู้อุทธรณ์ขอให้ยกเลิกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและจะพิพากษายกเลิกคำพิพากษานั้น

- หากข้อโต้แย้งข้อใดข้อหนึ่งของผู้ฟ้องคดีในการพิจารณาชั้นต้นมีเหตุผล ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาเฉพาะข้อที่มีความผิดพลาดและให้เหตุผลเพิ่มเติม โดยจะพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์

(2) การทำคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือองค์คณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เช่นเดียวกับการทำคำพิพากษา

ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจมีคำสั่งดังต่อไปนี้

(2.1) กรณีเห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุผลเดียวกันหรือเหตุอื่น ก็มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2.2) กรณีเห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ก็ให้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและมีคำสั่งใหม่

(2.3) กรณีเห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วนและผิดบางส่วน ก็มีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ยังมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในบางกรณีได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

(ก) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าเหตุอันสมควร

(ข) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าเหตุอันสมควร

(ค) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอกแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าเหตุอันสมควร

4.3 การปรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีการปรับวิธีพิจารณาคดีหรือไม่ เพียงใด ผู้เขียนเห็นว่าวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจต้องปรับวิธีพิจารณาคดีบางส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นก่อนการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยภาพรวมมีวิธีพิจารณาคดีสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

4.3.1 วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

4.3.1.1 หลักเกณฑ์และระยะเวลาการฟ้องคดี

(1) หลักเกณฑ์การฟ้องคดี

(ก) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และคำขอท้าทายคำฟ้องศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน รวมทั้งก่อนฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(ข) การเสนอคำฟ้อง ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ กล่าวคือ เขตอำนาจทางพื้นที่และเขตอำนาจในทางคดี กล่าวคือ ยื่นคำฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น โดยคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการครบตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว คำขอของผู้ฟ้องคดี และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย และตามระเบียบฯ ข้อ 33 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย สำหรับวิธีการยื่นคำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลดังกล่าวจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ ในกรณีนี้ถือว่าการกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคนด้วย

(2) ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดี

ต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือในการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมีข้อยกเว้นว่าถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

4.3.1.2 การตรวจคำฟ้อง

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีนั้น ๆ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ แต่ถ้าไม่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่มากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใด และห้ามมิให้เรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดีที่ได้จ่ายไปแล้ว เว้นแต่จะมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหรือตุลาการในองค์คณะถูกคัดค้านหรือไม่ครบองค์คณะในกรณีโอนสำนวน หรือเมื่อองค์คณะนั้นมีคดี

คำพิจารณาเป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าและตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะนั้นขอสงวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่ (มาตรา 56) ซึ่งในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องแต่งตั้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นไว้ด้วย เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้นต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจร้องขอถอนตัวจากคดีได้หรืออาจถูกสั่งให้ถอนตัวจากคดีโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่ คือ

(1) ตรวจสอบคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าคำฟ้องที่รับไว้เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะแก้ไขให้ถูกต้องหรือคดีนั้นเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(2) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ โดยต้องส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีด้วยโดยให้จัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(3) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้นทำให้สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีกแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ แต่มีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ตามข้อ 16 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.3.1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ๆ คือ

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน และเป็นวิธีการหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่า คำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การและพยานหลักฐานพร้อมทั้งจัดทำสำเนาคำให้การ และสำเนาพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปได้ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้าน หรือยอมรับคำให้การ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้าน คำให้การ และไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ ทั้งนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่า จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงความยุติธรรม และเหตุผลอันสมควร รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีด้วยว่ามีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งศาลหรือมีเจตนาที่จะทิ้งฟ้องหรือไม่

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล โดยหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะเป็น

(ก) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคล ในกรณีข้อเท็จจริงที่ศาลได้รับฟังมายังไม่เพียงพอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกมาให้ถ้อยคำต่อศาลได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 51 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยศาลอาจกำหนดประเด็นที่ต้องไต่สวนเพื่อให้ผู้รับคำสั่งศาลได้ทราบเป็นการล่วงหน้าเพื่อเตรียมการมาให้ถ้อยคำชี้แจงต่อศาล โดยศาลจะทำหน้าที่ซักถามผู้ที่ถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ คู่กรณีพยาน หรือบุคคลอื่นที่มาให้ถ้อยคำต่อศาลมีสิทธิเสนอ

พยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนเองได้ โดยก่อนให้ถ้อยคำต่อศาล คู่กรณี หรือพยานต้องสาบานตนตามลัทธิศาสนาหรือจารีตประเพณีแห่งชาติของตน หรือกล่าวคำปฏิญาณว่า จะให้ถ้อยคำตามสัจจริง ตามข้อ 53 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ เมื่อการให้ถ้อยคำต่อศาลแล้วเสร็จ ศาลจะอ่านบันทึกถ้อยคำให้ผู้ให้ถ้อยคำต่อศาลทราบ หากผู้ให้ถ้อยคำไม่คัดค้านและเห็นด้วย ศาลจะให้ผู้ที่มาให้ถ้อยคำต่อศาลลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(ข) ใต้วงข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ การแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจ เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลภายนอก ส่งเอกสารหรือ พยานหลักฐานอื่นๆ ต่อศาลได้ตามที่เห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ตามข้อ 54 ของระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ฯ ซึ่งการส่งเอกสารดังกล่าว ผู้อื่นหรือผู้กล่าวอ้างพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารจะต้อง ยื่นเอกสารที่เป็นต้นฉบับเท่านั้น เว้นแต่กรณีหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาเอกสารอันเป็นพยานหลักฐาน ที่รับรองว่าถูกต้องก็สามารถอ้างเป็นพยานหลักฐานได้ ทั้งนี้ การอ้างเอกสารหรือหนังสือของ ทางราชการ แม้แต่ต้นฉบับยังมีอยู่จะส่งสำเนาเอกสารหรือหนังสือที่เจ้าหน้าที่รับรองความถูกต้องยื่น ต่อศาลก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี หากตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ส่งพยานเอกสารหรือหนังสือของ ทางราชการที่เป็นต้นฉบับผู้ยื่นมีหน้าที่ต้องยื่นต้นฉบับเท่านั้น ตามข้อ 66 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

(ค) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีความซับซ้อน เฉพาะทางที่ศาลและบุคคลโดยทั่วไปไม่อาจทราบรายละเอียดทางเทคนิคได้ ศาลมีอำนาจออก คำสั่งแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อการศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่การวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้ว ให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ ซึ่งศาลจะต้องส่งสำเนา รายงานหรือบันทึกการใช้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจเป็น ข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญ มาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญได้ โดยศาลอาจแจ้งกำหนดวัน ให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านโต้แย้งหรือ ชี้แจงข้อเท็จจริงได้ตามข้อ 53 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

(ง) การตรวจสอบสถานที่บุคคลหรือสิ่งอื่นใด ในกรณีที่ศาลจำเป็นต้องแสวงหา ข้อเท็จจริงยังสถานที่อื่นภายนอกศาล เพื่อตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือ สิ่งอื่นใด ตุลาการเจ้าของ สำนวนหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อ ประกอบการพิจารณาคดีได้ โดยการตรวจสอบดังกล่าวตุลาการเจ้าของสำนวนจะแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบเป็นการล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้าน

หรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ซึ่งคู่กรณีจะไปร่วมการตรวจสอบหรือไม่ก็ได้ ตามข้อ 56 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

(จ) การส่งประเด็นไปแสวงหาข้อเท็จจริงยังศาลปกครองอื่น เป็นกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่จะต้องเดินทางมาแสดงข้อเท็จจริงต่อศาลในการพิจารณาคดี อาจจะไม่สะดวกที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้น หากศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลปกครองชั้นต้นนั้นอาจส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงบันทึกถ้อยคำพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานมายังศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(ข) การไต่สวนอุทธรณ์ กรณีบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานที่จะอ้างมาในคดีอาจจะสูญหายหรืออาจยากในการนำเสนอต่อศาล หรือคู่กรณีเกรงว่าพยานหลักฐานที่จะอ้างมาในคดีอาจจะสูญหายก่อนการไต่สวน หรือเป็นการยากที่จะนำมาเสนอต่อศาลในการไต่สวน บุคคลนั้นหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งไต่สวนอุทธรณ์ได้ เมื่อศาลได้รับคำขอแล้วและได้รับฟังเหตุผลที่ขอแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้ไต่สวนอุทธรณ์ต่อไป ตามข้อ 57 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

(ค) การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่ศาลปกครองดำเนินกระบวนการระบบไต่สวน โดยศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาล ซึ่งศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) โดยต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อกล่าวอ้างหรือข้อโต้แย้งของอีกฝ่ายหนึ่ง และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้นำเสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างตลอดจนต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อกล่าวอ้างเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง¹¹⁵

¹¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), น. 177.

4.3.1.4 การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาเองแล้วไม่ว่าในขณะใด หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว หรือในกรณีที่หลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้โดยไม่ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก (ไม่ว่าจะครบ 4 ขั้นตอนแล้วหรือไม่) ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวน เมื่อจัดทำเสร็จแล้วก็ให้เสนอสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งในการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสรุปข้อเท็จจริงและคำขอของผู้ฟ้องคดี กำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี พร้อมทั้งจะต้องเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีว่าควรวินิจฉัยในแนวทางใดด้วย และเมื่อองค์คณะพิจารณานำบันทึกสรุปสำนวนดังกล่าวแล้วเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งมีผลให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นที่ยื่นต่อศาล หลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลไม่อาจรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี หลังจากนั้นให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่นให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ (เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ระเบียบนี้กำหนดไว้อาจแถลงการณ์ด้วยวาจาได้) เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะเสนอคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไป

4.3.1.5 การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

(1) การนั่งพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาคดีปกครอง โดยหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์คณะจะต้อง จัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า องค์คณะ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างวันนั่งพิจารณาคดีคำแถลงเป็นหนังสือ

ที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ในกรณีดังกล่าวศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง นอกจากนี้แล้ว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้อกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น

(2) การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้ กรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงของคู่กรณีและการนำพยานหลักฐานมาสืบทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้วหรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ จะขอจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นชอบของตนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าควรพิพากษาคดีอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ ซึ่งทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอในการพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี

4.3.1.6 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาคณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันหลังจากนั้นเองหรือในวันอื่นต่อมาก็ได้ โดยรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะมีรายการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น โดยที่มาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะ

พิจารณาพิพากษา และมาตรา 67 บัญญัติให้การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ดังนั้น การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะจึงต้องเป็นไปตามความเห็นของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างมากในองค์คณะ แต่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างน้อยซึ่งมีความเห็นแย้งก็สามารถทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้

สำหรับรายการคำบังคับนั้น มาตรา 72 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติให้การพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

4.3.2 การปรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

การปรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างไปจากเดิม และมีการปรับวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญในกรณีดังต่อไปนี้

4.3.2.1 การตรวจคำอุทธรณ์

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของอุทธรณ์นั้น ในส่วนที่เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น จะมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ในการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อสำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษานั้นแล้ว สำนักงานศาลปกครองชั้นต้นก็จะนำคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ 102 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีให้แก่องค์คณะเพื่อตรวจคำอุทธรณ์ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขของการอุทธรณ์หรือไม่ ซึ่งการตรวจคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และให้สำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นนั้นส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่ศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาหรือมีคำสั่งต่อไป ตามข้อ 106 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว การส่งคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้ต้องส่งไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(ข) หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นที่ตรวจคำอุทธรณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ ซึ่งหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์โดยผู้อุทธรณ์แล้ว องค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์แล้วเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งให้สำนักงานศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ศาลปกครองสูงสุด แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว การส่งคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้ต้องส่งไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(ค) หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจแก้ไขได้ เช่น เป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นพ้นระยะเวลาของการอุทธรณ์ หรือกรณีศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์แล้ว แต่ผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของศาล ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลให้คำอุทธรณ์ดังกล่าวจะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด โดยผู้ยื่นอุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ และหากไม่ถูกยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว ก็จะมีผลให้คดีถึงที่สุด แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว การส่งคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้ หรือคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น จึงต้องส่งไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อสำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้นแล้ว ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีนำเสนอไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป ตามข้อ 49/1 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ซึ่งการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มิได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ แต่ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นต้องส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครองชั้นต้นนั้น โดยอำนาจการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น

4.3.2.2 การพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์

ในกรณีที่คดีที่ผู้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ถ้าทนายทนายในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทนายทนายเช่นเดียวกันกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ทนายทนายในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์คงเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทนายทนายที่ต่ำนั้น ตามข้อ 103 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ซึ่งถ้าหาก

ผู้อุทธรณ์ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล และต่อมาได้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นต้องดำเนินการพิจารณาคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแทนศาลปกครองสูงสุด แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว การพิจารณาคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าว จึงเป็นการพิจารณาแทนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.3.2.3 การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอาจได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกับการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

4.4 การปรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดก็ทำนองเดียวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือ เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดจึงต้องมีการปรับเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีวิธีพิจารณาคดีสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

4.4.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด

4.4.1.1 หลักเกณฑ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

(1) หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์

(ก) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ คู่ความทุกฝ่ายในคดี หรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีโดยก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้

(ข) ขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามข้อ 101 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ต้องยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (คู่กรณีฝ่ายที่มีได้อุทธรณ์) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นด้วย เว้นแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์โดยมิได้ยกขึ้นมาก่อนมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

(2) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

สำหรับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์นั้น บทบัญญัติตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

4.4.1.2 การตรวจอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด

(1) การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

คดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มิได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจและสั่งให้ผู้อุทธรณ์

แก้ไขคำอุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทางสำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นก็จะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมสำนวนคดีส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 49/1 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ซึ่งคดีประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะไม่ถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้น แต่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะถูกตรวจโดยศาลปกครองสูงสุดด้วยเหตุผลที่ว่า การอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องการความรวดเร็วในการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้คดีถึงที่สุดโดยเร็ว เช่น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยื่นตามศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์นำคดีดังกล่าวไปฟ้องยังศาลอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไป ดังนั้นเมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเป็นตามไปหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป แต่หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลมีอำนาจออกคำสั่งรับให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขได้ เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้รับการแก้ไข ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินกระบวนการต่อไป แต่หากเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่อาจแก้ไขได้หรือศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้วแต่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไข ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

(2) การตรวจอุทธรณ์คำพิพากษา

คดีอุทธรณ์คำพิพากษาจะถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ซึ่งคำอุทธรณ์จะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาที่สมบูรณ์เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือไม่เมื่อการอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายตลอดจนได้ดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป แต่หากคำอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วน หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งศาล ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

4.4.1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์

คดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้มาประกอบการพิจารณา ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ แต่มีบางกรณีที่ศาลอาจไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่ม ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป สำหรับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองสูงสุดก็ดำเนินการเช่นเดียวกับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นต้น โดยอนุโลม ตามข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

4.4.1.4 การนั่งพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(1) การนั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการนั่งพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม (ข้อ 116)

(2) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ ดังต่อไปนี้

(2.1) หากเห็นว่าอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบ ก็พิพากษายกอุทธรณ์นั้น โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(2.2) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2.3) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(2.4) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วนและผิดบางส่วน ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยื่นบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นสูงสุดยังมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในบางกรณีได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

(ก) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเหตุอันสมควรให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(ข) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(ค) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด และพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดีในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาพิพากษาใหม่ หรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือแต่บางส่วนดังกล่าวข้างต้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่เช่นนั้นแล้ว คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่เช่นนั้นได้

4.4.1.5 การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีอุทธรณ์

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเอง หรือจะส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้ ตามข้อ 114 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ไม่ว่าจะศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เองหรือศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ศาลนั้นจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เป็นการล่วงหน้า

เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์โดยเปิดเผยวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ แต่หากไม่มีคู่กรณีมาศาลเลยในวันนัดอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ ศาลจะงดการอ่านแล้วบันทึกไว้โดยให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้ว จะต้องแจ้งการอ่านกลับมาให้ศาลปกครองสูงสุดได้ทราบผลการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

4.4.2 การปรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีการปรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในบางกรณีที่จะทำให้มีวิธีพิจารณาคดีแตกต่างไปจากเดิมในกรณีดังต่อไปนี้

4.4.2.1 การยื่นคำอุทธรณ์

การยื่นคำอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด แต่เดิมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ. 2542 คู่กรณีสามารถยื่นคำอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว การทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดจึงทำหน้าที่ในฐานะเป็นศาลชั้นฎีกา โดยควบคุมตรวจสอบเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมที่มีความสำคัญ การยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดจึงต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการทำหน้าที่ในฐานะเป็นศาลชั้นฎีกา โดยจำกัดสิทธิการอุทธรณ์ในกรณีต่อไปนี้ คือ

(1) การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่ไม่มี ความซับซ้อน ซึ่งเป็นกรณีที่คดีประเภทที่ไม่มี ความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เลย โดยการพิจารณาคดีประเภทนี้ จะมีความแน่นอนของผลของการพิจารณาคดีมาก เช่น คดีประเภทที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งแม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จะถูกยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกเปลี่ยนไป

(2) การห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลในบางเรื่องศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติ

การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกลับมาทบทวนพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองสูงสุดซึ่งถือเป็นศาลในชั้นฎีกาอีก

(3) การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่มีทุนทรัพย์ คดีที่มีการอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนทุนทรัพย์เล็กน้อย เป็นคดีที่อาจไม่มีความซับซ้อนในการพิสูจน์สิทธิหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่อุทธรณ์ แม้จะตรงกันข้ามกับหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ถ้าพิจารณาต้นทุนในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่ายของการดำเนินคดีในศาลสูงอาจไม่คุ้มค่างับผลตอบแทนที่ผู้เสียหายได้รับจากการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องทุนทรัพย์ของผู้อุทธรณ์

4.4.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

จากการที่ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลในชั้นฎีกาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว และจากกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในคดีบางประเภทถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์โดยสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะข้อกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงสามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในคดีประเภทดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นเพียงการตรวจสอบประเด็นข้อกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นฎีกาอีก

4.4.2.3 การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดได้เช่นเดียวกับการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

4.5 ผลกระทบจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.5.1 ผลกระทบต่อศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงลำดับชั้นของศาลปกครองจากเดิมมีเพียงสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตุลาการศาลปกครอง

ชั้นอุทธรณ์และกระบวนการวิธีพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยมีผลกระทบต่อศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้

4.5.1.1 เกี่ยวกับสถานะของศาลปกครองชั้นต้น

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลในระบบสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองสูงสุดเพียงศาลเดียว แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว เขตอำนาจและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกตรวจสอบโดยสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ชั้นหนึ่งก่อน และยังมีบางกรณีที่จะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง

4.5.1.2 เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นเป็นหลักทั่วไปของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ซึ่งแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) เขตอำนาจศาล

เนื่องจากอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีที่แตกต่างกันของแต่ละชั้นศาล เขตอำนาจในทางพื้นที่ของศาลปกครองชั้นต้นยังคงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนอำนาจในทางคดีก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ได้รับผลกระทบในกรณีดังกล่าวนี้

(2) กระบวนการวิธีพิจารณาคดี

เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่แห่งคดีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรง และในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำร้องคำขอก่อนส่งสำนวนคดีหรือคำร้องคำขอให้ศาลปกครองสูงสุด เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ยังมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารับคำอุทธรณ์คำร้อง คำขอก่อนส่งสำนวนคดี หรือคำร้องคำขอให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งกรณีดังกล่าวทั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่คล้ายคลึงกัน จึงไม่ได้รับผลกระทบในกรณีนี้

4.5.2 ผลกระทบต่อศาลปกครองสูงสุด

4.5.2.1 เกี่ยวกับสถานะของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งกรณีฟ้องตรง ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น และการวินิจฉัยคดีที่คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามอำนาจหน้าที่เดิม ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นอีกชั้นศาลหนึ่งแล้ว การทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะอยู่ในฐานะเป็นศาลในชั้นฎีกา นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังทำหน้าที่ในฐานะเป็นศาลในชั้นอุทธรณ์ด้วยในกรณีดังต่อไปนี้คือ

(1) กรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้กลับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดอาจวินิจฉัยกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยให้เหตุผลแห่งการวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น หรือให้เหตุผลอย่างเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น

(2) กรณีที่คดีบางประเภทมีกฎหมายกำหนดให้คู่กรณีอาจโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

4.5.2.2 เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี

(1) เขตอำนาจศาล

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแยกออกพิจารณาได้เป็น

(1.1) เขตอำนาจทางพื้นที่

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจครอบคลุมเหนือศาลปกครองชั้นต้นทุกศาล แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้วเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดจะเปลี่ยนแปลงไป โดยจะมีเขตอำนาจครอบคลุมเหนือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทุกศาลด้วย นอกเหนือจากศาลปกครองชั้นต้น

(1.2) เขตอำนาจทางคดี

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้ว สิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล่างในคดีบางประเภทถูกจำกัดสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือมีกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด กรณีเช่นนี้ทำให้คดีเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุดไม่ทุกคดี ประเภทคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจึงลดลงไปจากเดิม

(2) กระบวนวิธีพิจารณาคดี

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว คดีบางประเภทอาจกำหนดให้มีการอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย คดีดังกล่าวนี้ย่อมทำให้การดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดเปลี่ยนแปลงไปในส่วนของการงดเว้นกระบวนพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งต้องรับฟังข้อเท็จจริงเพียงเท่าที่ปรากฏในสำนวนที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว ผลกระทบต่อสถานะ เขตอำนาจ และกระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างโดยไม่แตกต่างไปจากลักษณะที่เป็นอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

4.5.3 ผลกระทบต่อที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประการหนึ่งคือ การสร้างความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้แก่ตุลาการศาลปกครอง โดยเฉพาะตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งได้รับการพัฒนาและสะสมประสบการณ์ในด้านคดีปกครองมาเป็นระยะเวลาพอสมควร จึงมีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ด้วยเหตุนี้เองผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดที่มาของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงควรแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งพิจารณาคัดเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และอีกส่วนหนึ่งพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลภายนอก สำหรับคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาคัดเลือกมาจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อาจมีคุณสมบัติแตกต่างไป คือ ควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี และต้องดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ รองอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

4.5.4 ผลกระทบต่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การกำหนดโทษทางวินัย การให้ออกหรือไล่ออกจากศาลปกครองออกจากราชการ รวมถึงการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการที่จะมีอายุครบ 65 ปี การออกกระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ก.ศป. จึงถือว่าเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 279 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

และวรรคสองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นผลให้มีตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองให้เป็นคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงต้องกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองด้วย ส่วนการกำหนดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองแต่ละชั้นศาลจะเป็นเท่าใดนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คน และศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลและได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองแต่ละชั้นศาลของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงอาจกำหนดในทำนองเดียวกับการกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กล่าวคือ เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวนสี่คนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสองคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น นอกจากการเปลี่ยนแปลงในด้านสัดส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้ว การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่เพิ่มขึ้นมาอีกกรณีหนึ่งด้วย