

บทนำ

ปัญหาของการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแต่เป็นไปโดยล่าช้าเกินสมควรของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง (ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกรวมคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองว่า “ฝ่ายปกครอง” ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อความสะดวกในการกล่าวอ้างถึง) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานและสะสมมาทุกยุคทุกสมัย หากได้พิจารณาย้อนกลับไปพบว่า จากหลักฐานที่ปรากฏในสมัยพุทธศักราช 2476 ตามบันทึกความเห็นโดยพิสดารของนายอาร์ กียอง ซึ่งเป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย นายอาร์ กียอง ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ทำการเป็นศาลปกครอง) พุทธศักราช 2476 โดยเนื้อหาของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 3 (4) ของร่างดังกล่าวได้กำหนดว่า คดีในเรื่องที่บุคคลได้ยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ และไม่ได้รับคำตอบภายในกำหนดสี่เดือนนับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดเวลาไว้เป็นอย่างอื่น นายอาร์ กียอง ได้ยกตัวอย่างคดีลักษณะดังกล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า ได้แก่ เรื่องอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่า เรื่องในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องการปกครองโดยแท้ และไม่เคยอยู่ในอำนาจปกติของศาลยุติธรรมเลย ทั้งนี้ การบัญญัติคดีประเภทนี้ขึ้นก็เพื่อให้ราษฎรมีทางแก้ไข จากการที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่โดยแบ่งเป็นกรณีตามกฎหมายมีกรอบเวลาให้ปฏิบัติหน้าที่ไว้ชัดเจน และหากไม่มีกรอบเวลาไว้ก็ให้ถือเอาตามระยะเวลาที่ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ เจตนารมณ์ที่ปรากฏตามร่างกฎหมายนี้อีกประการหนึ่ง คือ ความเห็นที่ว่าแม้หากราษฎรผู้นั้นจะได้ยื่นคำร้องขอขึ้นใหม่ก็ตาม แต่หากฝ่ายปกครองยังคงละเลยเพิกเฉยอยู่ ย่อมมีความเสียหายเกิดขึ้นมากกว่าที่จะถือเอาว่าการละเลยดังกล่าวถือเป็นคำสั่งปฏิเสธเพียงอย่างเดียว ลักษณะบทบัญญัติดังกล่าวแม้ไม่ได้ใช้ถ้อยคำโดยตรงว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้า แต่โดยนัยของข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองอยู่ในตัวแล้ว ซึ่งการร่างกฎหมายดังกล่าวให้ระยะเวลา 4 เดือนแก่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ หากฝ่ายปกครองปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จ หรือผู้ยื่นคำร้องขอไม่ได้รับคำตอบภายในเวลานั้น ผู้ยื่นคำร้องขอก็ยื่นฟ้องเป็นคดีปกครองได้ ซึ่งต่อมาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการปรับแก้เป็น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พุทธศักราช 2478 โดยในมาตรา 5 มีการกำหนดกรอบระยะเวลาใน

กรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้จาก 4 เดือนมาเป็น 3 เดือน โดยถือว่าการกระทำดังกล่าว ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งอันเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ร้องขอ หรือได้ปฏิเสธไม่ยอมกระทำการดังที่ได้ร้องขอนั้น สำหรับคำบังคับของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ทำการเป็นศาลปกครอง) ในขณะนั้นยังไม่ชัดเจน แต่ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2478 มาตรา 7 กำหนดว่าการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ให้นำวิธีพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับในคดีปกครองโดยอนุโลมเท่าที่จะใช้ได้ อย่างไรก็ตาม คดีละเลยหรือล่าช้าตามร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้มีการประกาศใช้ และหายไปในช่วงเวลาหนึ่ง ก่อนที่จะมาปรากฏตัวอีกครั้งในพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ในมาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้บรรดาเรื่องราร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ ...2. ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราร้องทุกข์ หรือผู้อื่น หรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการณ์นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

ประเด็นเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าของฝ่ายปกครองถูกถ่ายทอดด้วยข้อความเดียวกันนี้ มาสู่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (2) และต่อเนื่องมาถึงมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน การที่ประเด็นเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าได้ถูกกำหนดให้เป็นคดีที่มีกฎหมายรองรับให้นำมาฟ้องร้องต่อศาลได้นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการละเลยหรือล่าช้าที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ผู้ร่างกฎหมายย่อมเล็งเห็นถึงความสำคัญและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หากฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน จึงต้องการที่จะให้มีองค์กฤษฎีกาจัดตั้งคดีปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้จัดปัญหาดังกล่าว ซึ่งในท้ายที่สุดก็ได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองในปัจจุบัน

เมื่อได้กล่าวถึงความสำคัญของการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองไปแล้ว ข้อพิจารณาต่อไป คือ สภาพปัญหาของคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้นมีอย่างไรบ้าง ที่ผ่านมามีการเยียวยาแก้ไขปัญหาการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เริ่มมีการปฏิบัติกรอย่างเป็นรูปเป็นร่างตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการสั่งการโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี กับอีกทางหนึ่ง คือ การฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม

การเยียวยาภายใต้การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นการกำหนดให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ฝ่ายปกครองละเลย หรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ภายหลังเมื่อได้รับเรื่องร้องทุกข์และได้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะส่งคำวินิจฉัยพร้อมความเห็นดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขปัญหการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอำนาจในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลนั้น ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

จุดเด่นของระบบร้องทุกข์นี้เป็นการประสานระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารกับการฟ้องคดีต่อศาล และมีขั้นตอนการพิจารณาตลอดถึงการมีคำวินิจฉัยและสั่งการที่รวดเร็วกว่าระบบศาล กล่าวคือ ระบบร้องทุกข์มีวิธีพิจารณาคดีที่แน่นอนแบบวิธีพิจารณาคดีของศาล แต่การแก้ไขเยียวยาทุกข์นั้นใช้วิธีการสั่งการของฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถสั่งการได้กว้างขวางกว่าการพิพากษาของศาลซึ่งมีข้อจำกัดตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ศาลจะพิพากษาเกินคำขอไม่ได้ (*ultra petita*) และศาลต้องพิพากษาตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเท่าที่ผ่านมาในลักษณะของคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารมีคำสั่งในคดีดังกล่าวเป็นอย่างไร ฝ่ายปกครองก็จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เนื่องจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารอาจให้คุณหรือให้โทษแก่ฝ่ายปกครองได้ กรณีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนั้นจึงไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ปัญหาในการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชน จนเป็นคดีร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารทราบถึงปัญหาได้โดยตรงและสามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยง่าย

การเยียวยาภายใต้ระบบการฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น ในกรณีนี้ต้องทำความเข้าใจว่า แม้ศาลยุติธรรมจะมีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ฟ้องเป็นคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้โดยตรงก็ตาม แต่การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นไม่ตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมิใช่หน่วยงานเดียวที่วินิจฉัยคดีละเลยหรือล่าช้า และการฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมนั้นเป็นการฟ้องในลักษณะที่เป็นการฟ้องเรียกร้องความเสียหายที่เกิดต่อเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้สิ่งที่

ตรงตามความต้องการของตน รวมทั้งความเสียหายดังกล่าวนี้เป็นผลโดยตรงมาจากการละเลย หรือ ล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ การฟ้องเป็นคดีแพ่งโดยฟ้องเป็นคดีละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือฟ้องเป็นคดีอาญาโดยตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาในศาลย่อมต้องใช้ระยะเวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น การฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญานั้นอาจไม่ตอบสนอง ความต้องการของผู้ฟ้องคดีเท่าที่ควรและอาจไม่ใช้การแก้ปัญหาที่ตรงจุด เนื่องจากความต้องการของ ผู้ฟ้องคดีในคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ก็เพื่อต้องการ ให้ฝ่ายปกครองได้มีการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นหลัก และต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วด้วย เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องมาฟ้องหรือร้องทุกขนั้นก็เนื่องจากฝ่าย ปกครองไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น ระหว่างการฟ้องคดีแพ่งที่มีการ เรียกค่าเสียหายหรือคดีอาญาที่มีโทษจำคุก กับการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนตาม ที่กฎหมายกำหนดของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อำนาจในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์จึงเป็นสิ่งที่ตรงใจกว่าการฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญา

จากสภาพของคดีละเลยหรือล่าช้า แม้ในปัจจุบันนี้จะถือว่าเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง ก็ตาม แต่โดยลักษณะเฉพาะตัวของคดีประเภทนี้เหมาะกับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน ในลักษณะของการสั่งการของหัวหน้าฝ่ายปกครองในลำดับชั้นที่สูงกว่า (supérieur hiérarchique) ซึ่ง สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และคำสั่งนั้นยังสามารถที่จะสั่งการได้โดยมีความยืดหยุ่นไม่มีข้อผูกมัด ซึ่งแตกต่างจากคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม พัฒนาการต่อมารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีศาลปกครองขึ้น และให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยยุบเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พร้อมทั้งระบบร้องทุกข์ที่มีการสั่งการภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเสีย การจัดตั้งศาลปกครองโดยการนำเอาประเภทคดีร้องทุกข์ที่มีอยู่เดิม ซึ่งหมายรวมถึงคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติ หน้าที่ของฝ่ายปกครองมาถ่ายทอดเป็นคดีปกครอง รวมทั้งนำมาตรการในการออกคำสั่งจากเมื่อครั้งที่ เป็นคดีร้องทุกข์ซึ่งอาศัยอำนาจในการสั่งการที่เป็นของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลมา เป็นคำพิพากษาซึ่งศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับ ดังนั้น ภายใต้รูปแบบการสั่งการที่เปลี่ยนไป จากอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งมีข้อ

จำกัด และกรอบในการพิพากษามากกว่า เช่น ศาลจะพิพากษาเกินคำขอไม่ได้ (ultra petita) ศาลต้องพิพากษาตามตัวบทกฎหมาย และการพิพากษาของศาลต้องไม่เป็นการก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงมีข้อพิจารณาว่าศาลปกครองจะมีวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองอย่างไร ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญของวิทยานิพนธ์ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้แยกพิจารณาศึกษา ดังนี้

1. ความแตกต่างของคำว่าละเลยและคำว่าล่าช้า ทั้งนี้ เป็นการหาจุดแบ่งแยกของการละเลยและการล่าช้าเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีให้ถูกต้อง รวมทั้งศึกษาความแตกต่างของการพิพากษาของศาลปกครองในกรณีการละเลยและการล่าช้า

2. ความแตกต่างระหว่างการฟ้องเป็นคดีละเลยหรือล่าช้า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของฝ่ายปกครอง และการฟ้องเป็นคดีละเมิดจากการละเลยหรือล่าช้า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของฝ่ายปกครอง

3. คำจำกัดความของคำว่าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ

4. เงื่อนไขการฟ้องบางประการของคดีละเลยหรือล่าช้า ซึ่งประกอบไปด้วย 4.1 ขอบเขตของการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเลยหรือล่าช้า 4.2 ระยะเวลาในการฟ้องคดี และ 4.3 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง และ

5. คำพิพากษาและการบังคับคดีซึ่งศาลปกครองมีข้อจำกัดสำคัญที่ว่า ศาลจะพิพากษาเกินคำขอไม่ได้ (ultra petita) ศาลต้องพิพากษาตามตัวบทกฎหมาย และการพิพากษาของศาลต้องไม่เป็นการก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้ง กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลปกครองจะมีมาตรการในการบังคับคดีอย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งหมายที่จะศึกษาคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองว่า ภายหลังจากที่คดีเกี่ยวกับการละเลย หรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เปลี่ยนรูปแบบจากการอยู่ภายใต้อำนาจในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาสู่รูปแบบการสั่งการภายใต้อำนาจของตุลาการนั้น ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการพิจารณาและพิพากษารรณคดีจะมีวิธีดำเนินการและสั่งการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ทั้งนี้ ได้แยกพิจารณาออกเป็น 1. การศึกษาเรื่องความแตกต่างในด้านความหมายของคำว่าละเลยกับคำว่าล่าช้า 2. การศึกษาในเรื่องของความ

แตกต่างระหว่างคำฟ้องคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และคำฟ้องคดีละเมิดจากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง 3. การศึกษาและหาคำจำกัดความในประเด็นคำว่า "หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ" 4. การศึกษาในเรื่องของเงื่อนไขการฟ้องบางประการของคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และ 5. การมีคำพิพากษาและการบังคับคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้ จะได้ศึกษาแนวคิด หลักเกณฑ์ และแนวทางในการพิจารณาคดีจากต่างประเทศประกอบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

ขอบเขตของการศึกษาสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ การศึกษาภายใต้ขอบเขตเกี่ยวกับความหมายและทฤษฎีของคดีปกครองในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการศึกษาแนวคิด ที่มา และพัฒนาการของคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในประเทศไทย รวมทั้ง แนวทางและการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง นอกจากนี้จะได้ศึกษาแนวคิด และทฤษฎีของคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ทั้งนี้ วิธีการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาจากเอกสาร โดยทำการค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในรูปแบบของหนังสือ และบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง