

บทที่ 4

กระทรวงมหาดไทยและศาลปกครอง

บทนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับ กระทรวงมหาดไทยและศาลปกครอง โดยจะนำเสนอเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก เป็นการนำเสนอข้อมูลทางกายภาพของกระทรวงมหาดไทยและกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็น ข้อมูลพื้นฐานของกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ทำการศึกษา

ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอข้อมูลของศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับความหมาย และพัฒนาการของศาลปกครอง ศาลปกครองในประเทศไทย ระบบวิธีพิจารณาคดีและ กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

กระทรวงมหาดไทย

ในส่วนนี้จะได้นำเสนอการแจกแจงข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยในประเด็นที่ เกี่ยวกับ ความเป็นมา หน้าที่ ความรับผิดชอบและการแบ่งส่วนราชการในกระทรวง มหาดไทย จำแนกตามกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมตาม ลำดับ ดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2554ก)

ความเป็นมาของกระทรวงมหาดไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการ ตั้งกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 เพื่อเป็นการรวบรวมงานด้าน มหาดไทยให้มาอยู่ในสถานที่เดียวกันอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกและได้ทรงมอบหมายให้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย งานของ กระทรวงมหาดไทยในระยะเริ่มต้นจัดแบ่งเป็น 3 กรม คือ กรมมหาดไทยกลาง มีหน้าที่

ทั่วไป กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ มีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย และงานด้านอัยการ กรมพลำกัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงจัดระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ เรียกว่า เทศาภิบาล โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑล เมืองและอำเภอ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวง) และนายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดและประธานคณะกรรมการอำเภอ ทั้งนี้ ในส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้มีการปกครองตนเองในรูปต่าง ๆ นั้น ก็อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยด้วย

หลังจากนั้น ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการแบ่งส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม อีกหลายครั้งจนในปัจจุบัน

หน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย (The Ministry of Interior) มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการอำนวยความสะดวก เป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30) เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่ตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ประกอบด้วยแล้ว ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย สรุปได้ 4 ประการ คือ (กระทรวงมหาดไทย, 2554ข)

1. ด้านการเมืองการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอำนวยการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การปกครองและการบริหาร หน่วยงานการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ

2. ด้านเศรษฐกิจ กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจะต้องประสานและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังรับผิดชอบการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร การคุ้มครองผู้เช่านา การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาด เล็กนอกเขตชลประทาน และการชลประทานราษฎร เป็นต้น

3. ด้านสังคม กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชน และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นต้น

4. ด้านการพัฒนาทางกายภาพ กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดชุมชนการจัดที่ดิน การให้บริการขั้นพื้นฐานในชนบท การจัดผังเมืองรวม ผังเมือง เฉพาะและการให้บริการสาธารณูปโภคในเขตเมือง เป็นต้น

หน่วยงานในสังกัด

กระทรวงมหาดไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 8 กรม 5 รัฐวิสาหกิจ ดังนี้
(กระทรวงมหาดไทย, 2554ข)

ก. ส่วนราชการระดับกรม

1. สำนักงานรัฐมนตรี (Office of the Minister)
2. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (Office of the Permanent Secretary for Interior)
3. กรมการปกครอง (Department of Provincial Administration)
4. กรมการพัฒนาชุมชน (Community Development Department)
5. กรมที่ดิน (Department of Lands)

6. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation)

7. กรมโยธาธิการและผังเมือง (Department of Public Works and Town and Country Planning)

8. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Department of Local Administration)

ข. รัฐวิสาหกิจ

1. การไฟฟ้านครหลวง (Metropolitan Electricity Authority)

2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (Provincial Electricity Authority)

3. การประปานครหลวง (Metropolitan Waterworks Authority)

4. การประปาสวนภูมิภาค (Provincial Waterworks Authority)

5. องค์การตลาด (Marketing Organization)

ค. หน่วยงานอื่น ๆ

1. กรุงเทพมหานคร

2. เมืองพัทยา

ในการศึกษาวิจัยในคราวนี้เป็นการวิจัย การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ ในกระทรวงมหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยนั้นประกอบไปด้วยกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม รวม 8 กรม และยังมีส่วนราชการท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา อีกทั้งยังมีรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่งเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยจึงได้เลือกศึกษาเฉพาะกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น โดยไม่นับรวมราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีจำนวน 6 กรม ประกอบไปด้วย

1. สำนักงานรัฐมนตรี

2. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

3. กรมการปกครอง

4. กรมที่ดิน

5. กรมโยธาธิการและผังเมือง

6. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

แต่เมื่อผู้วิจัยไปทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับข้าราชการกองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่รับเรื่องและเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อส่งการต่อไป ได้แจ้งให้ทราบว่า สำนักงานรัฐมนตรีไม่ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีไม่ว่าจะเป็นคดีของศาลปกครองหรือศาลอื่น หากมีคดีเกิดขึ้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถูกฟ้องคดีก็ต้องส่งในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยดำเนินการ (อาระยะ วงศ์อุดม, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2554) ดังนั้นจึงตัดสำนักงานรัฐมนตรีออก เหลือเพียง 5 กรม ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ข้อมูลทางกายภาพและความเป็นมาของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ข้อมูลเกี่ยวกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยทางด้านกายภาพและประวัติความเป็นมา มีดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2554ก)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งอยู่ที่ถนนอักษะ แขวงวัดราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

ความเป็นมาของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้น เพื่อเป็นการรวบรวมงานด้านมหาดไทยให้มาอยู่ในที่เดียวกันอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก และได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย งานของกระทรวงมหาดไทยในระยะเริ่มต้นจัดแบ่งเป็น 3 กรม คือ กรมมหาดไทยกลาง มีหน้าที่ทั่วไป ซึ่งก็คือหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ มีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย และงานด้านอัยการ กรมพลม้า (กรมการปกครองในปัจจุบัน) มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงจัดระบบการบริหาร-

ราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ เรียกว่า เทศาภิบาล โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑล เมือง และอำเภอ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่ง-
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติ-
จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวง) และนายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัด
กระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัด และประธานคณะ-
กรรมการอำเภอ ทั้งนี้ ในส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้มีการปกครองตนเองในรูปต่าง ๆ
นั้น ก็อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยด้วย

หลังจากนั้น ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการแบ่ง
ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม อีกหลายครั้งจนในปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์และ
แปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร บริหารราชการประจำ
ทั่วไปของกระทรวงมหาดไทย การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยและ
อำนวยความสะดวกความเป็นธรรม และการส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อ
การบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง โดยมีอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและ
ผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง
2. พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
3. แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ
4. จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวงเพื่อให้เกิดประหยัดคุ้มค่าและ
ประโยชน์
5. ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการและการตรวจสอบภายในราชการทั่วไป
ของกระทรวง

6. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อใช้ในการบริหารและให้บริการสื่อสารแก่ส่วนราชการต่าง ๆ และจังหวัด

7. ดำเนินการเกี่ยวกับงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

8. ดำเนินการและประสานการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปสู่การพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการ ส่งเสริม สนับสนุนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนติดตามประเมินผลการพัฒนาจังหวัดและสนับสนุนการปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาค

9. ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงและของกระทรวง

10. ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญางานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง

11. ดำเนินการเกี่ยวกับความช่วยเหลือและความร่วมมือกับต่างประเทศ

12. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย

ส่วนราชการในสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

ก. ราชการส่วนกลาง

1. กองกลาง
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองการต่างประเทศ
5. กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์
6. กองสารนิเทศ
7. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

8. สถาบันดำรงราชานุภาพ
 9. สำนักกฎหมาย
 10. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 11. สำนักนโยบายและแผน
 12. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด
- ข. ราชการส่วนภูมิภาค
- สำนักงานจังหวัด

กรมการปกครอง

ข้อมูลเกี่ยวกับกรมการปกครองทางด้านกายภาพและประวัติความเป็นมามีดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง, 2554)

ข้อมูลทางกายภาพและความเป็นมาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตั้งอยู่ที่ถนนอัษฎางค์ แขวงวัดราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 มีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีรับผิดชอบงานมหาดไทยหรืองานการปกครองประเทศและได้มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ บังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดเพียงกระทรวงเดียว กระทรวงมหาดไทย เมื่อแรกตั้งแบ่งออกเป็น 3 กรม มีชื่อเรียกตามทำเนียบเดิมแต่ให้มีหน้าที่ต่างกัน คือ

1. กรมมหาดไทยกลางเป็นพนักงานทำการทุกอย่าง ซึ่งมีได้แยกออกไปเป็นหน้าที่กรมอื่น

2. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนการปราบปรามโจรผู้ร้ายกับแผนกอัยการรวมทั้งการเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ (แต่ภายหลังโอนการที่เกี่ยวกับต่างประเทศไปเป็นหน้าที่ปลัดทูลฉลอง)

3. กรมมหาดไทยฝ่ายพลำกังให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกปกครองท้องที่

สำหรับการปกครองในส่วนภูมิภาคได้ กำหนดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “เทศาภิบาล” ขึ้นมาใช้และได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบดูแล โดยจัดแบ่งหัวเมืองออกเป็นมณฑล เมืองและอำเภอ โดยมีสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมืองและนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตท้องที่นั้น ๆ และมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน กรมมหาดไทยฝ่ายพลำกังจึงเป็นต้นกำเนิดของกรมการปกครองซึ่งได้มีการเปลี่ยนชื่อและปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในมาเป็นลำดับ ดังนี้

พ.ศ. 2458 กรมพลำกัง มีส่วนราชการย่อย คือ กรมปกครองและกรมฝ่ายเหนือ

พ.ศ. 2459 กรมพลำกังมีส่วนราชการย่อย คือ กรมปกครองท้องที่ และกรมการเมือง

พ.ศ. 2460 กรมปกครองมีส่วนราชการ 2 แผนก คือ แผนกปกครองท้องที่และแผนกการเมือง

พ.ศ. 2466 กรมพลำกัง มีส่วนราชการย่อย คือ กรมปกครอง และกรมการเมือง

พ.ศ. 2467 กรมพลำกัง มีส่วนราชการย่อย คือ กรมภายใน กรมภายนอก และกรมทะเบียน

พ.ศ. 2469 กรมพลำกัง มีส่วนราชการย่อย คือ กรมปกครอง กรมทะเบียนและกรมราชทัณฑ์

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในปี พ.ศ. 2476 กรมพลำกัง ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2505 จึงเปลี่ยนมาใช้ชื่อ “กรมการปกครอง” จนถึงปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องถิ่น การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็วและให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2554ข)

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการ ติดตาม และประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญา ในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติและงานกิจการมวลชน
4. สนับสนุน ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเลือกตั้งทุกระดับ
5. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
6. ดำเนินการพัฒนาและบริหารการปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น
7. ดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชนและงานทะเบียนอื่น รวมทั้งการบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
8. ดำเนินการพัฒนาศักยภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
9. ดำเนินการสื่อสารเพื่อการบริหารงาน การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในประเทศ
10. อำนาจการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ส่วนราชการในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองการสื่อสาร
5. กองวิชาการและแผนงาน
6. วิทยาลัยการปกครอง
7. สำนักการสอบสวนและนิติการ
8. สำนักกิจการความมั่นคงภายใน
9. สำนักบริหารการทะเบียน
10. สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น
11. สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1. ที่ทำการปกครองจังหวัด
2. ที่ทำการปกครองอำเภอ
3. ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ

กรมที่ดิน

ข้อมูลเกี่ยวกับกรมที่ดินทางด้านกายภาพและประวัติความเป็นมา มีดังต่อไปนี้
(กรมที่ดิน, 2554)

ข้อมูลทางกายภาพและความเป็นมาของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ตั้งอยู่ที่ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ความเป็นมาของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เริ่มตั้งแต่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ โปรดกระหม่อม ให้กระทรวงเกษตราธิการจัดการ ออกโฉนดที่ดินครั้งแรกที่เมืองกรุงเก่า (ปัจจุบันคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) โดยโฉนดที่ดินฉบับแรกออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2444 (รัตนโกสินทร์ศก 120) และได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากรมที่ดิน ขึ้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 (รัตนโกสินทร์ศก 120) ได้มีการย้ายสังกัดและเรียกชื่อต่าง ๆ กัน ดังตาราง 7 ดังนี้

ตาราง 7

แสดงประวัติความเป็นมาของกรมที่ดิน

ชื่อ	สังกัด	เมื่อวันที่
กรมทะเบียนที่ดิน	กระทรวงเกษตราธิการ	17 กุมภาพันธ์ 2444
กรมที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย	29 กุมภาพันธ์ 2475
กรมที่ดินและโลหะกิจ	กระทรวงมหาดไทย	30 กรกฎาคม 2475
กรมที่ดินและโลหะกิจ	กระทรวงเศรษฐกิจ	12 เมษายน 2476
กรมที่ดินและโลหะกิจ	กระทรวงเกษตราธิการ	1 เมษายน 2478
กรมที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย	19 สิงหาคม 2484

ที่มา. จาก ประวัติความเป็นมา, โดย กรมที่ดิน, 2554, ค้นเมื่อ 26 เมษายน 2554, จาก <http://www.dol.go.th>

อนึ่ง ก่อน ปี 2483 เดือนตามปฏิทิน นับวันที่ 1 เมษายน ในปีนั้นเป็นวันขึ้นปีใหม่ นับวันที่ 31 มีนาคม เป็นวันสิ้นปี และหลังปี 2483 เดือน ตามปฏิทินนับวันที่ 1 มกราคม เป็นวันปีใหม่ นับวันที่ 31 ธันวาคม เป็นวันสิ้นปี

อำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและการจัดการที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิและให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
(กระทรวงมหาดไทย, 2554ข)

1. ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินการด้านกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัด และดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติและประมวลผล
4. พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดิน
5. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

ส่วนราชการในกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองการพิมพ์
5. กองนิติการ
6. กองแผนงาน
7. กองฝึกอบรม
8. กองพัสดุ
9. สำนักงานคณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน
10. สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร
11. สำนักจัดการที่ดินของรัฐ
12. สำนักเทคโนโลยีทำแผนที่
13. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
14. สำนักมาตรฐานและส่งเสริมการรังวัด
15. สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน
16. สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
17. สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1. สำนักงานที่ดินจังหวัด
2. สำนักงานที่ดินอำเภอ

กรมโยธาธิการและผังเมือง

ข้อมูลเกี่ยวกับกรมโยธาธิการและผังเมืองทางด้านกายภาพและประวัติความเป็นมา มีดังต่อไปนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2554)

ข้อมูลทางกายภาพและความเป็นมาของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ตั้งอยู่ที่ เลขที่ 218/1 ถนน
พระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 และเลขที่ 224 ถนน
พระราม 9 แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10320

ความเป็นมาของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เริ่มตั้งขึ้นเมื่อ
วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 จากการรวม กรมโยธาธิการและกรมการผังเมืองเข้าด้วยกัน
ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ โดยบูรณาการงานที่เกี่ยวข้องกันของทั้งสอง
กรมเข้าด้วยกันและมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาเมืองที่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของการ-
วางผังเมืองอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างยั่งยืน

อำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวงานด้านการผังเมืองระดับต่าง ๆ
การโยธาธิการ การออกแบบ การก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการ
และสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง พื้นที่ และชนบท
โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและ
โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้าน
สถาปัตยกรรม วิศวกรรมและการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐาน
ความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูก-
สร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจ
หน้าที่ดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2554ข)

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุม
อาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขาย
อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี
มอบหมายหรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้น ๆ
3. ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

4. ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผน วิจัย การติดตาม ประเมินผลและพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้งจัดทำเกณฑ์ มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

5. ดำเนินการเกี่ยวกับวางแผน ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง บูรณะเมืองหรือ อาคารและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ

6. ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้าง และงานที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของกรมแก่หน่วยงานต่าง ๆ

7. ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างและควบคุมอาคาร ก่อสร้าง อาคารและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

8. ดำเนินการประสาน กำกับ ดูแล สนับสนุนและพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง รวมทั้งกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น

9. ดำเนินการพัฒนาระบบ และบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ

10. ดำเนินการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของกรม องค์การปกครองส่วน- ท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

11. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ส่วนราชการใน กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขาธิการกรม

2. กองการเจ้าหน้าที่

3. กองคลัง

4. กองแผนงาน

5. กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

6. กองนิติการ

7. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
 8. สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการผังเมือง
 9. สำนักควบคุมการก่อสร้าง
 10. สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร
 11. สำนักผังประเทศและผังภาค
 12. สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
 13. สำนักพัฒนามาตรฐาน
 14. สำนักวิศวกรรมการผังเมือง
 15. สำนักวิศวกรรมโครงสร้างและงานระบบ
 16. สำนักสถาปัตยกรรม
 17. สำนักสนับสนุนและพัฒนาตามผังเมือง
- ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลเกี่ยวกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้านกายภาพและประวัติ
ความเป็นมา มีดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2554)

ข้อมูลทางกายภาพและความเป็นมาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตั้งอยู่ที่ ถนนนครราชสีมา
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

ความเป็นมาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เริ่มตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม
พ.ศ. 2545 เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เดิมภารกิจ
หน้าที่ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารราชการ-

ส่วนท้องถิ่น(สน.บท.) สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อภารกิจด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เพิ่มพูนมากขึ้นเป็นลำดับ สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงยกฐานะของสำนักเป็นส่วนราชการระดับกรมในปี พ.ศ. 2545 สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมส่งเสริมการปกครอง-ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค และจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครอง-ท้องถิ่นจังหวัดขึ้นในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกรมในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินการ-กำกับ ดูแล และสนับสนุน การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และจัดตั้งกลุ่มตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหารขึ้นในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครอง-ส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2554ข)

1. ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

3. ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุการจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

8. ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ส่วนราชการใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
ประกอบด้วย

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
5. กองตรวจสอบระบบการเงินการบัญชีท้องถิ่น
6. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่น
7. สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น
8. สำนักบริหารงานคลังท้องถิ่น
9. สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคลากรส่วนท้องถิ่น
10. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด



ศาลปกครอง

การศึกษาเรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในส่วนนี้จะนำเสนอเรื่องเกี่ยวกับ ความหมายและพัฒนาการของศาลปกครอง การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย โครงสร้างของศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครอง วิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วิธีการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง และการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาทำความเข้าใจ

เข้าใจคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมจริยธรรม และการบังคับใช้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ความหมายและพัฒนาการของศาลปกครอง

ความหมายของศาลปกครอง (Administrative Court) มีการให้นิยามในมติที่ค่อนข้างสอดคล้องกัน เช่น อมร รักษาสัตย์ (2542, หน้า 75) กล่าวว่า ศาลปกครองเป็นเพียงองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปของศาลและถือว่าเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการดำเนินงานทางปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น เช่นเดียวกับ บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2536, หน้า 82) ที่เห็นว่าศาลปกครองเป็นสถาบันหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ อมร จันทรมบูรณ์ (2527, หน้า 49) ให้ความหมายของศาลปกครองไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นองค์กรที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนด้วยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐด้วย

ในขณะที่สำนักงานศาลปกครองให้ความหมายของศาลปกครองว่า เป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองหรือที่เรียกว่า “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำการล่าช้าในการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 3)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง

ระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พัฒนาการของศาลปกครอง

หากพิจารณาย้อนคิดถึงเหตุผลของมนุษย์ในการเลือกระบบศาลเพื่อมารักษาความยุติธรรม เราจะพบว่ามี การคัดเลือกกระบวนศาลอยู่ 2 ระบบใหญ่ คือ (1) ระบบศาลเดี่ยวมีเฉพาะศาลยุติธรรม (the single system of court) โดยมีอังกฤษเป็นแม่แบบ (2) ระบบศาลคู่ (the dual system of court) คือมีการแยกระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง และมีศาลสูงสุดทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองสูงสุด โดยมีฝรั่งเศสเป็นแม่แบบ โดยมีโครงสร้างการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างเป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรม ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายมหาชน

ต้นกำเนิดของระบบศาลคู่เกิดขึ้นที่ฝรั่งเศส โดยมีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองและศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ระบบศาลปกครองเริ่มชัดเจนขึ้นหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (Abraham, 1975, p. 257) โดยมีพื้นฐานในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดของ มองเตสกีเออ ซึ่งแยกอำนาจตุลาการ (judicial power) ออกจากอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) ต่อมาสมัยนโปเลียนมีอำนาจจึงมีการจัดปฏิรูปสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือกงเซย์ เดตาท์ (le Couseil d' Etat) ซึ่งมีอำนาจร่างรัฐบัญญัติและกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองรวมถึงการแก้ไขข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง และต่อมาในปี ค.ศ. 1872 สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐก็เปลี่ยนเป็นองค์กรอิสระคือ “ศาลปกครองสูงสุด” ทำหน้าที่ตัดสินในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 37-38)

อนึ่ง ความจำเป็นที่ก่อให้เกิดการเลือกระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสเนื่องมาจากระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรมไม่ได้ผลและเป็นการเข้าไปก้าวก่ายและขัดขวางอำนาจบริหารมากเกินไป (ประยูร กาญจนดุล, 2538ก, หน้า 27)

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนาเรื่อยมาจนเป็นที่ยอมรับว่าก่อให้เกิดความสมดุลของมหาชนและเอกชนขึ้นอย่างเหมาะสม และประชาชนเริ่มให้ความมั่นใจว่าศาล-

ปกครองจะรักษาสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้มากขึ้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542, หน้า 527) และเป็นองค์การที่สร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ด้วยการ-
ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาท
ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกัน

ในขณะที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสพัฒนาโดยแยกออกมาจากศาลยุติธรรม ใน
ประเทศอังกฤษจะกล่าวว่าไม่มีศาลปกครองเสียเลยไม่ได้ แต่ประเทศอังกฤษได้รวม
ศาลปกครองอยู่ในส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม เป็นไปตามหลักกฎหมาย common law
ซึ่งไม่มีการแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เป็นระบบศาลเดี่ยว และเป็นการ-
ถือหลักเอกภาพแห่งกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (rule of law) คือหลักกฎหมายเดียวกัน
ใช้บังคับกับเอกชนและฝ่ายปกครอง ดังที่กล่าวว่า ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ
และบุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการพิจารณาคดีโดยศาล
เดียวกัน (Dicey, 1959, pp. 202-203) การดำเนินการของศาลยุติธรรมหรือศาลชั้นอุทธรณ์
พิเศษมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความรู้ความสามารถด้าน
วิธีพิจารณาความและมีความรู้ด้านกฎหมายหรือการบริหารงาน รวมทั้งมีพนักงานคดี
ปกครองเป็นผู้ช่วยเหลือในการทำสำนวน

เหตุที่ต้องมีศาลปกครอง เนื่องจากเกิดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างประชาชน
กับหน่วยงานของรัฐขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับการตัดสินชี้ขาดโดยผู้ที่มีความเป็นกลาง มีความรู้
ความชำนาญในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นที่เชื่อถือของ
ทุกฝ่ายนอกจากนั้นการดำเนินคดีปกครองและหลักกฎหมายที่ใช้ในการตัดสิน
คดีปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ในคดีปกครอง เป็นการยาก
ที่ประชาชนจะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนโดยเฉพาะเอกสาร
ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมใน
การปกครองศาลจึงมีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงและ
การดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งเรียกว่า “ระบบไต่สวน” ซึ่งเป็นระบบที่ศาลปกครอง
ฝรั่งเศสคิดค้นขึ้นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและนำมาใช้กับศาลปกครองในปัจจุบัน
ในขณะที่การดำเนินคดีทั่ว ๆ ไป คู่ความมีหน้าที่ต้องแสวงหาและนำเสนอพยาน

หลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนซึ่งเรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (ฤทัย หงส์ศิริ, 2546, หน้า 8)

ศาลปกครองในประเทศไทย

ในการควบคุมฝ่ายปกครองนอกจากมีการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองแล้วยังมีการกำหนดให้องค์การอื่นควบคุมฝ่ายปกครองซึ่งถือว่าเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในประเทศไทยได้จัดตั้งศาลปกครองซึ่งเป็นองค์การทางตุลาการขึ้นมาเพื่อควบคุมฝ่ายปกครอง โดยมีรายละเอียดและพัฒนาการดังต่อไปนี้ (วิรัช วิรัชวรณ, 2542, หน้า 526 และ 533; สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 3; อักษราทร จุฬารัตน, 2549, หน้า 5-13)

พัฒนาการของศาลปกครองในประเทศไทย

1. ช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ประเทศไทยมีการใช้ระบบศาลเดี่ยวเป็นหลักแต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การที่เลียนแบบมาจากประเทศฝรั่งเศส คือ Council of State เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราว พ.ศ. 2417 โดยพระองค์ทรงตรากฎหมายจัดตั้ง Council of State เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ (1) เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน (2) ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายและพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือคือการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง นับได้ว่าประเทศไทยได้จัดตั้งองค์การที่ทำหน้าที่ในทำนองเดียวกับศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก แต่การ-ดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากข้าราชการในสมัยนั้นไม่เข้าใจวัตถุประสงค์แท้จริงขององค์การดังกล่าว

2. ช่วงสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2515) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ได้นำแนวคิด Council of State มาพิจารณาใช้กับไทยอีกครั้งโดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น

คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา”¹ โดยกำหนดให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เลียนแบบ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศส โดยมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ (1) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี รวมทั้งให้คำปรึกษาและให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล (2) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง (ตามที่จะตราขึ้นเป็นกฎหมาย) เพื่อให้ราษฎรมีช่องทางที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากการไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้นในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้นจึงยังไม่ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองแต่อย่างใด (ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้โอนงานและเจ้าหน้าที่ในกรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม มาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎรแต่คณะรัฐมนตรีได้ขอให้สภาผู้แทนราษฎรรอการพิจารณาไว้ก่อนเพราะเห็นว่าประเทศไทยยังไม่สมควรมีศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม ใน ปี พ.ศ. 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2489 ต่อสภาผู้แทนฯ แต่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างไว้พิจารณาก่อนรับหลักการ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์พุทธศักราช 2492 มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้อง-

¹ เหตุที่เรียกองค์การนี้ว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ก็เนื่องจากสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศเกี่ยวกับการถอนคดีจากอำนาจของศาลไทยยังมีอยู่ จึงเกรงว่าต่างประเทศจะอ้างเอาเหตุที่ไทยมีการตั้งศาลขึ้นใหม่เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการ-แผ่นดิน จึงหลีกเลี่ยงที่จะเรียกชื่อองค์การนี้ว่า “ศาลปกครอง”

ทุกข์ที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติกรนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือการใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไม่มีผลบังคับใช้โดยตรงเพราะต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควรและมีอำนาจที่จะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ ซึ่งระบบดังกล่าวยังไม่ได้ผลเต็มที่

ในปี 2499 สมัยจอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีมีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่ยังไม่ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา แต่ถูกปฏิวัติโค่นล้มอำนาจเสียก่อน

3. ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2516-2519) ยุคของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 212 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, หน้า 189) และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองหรือศาลอื่น ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย มีการเตรียมจัดตั้งศาลปกครองโดยมีการตรากฎหมายหลายฉบับกำหนดให้นำข้อพิพาททางปกครองฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง แต่ยังไม่มีการตั้งศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 2519 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2519 แทน ซึ่งไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองแต่อย่างใด

4. ยุคเผด็จการ (พ.ศ. 2519-2523) หลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2519 รัฐบาลมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครองขึ้นในกระทรวงยุติธรรม แต่ในระหว่างนั้นปี พ.ศ. 2522 ได้มีการปรับปรุงองค์การที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยรวมคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราว

ร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 เข้าด้วยกันและได้จัดตั้งองค์การขึ้นใหม่เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว มีอำนาจทำนองเดียวกับคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กล่าวคือ ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัย แต่มีอำนาจเพียงเสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ แต่อย่างไรก็ตามถือว่าองค์การนี้เป็นรากฐานอันสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองในปัจจุบัน

5. ยุคกึ่งประชาธิปไตย (พ.ศ. 2519-2531) ในราวปี พ.ศ. 2523 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองให้อยู่ในกระทรวงยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้วส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาและเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วรอเสนอต่อวุฒิสภาแต่ถูกยุบสภาเสียก่อนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2526-2530 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกแต่ต้องตกไปอีกครั้ง เพราะการยุบสภาปี พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2531 ตามลำดับ

6. ยุคร่วมสมัย (พ.ศ. 2532 - ปัจจุบัน) แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นแล้ว แต่ความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองก็ยังคงดำเนินอยู่เรื่อยมา และปรากฏชัดขึ้นเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2532 แต่ก็ยังคงไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่ง พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เพิ่มเติม มีบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองขึ้นกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 195)

ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ได้มีการพยายามจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีการวมทั้งร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เสร็จและเตรียมเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการยุบสภาเสียก่อน

ครั้นใน พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ๆ หรือให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในลักษณะศาลคู่ และให้ศาลปกครองนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานศาลปกครอง” ขึ้นมีหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการทำงานเพื่อสนับสนุนงานของศาลปกครอง

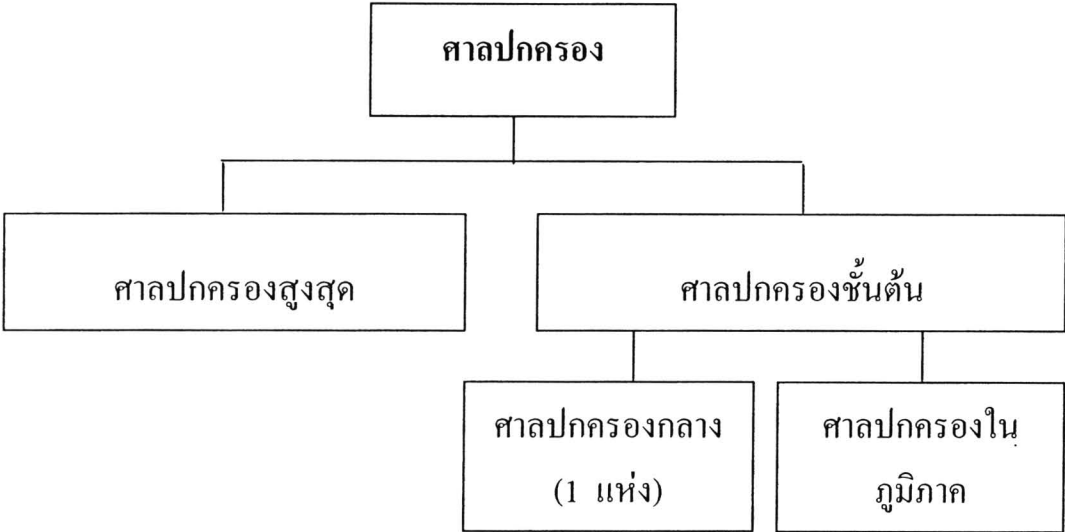
เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ รัฐบาลได้ถอนร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติและมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป จากนั้นก็ได้เริ่มดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จนกระทั่งได้มีการเปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 และได้มีการทยอยเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคเป็นลำดับ

จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2434 ได้นำหลักการระบบศาลเดี่ยวมาใช้เป็นหลัก กล่าวคือมีระบบศาลยุติธรรมแต่ในขณะเดียวกันก็นำหลักกฎหมายโรมัน (civil law) มาใช้ควบคู่ไปด้วย ดังนั้นระบบศาลปกครองของไทยจึงไม่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาลเดี่ยวเพียงอย่างเดียวแต่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาลคู่โดยเฉพาะแนวคิด Council of State ของฝรั่งเศส จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงมีการตรากฎหมายมาตรา 28 บัญญัติให้ศาลปกครองไทยเป็นองค์กรอิสระจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งมีส่วนคล้ายคลึงกับประเทศเยอรมันที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรมและฝ่ายปกครอง แต่แตกต่างจากศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครอง

โครงสร้างของศาลปกครอง

เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและความยุติธรรม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ

- 1. ศาลปกครองสูงสุด
- 2. ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - 2.1 ศาลปกครองกลาง
 - 2.2 ศาลปกครองในภูมิภาค



ภาพ 5 แผนภูมิโครงสร้างศาลปกครอง

ที่มา. จากรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2543 (หน้า 41), โดย สำนักงานศาลปกครอง, 2543, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

ศาลปกครองสูงสุด ให้จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง ส่วนศาลปกครองกลางให้จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัด

ปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัด
สมุทรสาคร

สำหรับการจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคนั้น
ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารงาน
บุคลากรของศาลปกครอง และกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขต
การปกครองหลายจังหวัดได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคขึ้น
จำนวน 16 ศาลได้แก่

1. ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
กาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม
2. ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง
3. ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
เชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน
4. ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่
จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา
5. ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขต
ตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และ
จังหวัดสุราษฎร์ธานี
6. ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
บุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์
7. ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตตลอดท้องที่
จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก
จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย
8. ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน
จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์
9. ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
นราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา



10. ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
จันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง
และจังหวัดสระแก้ว

11. ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
นครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และ
จังหวัดอ่างทอง

12. ศาลปกครองสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่
จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร

13. ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
ตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

14. ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่
จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี

15. ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัด
เลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

16. ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอด
ท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัด
อำนาจเจริญ

อำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองมีบัญญัติไว้ในมาตรา 223 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2540 ดังต่อไปนี้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การตาม
รัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อัน
เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการ
ทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การ
ตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มีดังต่อไปนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540ข, หน้า 19-20; บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, หน้า 198-200)

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เป็นการกระทำฝ่ายเดียวโดยฝ่าย ปกครอง) ซึ่งจำแนกไว้ 10 ประการ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)) คือ ไม่มีอำนาจหรือ นอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดย ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้าง ขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน สมควร ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราช- บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หมายถึงคดีโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือ หน้าที่ตามสัญญาทางปกครอง² ตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

² สัญญาทางปกครองหมายถึงสัญญาที่คู่สัญญายอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทาง ปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ บริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ก.ต.)

3. คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย และศาลชำนาญพิเศษอื่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่าในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี

2. สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3. สั่งให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4. สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

5. สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของการชนะคดี

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น ข้อมูลจากสำนักงานศาลปกครอง (2545, หน้า 11) ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด ข้อมูลจากสำนักงานศาลปกครอง (2545, หน้า 11) ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

1. คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
4. คดีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

การฟ้องคดีปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองนั้น ไม่มีความยุ่งยากและหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนและไม่บังคับให้ต้องมีทุนความในการฟ้องคดี ทั้งนี้เพื่อลดภาระทั้งในด้านค่าใช้จ่ายและระยะเวลาแก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่เงื่อนไขบางประการที่ต้องกำหนดเป็นกรอบในการดำเนินคดี เพื่อมิให้มีการกลั่นแกล้งฟ้องคดีโดยไม่มีมูล ซึ่งจะเป็นการสร้างความยุ่งยากให้กับผู้ถูกฟ้องคดี

และเป็นภาระแก่ศาล เงื่อนไขเหล่านี้ กฎหมายกำหนดไว้ 4 ประการ ได้แก่ (สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 13)

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ (มาตรา 45 วรรค 5 พ.ร.บ. จัดตั้งฯ) และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ระยะเวลาในการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองนั้น โดยปกติจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49 พ.ร.บ. จัดตั้งฯ) หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลแต่ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่น ต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี (มาตรา 51 พ.ร.บ. จัดตั้งฯ) นับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเกิดขึ้น แต่หากเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ (มาตรา 52 วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. จัดตั้งฯ)

ในกรณีที่เป็นการฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งต้องระบุอายุความและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย มิเช่นนั้นอายุความในการฟ้องคดีจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น

คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความ ถ้าเป็นคดีที่ศาลเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลมีอำนาจที่จะยกเว้นเรื่องอายุความและรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำฟ้อง คำฟ้อง ไม่มีแบบกำหนดไว้โดยเฉพาะแต่ต้องทำเป็นหนังสือโดยใช้ถ้อยคำสุภาพ มีชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร หรือมีข้อพิพาทอย่างไร เมื่อใด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์หรือขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแก้ไขตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่ เมื่อใด และผลเป็นอย่างไร

นอกจากนั้น จะต้องระบุในคำขอด้วยว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไร โดยคำขอจะต้องสอดคล้องกับเรื่องที่ฟ้องคดีและเป็นเรื่องที่ศาลมีอำนาจสั่งได้ เช่น ขอให้ศาลสั่งให้เพิกถอนคำสั่งในกรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ หรือขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น และผู้ฟ้องคดีจะต้องลงลายมือชื่อในคำฟ้อง พร้อมทั้งแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาด้วย เช่น ต้องแนบคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหาย เป็นต้น

ถ้ามีผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหลายคนและแต่ละคนประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ที่ประสงค์จะฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยต้องลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคนท้ายคำฟ้องฉบับนั้น ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีทุกคนจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีก็ได้ โดยเพียงแต่ระบุชื่อผู้แทนนั้นในคำฟ้อง ไม่จำเป็นต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะแยกต่างหากแต่อย่างใด

การขอให้แก้ไขความเดือดร้อนเบื้องต้นก่อนนำเรื่องมาฟ้องศาลปกครอง หากเรื่องที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างใดเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการเช่นนั้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อนแล้วจึงจะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

การยื่นฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครอง นั้นถือหลักให้ความสะดวกและกระทำโดยง่าย โดยผู้ฟ้องสามารถยื่นฟ้องได้ด้วยตนเอง หรืออาจใช้วิธีการส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองก็ได้ โดยไม่ต้องมีแบบที่กำหนดแต่ต้องมีสาระสำคัญและหลักฐานอื่น ๆ เท่าที่มีแนบไปด้วย กรณีที่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิด ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดนั้น ให้ยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด เว้นแต่การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษานั้น ๆ

ระบบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองและกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง และกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ซึ่งมีลักษณะและกระบวนการที่แตกต่างจากศาลอื่น โดยแยกนำเสนอ ดังนี้

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ความมุ่งหมายสำคัญของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคือ ศาลสามารถตัดสินคดีโดยสร้างคุณภาพของประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารราชการที่ดี

ในขณะเดียวกันก็สามารถป้องกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

วิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ (1) การฟ้องคดีปกครอง (2) การดำเนินคดีปกครอง (3) คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง ทั้งนี้โดยใช้ระบบได้ส่วน

โดยสรุป ลักษณะพิเศษของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แสดงให้เห็นโดยสังเขปได้ดังนี้

1. การฟ้องคดี

คดีจะเข้าสู่ศาลปกครองได้นั้น ต้องพิจารณา 2 เงื่อนไขสำคัญ คือ ใครเป็น คู่กรณีและลักษณะของคดี

1.1 คู่กรณี เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 276) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา 9 และ 42) แล้ว สรุปได้ว่าคดีปกครองเป็นคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.2 ลักษณะคดี คดีปกครองอาจจำแนกออกได้เป็น 6 ประเภทใหญ่ ๆ (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9) คือ

- 1) คดีที่ฟ้องว่าการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 2) คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) คดีที่ฟ้องให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบละเมิดหรือรับผิดชอบอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 4) คดีที่ฟ้องหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ)
- 5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- 6) คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

2. การแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวน

ตามแนวทางกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของ ศาลปกครอง ดังนั้นขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนจึงเป็นหน้าที่

ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนการ-
ดำเนินการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดี (มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)
ไม่มีการพิจารณาคดีโดยองค์คณะ

ในประเด็นการโต้แย้งนั้นยึดถือหลักการเช่นเดียวกับของฝรั่งเศส กล่าวคือ
ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งของ
แต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและ
ข้อกฎหมายได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย (แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยนี้ศาลจะนำมาใช้รับฟัง
ในการพิจารณาคดีไม่ได้) นอกจากนี้ ศาลยังสามารถรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ
นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ (มาตรา 55)

ประเด็นเรื่องระยะเวลาการชี้แจงและส่งเอกสาร ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็น
ผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนนี้โดยการกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีแสดง
พยานหลักฐาน และเพื่อเป็นการถ่วงดุลเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเพื่อให้ฝ่าย
ปกครองปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา มีประสิทธิภาพ หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐไม่ส่งพยานหลักฐานภายในเวลาที่กำหนดหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า
ศาลอาจรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการ-
แก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยได้ และศาลอาจจะมีคำสั่งลงโทษฐาน
ละเมิดอำนาจศาลอีกทางหนึ่งด้วย (มาตรา 57)

นอกเหนือจากนั้นเพื่อให้การทำหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นไปด้วยดี
กฎหมาย (มาตรา 61) จึงบัญญัติวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้ ซึ่งองค์คณะอาจ
มอบให้ตุลาการคนใดคนหนึ่ง (แต่ทางปฏิบัติควรเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน) มีคำสั่ง
เรียกให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับ
การปฏิบัติงานของตน ให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใด ๆ ส่งวัตถุเอกสาร หรือ
พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือจัดส่ง
พยานหลักฐาน ใต้สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อตุลาการเจ้าของ
สำนวนเห็นว่าคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ก็จะ
ทำบันทึกสรุปเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะต่อไป ถ้า

องค์คณะนั้นเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็จะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ส่วนสำนวนจะถูกส่งไปยังตุลาการผู้แถลงคดีต่อไป

อนึ่ง ในการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยานหรือบุคคลใด ๆ ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลซึ่งก็คือตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ซักถาม (ข้อ 50)

3. การจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

กฎหมายไทยได้นำระบบของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องตุลาการผู้แถลงคดี มาใช้ด้วยการกำหนดให้มีตุลาการคนหนึ่งที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้แถลงคดี (มาตรา 58) กล่าวคือ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้รับสำนวนคดีแล้ว ก็มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีที่เรียกว่า “คำแถลงการณ์” เสนอต่อองค์คณะ ตรงนี้เองที่มักเรียกกันว่าระบบ “ถ่วงดุล” แต่อ่านาจตัดสินใจขาดคดีเป็นขององค์คณะ โดยให้ตุลาการคนเดียวทำความเห็นในคำแถลงการณ์ว่า ถ้าเขาเป็นผู้ตัดสินคดีเขาจะตัดสินชี้ขาดอย่างไร ด้วยเหตุผลใด ในวันนั่งพิจารณาคดีตุลาการผู้แถลงคดี ต้องชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ต่อหน้าองค์คณะ และมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาคดีได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัย

4. การนั่งพิจารณาคดี

การพิจารณาพิพากษาเต็มองค์คณะเพื่อรับฟัง ทุกฝ่ายจะเริ่มในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกซึ่งศาลจะกำหนดให้มีขึ้นเมื่อเห็นว่าตุลาการผู้แถลงคดีได้ทำคำแถลงการณ์เสร็จแล้ว และพร้อมที่จะชี้แจงด้วยวาจา การนั่งพิจารณาคดีนั้น กฎหมาย(มาตรา 60) วางหลักว่าจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ซึ่งต่างจากระบวนพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการเจ้าของสำนวน การนั่งพิจารณาคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องจัดให้มีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ดังนั้น กฎหมาย (มาตรา 59) จึงบังคับให้มีการส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง เพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาได้

จะเห็นได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ตุลาการคนอื่น ๆ ในองค์กรนอกเหนือจากเจ้าของสำนวน ได้รับฟังการแถลงของคู่กรณีโดยตรงตามข้อเท็จจริงและประเด็นที่คู่กรณีได้รับจากบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นการช่วยตรวจสอบกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้นให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรมอีกทางหนึ่งและการซักถามคู่กรณีหรือพยานนั้น (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) กำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถาม (ข้อ 86) เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง

5. การทำคำพิพากษาและการบังคับคดี

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่นั่งพิจารณาคดี ส่วนตุลาการที่ไม่ได้นั่งพิจารณาคดีจะลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ได้ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 236) ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องกระทำโดยตุลาการจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ส่วนตุลาการฝ่ายข้างน้อยก็สามารถทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ (มาตรา 67)

การเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งฯ ของศาลปกครอง มีกฎหมาย (มาตรา 69) บังคับให้สำนักงานศาลปกครองพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองและความเห็น (คำแถลงแถลงการณ์) ของตุลาการผู้แถลงคดี ในคำพิพากษาจึงต้องมีการระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีไว้ด้วย (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยพิจารณาคดีปกครองฯ) (ข้อ 90) เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและวิจารณ์การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในทางวิชาการ (มาตรา 65) เพราะจะทำให้สาธารณชนได้ทราบว่าตุลาการในองค์กรที่นั่งพิจารณาพิพากษานั้นประกอบด้วยใครบ้าง ใครคือเจ้าของสำนวน และใครคือผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นตุลาการที่มีใ้ได้อยู่ในองค์กรที่นั่งพิจารณาพิพากษา สำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษานั้น คำบังคับของศาลจะสัมพันธ์กับคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี (มาตรา 9 และ 72) โดยมีสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะทำหน้าที่เป็นองค์กรดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง (มาตรา 77)

ความผูกพันของคู่กรณี ที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา แต่ถ้าเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต้องรอการปฏิบัติตาม

คำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด (มาตรา 70)

จะเห็นได้ว่า ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นระบบพิจารณาที่เกิดขึ้นและได้รับอิทธิพลจากวิธีการในเรื่องการร้องเรียน ร้องทุกข์ อันเป็นระบบไต่สวนภายในฝ่ายปกครอง เมื่อพัฒนาขึ้นเป็นระบบศาลจึงยังคงรูปแบบของการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการไต่สวน แต่ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงวิธีการและกลไกต่าง ๆ ให้เหมาะสมเป็นธรรม โดยนำเอาวิธีการและกลไกในระบบกล่าวบางส่วนมาใช้ เช่น หลักว่าด้วยการโต้แย้ง ซึ่งก็คือหลักการฟังความสองฝ่าย หลักการคัดค้านตุลาการ การละเมิดอำนาจศาล เป็นต้น ขณะเดียวกันก็พยายามแก้ไขปัญหาคความไม่เสมอภาคในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสังคม เช่น การออกกฎหรือออกคำสั่งได้ฝ่ายเดียว และมีผลบังคับต่อเอกชนทันทีไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน เอกสารหลักฐานเกือบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็เป็นลายลักษณ์อักษรเก็บรักษาไว้ที่ฝ่ายปกครอง

ดังนั้น ระบบวิธีพิจารณาจึงต้องเน้นการช่วยเหลือเอกชนให้สามารถโต้แย้งการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการทำให้ฝ่ายปกครองตระหนัก และปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้กรอบและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีเพื่อสาธารณะประโยชน์โดยเคร่งครัด อันจะทำให้สังคมเป็นสังคมที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (rule of law) อย่างแท้จริง นอกจากนี้ระบบพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังได้นำเอากลไกบางอย่างของระบบฝรั่งเศสซึ่งพิสูจน์แล้วว่าประสบความสำเร็จมาใช้ด้วย เช่น การให้การมีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่เป็นตุลาการคนเดียวด้วยการให้ความเห็นในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อให้เกิดการค้ำกันด้วยเหตุผลในกระบวนการพิจารณาก่อนพิพากษาคดี ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์ วิจารณ์การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในทางวิชาการได้เต็มที่โดยไม่ต้องเกรงว่าจะมีความผิดฐานละเมิดอำนาจหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ

สรุปกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

เพราะเหตุที่คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แต่โดยที่พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองเกือบทั้งหมด ทำให้คู่กรณี 2 ฝ่าย อยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน การพิจารณาคดีในศาลปกครองจึงมีจุดเด่นที่แตกต่างไปจากการพิจารณาคดีอื่น ๆ คือ กำหนดให้ใช้ “ระบบไต่สวน” คือให้ตุลาการเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง โดยต้องคำนึงถึงหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่ายด้วย

นอกจากนั้น ในการพิจารณาคดีปกครองยังมีจุดเด่นอีกประการหนึ่งคือ กำหนดให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน นอกเหนือจากการให้ตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะและได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าของสำนวน เป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง แต่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงนั้นต่อตุลาการอื่นที่ประกอบกันเป็นองค์คณะ และต่อ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งมีให้ตุลาการในองค์คณะนั้นเพื่อช่วยกันตรวจสอบความสมบูรณ์และถูกต้องของข้อเท็จจริง ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องเสนอคำแถลงการณ์ ซึ่งจะเป็นการเสนอความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อตุลาการที่เป็นองค์คณะ ก่อนที่ตุลาการที่เป็นองค์คณะนั้นจะลงมติวินิจฉัย ซึ่งคำแถลงการณ์นี้ จะเปรียบเสมือนเป็นความเห็นของตุลาการคนเดียวว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้น ตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผลอย่างไร ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินของตุลาการที่เป็นองค์คณะเท่านั้นที่จะถือว่ามีผลเป็นคำพิพากษากฎหมาย แต่การให้มีระบบการเสนอ ในลักษณะ “คำแถลงการณ์” ของตุลาการผู้แถลงคดีเช่นนี้ จะช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจตัดสินคดีของตุลาการที่เป็นองค์คณะ มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะหากตุลาการที่เป็นองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบคำวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีกับคำวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการที่เป็นองค์คณะได้ง่าย



โดยสรุป สำหรับการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้น มีขั้นตอนพอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยจะต้องส่งคำฟ้องและพยานหลักฐาน พร้อมด้วยสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องเท่ากับจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีมาด้วย
2. รับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ของศาลเมื่อได้รับคำฟ้องแล้ว จะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งตรวจคำฟ้องเบื้องต้น หากเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ก็จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข หรือหากเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็จะบันทึกและเสนอคำฟ้องพร้อมทั้งความเห็นต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป
3. การจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อได้รับคำฟ้องแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะส่งจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะ โดยจะพิจารณาตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดีที่รับผิดชอบ และจะแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำคำแถลงการณ์ต่อไป
4. การจ่ายสำนวนคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะ ซึ่งอาจแต่งตั้งตนเองก็ได้ ให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อทำหน้าที่แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้องคำชี้แจงของคู่กรณีและพยาน และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยเหลือตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย
5. ตรวจคำฟ้อง เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาก่อนว่าคำฟ้องนั้นสมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ หากไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ก็จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด แต่ถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นไม่อาจแก้ไขได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้ตุลาการที่เป็นองค์คณะมีคำสั่ง

ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้น สมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

6. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ เมื่อได้สั่งคำฟ้องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายในเวลาที่กำหนด โดยในการนี้จะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีและจะกำหนดประเด็นที่ต้องให้การ หรือกำหนดให้จัดส่งยานหลักฐานที่เห็นว่าเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาด้วยก็ได้

7. สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ เมื่อได้รับคำให้การแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ทำคำคัดค้านคำให้การหรือแจ้งความจำนงว่าไม่ทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยในการนี้ อาจกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือกำหนดให้จัดส่งยานหลักฐานใด ๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องทำคำคัดค้านคำให้การหรือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวยื่นต่อศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด หากไม่มีการทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่มีการแจ้งความประสงค์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

8. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม เมื่อได้รับคำคัดค้านคำให้การแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำคำให้การเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว จะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบต่อไป

9. ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อเท็จจริง เมื่อได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หรือแม้ไม่ได้รับคำให้การเพิ่มเติม แต่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อตุลาการที่เป็นองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยการไต่สวนคู่กรณี พยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานเอกสาร หรือตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทนก็ได้ จากนั้นจึงจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงต่อไป

10. สรุปลำนวนเสนอองค์คณะและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ก็จะนำเสนอบันทึกสรุปข้อเท็จจริงนั้นพร้อมสำนวนคดีต่อตุลาการที่เป็นองค์คณะเพื่อพิจารณา หากตุลาการที่เป็นองค์คณะเห็นว่ายังจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยองค์คณะหรืออาจมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ แต่หากองค์คณะเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน ซึ่งเมื่อได้มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาดำเนินการต่อไป

11. ส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสำนวนคดีแล้ว เห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็วต่อไป

12. การนั่งพิจารณาคดี เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง หลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปลำนวนแล้ว องค์คณะจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ในการนี้ ศาลจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมประกอบคำแถลงดังกล่าวในวันนั่งพิจารณาคดี (มาตรา 59 และข้อ 60)

การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะเห็นสมควรห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองอาจจะมีคำสั่งห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณา หรือห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดีนั้นได้ (มาตรา 60) ในวันนั่งพิจารณา

ครั้งแรก หากคู่มือประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างนั่งพิจารณาคดี

คำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น ในการนี้คู่มือมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ (ข้อ 84)

สำหรับขั้นตอนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เริ่มด้วยตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี หลังจากนั้นคู่มือสามารถแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาทางเอกสารเป็นหลัก ดังนั้น คำแถลงด้วยวาจาของคู่มือจะต้องกระชับ อยู่ในประเด็นและไม่อาจแถลงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้ (ข้อ 85)

ในการนั่งพิจารณาคดี หากจำเป็นจะต้องซักถามคู่มือและพยาน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการ (ข้อ 86) และจะต้องจัดทำรายงานกระบวนการพิจารณาลงลายมือชื่อศาลและคู่มือไว้เป็นหลักฐานด้วย ในกรณีที่คู่มือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของศาลและศาลสั่งให้ออกไปจากบริเวณศาล ศาลจะพิจารณาตีกลับหลังคู่มือฝ่ายนั้นก็ได้ (ข้อ 87)

13. การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่มือแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงของคู่มือและการนำเสนอพยานหลักฐานมาสืบทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันจะมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ (ข้อ 63 วรรค 2) และจะขอจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้ (ข้อ 88)

ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตน โดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี

14. การละเมิดอำนาจศาล การละเมิดอำนาจศาลอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แสดงพยานหลักฐานตามที่ศาลกำหนด หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า (มาตรา 57 วรรค 4) กรณีที่สอง เป็นการกระทำความผิดละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย (มาตรา 64) ซึ่งเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาล ศาลมีอำนาจสั่งลงโทษตัดเดือน ไล่ออกจากศาลหรือสั่งจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยการจะสั่งลงโทษดังกล่าวศาลจะต้องระมัดระวังและสั่งเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งลงโทษจำคุกหรือปรับนั้นต้องให้องค์คณะอื่นที่มีใช้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้พิจารณาหรือมีคำสั่ง

15. การคัดค้านตุลาการ ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือตุลาการผู้แถลงคดีอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 เช่น มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับคดี เป็นญาติกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ถูกอ้างเป็นพยานหรือผู้เชี่ยวชาญ เป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาในคดีมาแล้ว ฯลฯ หรือเหตุอื่นใดมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเสียความยุติธรรม (มาตรา 63)

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอถอนตัวจากคดีของตุลาการที่ถูกคัดค้าน การยื่นคำคัดค้านการพิจารณาคำขอคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ การสั่งให้ตุลาการขึ้นปฏิบัติหน้าที่แทนนั้น เป็นไปตามที่กำหนดในหมวด 4 เรื่อง การคัดค้านตุลาการศาลปกครองแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง-สูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวนคดี การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการใน

คดีปกครองการคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

16. การทำคำพิพากษาและคำสั่ง เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยจะกระทำในวันเดียวกับวันที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงก็ได้ นอกจากนั้นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะให้การวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้ หากเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ เช่น เป็นคดีเกี่ยวกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ส่งผลกระทบอย่างมาก หรือเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เป็นต้น (ข้อ 89 ถึงข้อ 97)

ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งใดจะต้องกระทำโดยตุลาการหลายคนคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก หากตุลาการผู้ใดมีความเห็นขัดแย้งจะต้องทำความเห็นขัดแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น (มาตรา 67)

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการที่ระบุถึงชื่อผู้ยื่นคำฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งที่ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับ (ถ้ามี) และข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี) ที่สำคัญก็คือ คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะต้องลงลายมือชื่อตุลาการที่นั่งพิจารณาหรือพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ในกรณีที่ตุลาการผู้ใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี ต้องจดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย (มาตรา 69 วรรค 1 และวรรค 2) นอกจากนี้ ในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีจะต้องระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีไว้ด้วย (ข้อ 90) และศาลอาจมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่คู่กรณีได้ ตามส่วนของการชนะคดี (มาตรา 72)

ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผลต่อคู่กรณี ในกรณีที่คำพิพากษาศาลปกครองมีการกำหนดคำบังคับไว้ คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาลนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาเป็นต้น ไปจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือ งดเสียอย่างใดก็ดี หากเป็นกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต้องรอการปฏิบัติตาม

คำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือถ้ามีการอุทธรณ์ ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด (มาตรา 70)

การดำเนินการบังคับคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 ได้บัญญัติให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย ดังนั้น เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาและได้กำหนดคำบังคับไว้แล้วจึงเป็นภาระหน้าที่ของศาลปกครองในการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง โดยในการบังคับคดีปกครองนั้นจะมีสำนักบังคับคดีปกครองเป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินงานบังคับคดี สำหรับการบังคับคดีปกครองที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นสำนักงานศาลปกครองจะปฏิบัติตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยรอการบังคับคดีไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากเป็นกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองสามารถดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับคดีได้ทันที (สำนักงานศาลปกครอง, 2544, หน้า 104)

รูปแบบของคำบังคับในคดีปกครอง

การกำหนดคำบังคับของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับคดีซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละคดีตามลักษณะของคำฟ้องคดีซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตาราง 8

ลักษณะคำฟ้องคดีและรูปแบบคำบังคับ

ลักษณะคำฟ้องคดี	รูปแบบคำบังคับ
ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งห้าม กระทำทั้งหมด หรือบางส่วน (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1))
ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน สมควร	สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม หน้าที่ ภายในกำหนด (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2))
ฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำหรืองดเว้นกระทำ การ โดยจะกำหนดระยะเวลาและ เงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3))
ฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของ ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ฟ้องบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำ การอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตาม กฎหมาย	สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ บุคคล (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)) สั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้น กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นตามกฎหมาย (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5))

ที่มา. จาก รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2546 (หน้า 108), โดย สำนักงานศาลปกครอง, 2546, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์-
คุรุสภาลาดพร้าว.

แนวทางการบังคับคดีตามคำพิพากษา

ในคดีปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองได้มีคำพิพากษาที่มีคำบังคับแล้ว คำบังคับนั้นไม่ต้องส่งให้กับคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีอีก ซึ่งแนวทางเช่นนี้แตกต่างไปจากคดีแพ่ง เนื่องจากเมื่อศาลในคดีแพ่งมีคำพิพากษาแล้วศาลจะต้องส่งคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทุกครั้ง ซึ่งในการบังคับคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงวิธีการในการบังคับคดีเพื่อให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลในทางปฏิบัติ แต่ทั้งนี้

ก็ยังไม่ครอบคลุมปัญหาในการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาทุกกรณี ซึ่งในทางปฏิบัติของสำนักงานศาลปกครองได้พิจารณาเห็นว่า ควรมีการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แพ้คดีนั้น ได้มีการปฏิบัติตามบังคับหรือไม่เพียงใด เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ฟ้องคดีและเพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนามาตรการในการบังคับคดีปกครองในอนาคต สำนักงานศาลปกครองจึงได้ออกระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 โดยกำหนดรายละเอียดของวิธีปฏิบัติในการบังคับคดีไว้ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็น การบังคับคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ และส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการบังคับคดีไว้ ซึ่งในกรณีหลังนี้ จะใช้วิธีการสอบถามหน่วยงานทางปกครองว่าได้มีการปฏิบัติตาม

คำบังคับหรือไม่ เพียงใด แล้วรายงานผลให้ศาลทราบ หากศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการอย่างไรอีกก็ให้ดำเนินการไปตามคำสั่ง

1. คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

1.1 คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง กรณีเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสาม ได้บัญญัติให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักงานศาลปกครองได้รับคำพิพากษาที่มีคำบังคับให้เพิกถอนกฎจากศาลแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะมีหนังสือจัดส่งประกาศผลแห่งคำพิพากษาในรูปแบบของประกาศสำนักงานศาลปกครองไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำ

ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งผล
ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาให้สำนักงานศาลปกครองทราบแล้ว สำนักงานศาล-
ปกครองจะรายงานให้ศาลปกครองทราบต่อไป

1.2 คำพิพากษาห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน กรณีที่ศาลมีคำพิพากษา
ห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนด
วิธีการในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาไว้สำหรับกรณีที่หน่วยงานทาง
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม สำนักงานศาล-
ปกครองจะมีหนังสือขอทราบผลการปฏิบัติงานจากผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อได้รับแจ้ง
หรือไม่ได้รับแจ้งผลการปฏิบัติงานจากผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไร สำนักงานศาลปกครองจะ
รายงานผลดังกล่าวให้ศาลทราบเพื่อกำหนดมาตรการในการบังคับคดีต่อไป

2. คำพิพากษาให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในกำหนดเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น
คู่กรณีในคดีปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด สำนักงานศาลปกครองจะมี
หนังสือขอทราบผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี และรายงานผลการ
ปฏิบัติตามดังกล่าวให้ศาลทราบ แต่ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามคำพิพากษา สำนักงานศาลปกครองมีแนวบังคับคดีโดยยื่นคำร้องขอให้ศาล
คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีให้แถลงความประสงค์ในการบังคับคดีโดยยื่นคำร้องขอให้ศาล
บังคับคดีต่อไป ซึ่งศาลอาจมีหมายเลขเรียกคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมาไต่สวนถึงสาเหตุที่ไม่
ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งตามแนวทางนี้ศาลได้เคยมีหมายเลขให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยมาไต่สวนว่ามีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือไม่ใน
กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาคำร้องขอมีสัญญาติของผู้ฟ้องคดีให้แล้ว
เสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา เป็นต้น

3. คำพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำหรืองดเว้น
กระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำหรืองดเว้นกระทำแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะมีหนังสือติดตามผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อได้รับแจ้งผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะรายงานให้ศาลทราบต่อไป

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง-พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสี่ และวรรคห้า ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้

3.1 คำพิพากษาให้ใช้เงิน เมื่อศาลมีคำพิพากษาโดยสั่งให้ใช้เงิน ตามมาตรา 72 วรรค (3) คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีมีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลเพื่อออกหมายบังคับคดีตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ในเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต่าง ๆ ตลอดจนการประเมินราคาทรัพย์สิน การร้องจัดทรัพย์สิน การขายทรัพย์สิน

3.2 คำพิพากษาให้ส่งมอบทรัพย์สิน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีส่งมอบทรัพย์สินให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี หากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน กรณีนี้สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า การออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดหรืออายัดทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกับกรณีสั่งให้ใช้เงิน แต่อาจกระทำได้โดยการจับกุมหรือกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นไปตามประมวล-กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297 ถึงมาตรา 302 โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องยื่นคำขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

3.3 คำพิพากษาให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ กรณีนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีไว้ และมีได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วย

การบังคับคดีมาใช้ สำนักงานศาลปกครองจึงได้กำหนดแนวทางการบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ โดยเมื่อได้รับคำพิพากษาที่มีคำบังคับดังกล่าวจากสำนักงานศาลปกครองของศาลที่มีคำบังคับแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะมีหนังสือติดตามผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีก่อนเมื่อได้รับแจ้งผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้วสำนักงานศาลปกครองจะรายงานให้ศาลทราบ หากผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำพิพากษาไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา สำนักงานศาลปกครองจะมีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีอีก ถ้าไม่ได้รับแจ้งผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาจากผู้ถูกฟ้องคดี หรือได้รับแจ้งโดยยังมิได้มีการปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า สำนักงานศาลปกครองจะรายงานให้ศาลเพื่อขอให้ศาลกำหนดมาตรการในการบังคับคดีต่อไป

4. คำพิพากษาให้ถือปฏิบัติตามต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น ในกรณีนี้ถือว่าเป็นการบังคับคดีปกครองโดยเฉพาะอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีไว้ ดังนั้นหากมีเรื่องปัญหาในการบังคับคดีจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

5. คำพิพากษาให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วสำนักงานศาลปกครองจะมีหนังสือติดตามผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อได้รับแจ้งผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะรายงานให้ศาลทราบ หากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งกรณีนี้ เป็นกรณีที่ศาลมีคำบังคับนอกเหนือจากคำบังคับให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน การนำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในกรณีนี้จึงเป็นการบังคับคดีใน

ส่วนที่เกี่ยวกับการจับไล่และรื้อถอน

นอกจากนั้นในปัจจุบันนี้ สำนักงานศาลปกครองได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานเพิ่มเติมโดยวิธีการออกไปตรวจสอบสถานที่พิพาทในคดีต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ หรือคดีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญเพื่อนำข้อมูลที่ได้ใช้ประกอบในการรายงานศาล