

โดย... ฝ่ายคดี สำนักกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน

เรื่อง...ศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

๑. ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา"**คดีปกครอง**" ซึ่งได้แก่คดีในลักษณะดังต่อไปนี้

๑.๑ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว อันได้แก่การใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปหรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง เป็นต้น

๑.๒ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่หน่วยงานของรัฐจ้างให้เอกชนสร้างสะพาน สร้างถนน

๑.๓ มาจากการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ เช่น ทางราชการออกคำสั่งปิดโรงงานและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของโรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ทะเลาะหรือต่อใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการล่าช้าเกินสมควรจนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหาย

๑.๔ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 30 วัน หรือแม้กระทั่งในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาเอาไว้ แต่โดยปกติสามารถดำเนินการให้เสร็จในระยะเวลาหนึ่ง แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการใดๆจนเวลาล่วงเลยไปหลายเดือน

๑.๕ คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ เช่น คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หรือให้หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คดีปกครองเหล่านี้ กฎหมายกำหนดว่า ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

๒. ศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

๒.๑ คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

๒.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๒.๔ คดีที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง โดยเป็นศาลแรกที่คู่กรณีจะนำคดีมาฟ้อง ส่วนศาลปกครองสูงสุดก็จะเป็นศาลสูงที่คอยตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอีกครั้งหนึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทที่มีความสำคัญเป็นพิเศษด้วย

หมายเหตุ... คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร, การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ หรือคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย เป็นต้น

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ถ้อยหลักกว่าให้กระทำได้ง่าย ไม่มีข้อยุ่งยาก การฟ้องคดีปกครองไม่มีหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนให้เป็นภาระแก่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดี เว้นแต่เงื่อนไขบางประการที่ต้องกำหนดเป็นกรอบในการดำเนินคดี อีกทั้งยังเสียค่าใช้จ่ายน้อยหรืออาจไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเลย และยังไม่บังคับให้ต้องมีนายความในการฟ้องคดี โดยอาจยื่นฟ้องคดีด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้บุคคลที่ตนไว้วางใจให้ดำเนินคดีแทนได้

เงื่อนไขในการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ง่าย แต่ก็มีข้อกำหนดที่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขบางประการเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการกลั่นแกล้งฟ้องคดีกันอย่างพร่ำเพรื่อหรือโดยไม่มีมูลใดๆ ซึ่งจะเป็นการสร้างความยุ่งยากให้กับผู้ถูกฟ้องคดีและยังเป็นภาระแก่ศาลหรือเพื่อให้การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายเป็นระบบและมีความชัดเจน เงื่อนไขเหล่านี้กฎหมายกำหนดไว้ เพียง ๔ ประการ

๑. **ผู้ฟ้องคดี** ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของทางราชการ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครอง

๒. ระยะเวลาการฟ้องคดี ต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยหลักแล้วคือ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือภายใน ๑ ปี ในกรณีที่ฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของทางราชการ หรือภายใน ๕ ปี ในกรณีที่ฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๓. คำฟ้อง ไม่มีแบบฟอร์มบังคับโดยเฉพาะเหมือนเช่นศาลยุติธรรม เพียงแต่มีเงื่อนไขว่าต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีเนื้อหาสาระให้เข้าใจได้ว่าเป็นคำฟ้อง ซึ่งประกอบด้วยชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและของหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร คำขอว่าประสงค์จะให้ศาลสั่งอย่างไรเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของตน และต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี

๔. เงื่อนไขก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ การขอให้มีการแก้ไขเยียวยาในเบื้องต้นก่อนนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองนั้น หากในเรื่องที่จะฟ้องคดีนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน เพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการเช่นนั้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อนแล้วจึงจะมีสิทธินำเรื่องหรือนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หรือการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ให้ลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่, การอุทธรณ์คำทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต่อรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นต้น หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวเสียก่อนแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากสามารถยื่นฟ้องได้ด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดียังสามารถยื่นคำฟ้องโดยทางไปรษณีย์ได้อีกทางหนึ่ง โดยวิธีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ศาลปกครองแห่งใดที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้นั้น ให้พิจารณาดังนี้ ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ถือหลักว่า จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้น ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดก็ต้องยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด เว้นแต่การยื่นอุทธรณ์คำสั่ง หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีนั้นๆ เสมอ โดยศาลปกครองชั้นต้นแห่งนั้นจะเป็นผู้รับคำอุทธรณ์ และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นถูกต้อง ก็จะส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณามีคำสั่งหรือคำพิพากษาต่อไป

การดำเนินคดีในศาลปกครอง

การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น เป็นลักษณะของการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะนิติสัมพันธ์ระหว่างทางราชการกับเอกชนไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนตั้งที่กล่าวมาแล้ว ควบคู่กับหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่ เพราะเอกสารหลักฐานอยู่ในความครอบครองของทางราชการ ก็สามารถระบุเหตุขัดข้องเพื่อที่ศาลจะดำเนินการให้ได้พยานหลักฐานนั้นต่อไป หรือเมื่อทางราชการมีคำชี้แจงหรือข้อโต้แย้งอย่างใด จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบโดยผู้ฟ้องคดีสามารถชี้แจงแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งเสนอพยานหลักฐานของตนได้ และในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกก็ยังเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของฝ่ายตนได้ด้วย และอาจมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาลได้อีก นอกจากนี้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริง กล่าวคือ โดยหลักแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงนั้นต่อตุลาการอื่นที่ประกอบเป็นองค์คณะ และต่อตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งมีใช้ตุลาการในองค์คณะนั้นได้พิจารณาด้วย สำหรับในส่วนของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี ตุลาการผู้แถลงคดี จะเสนอคำแถลงการณ์ ซึ่งรวมถึงความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย อันเปรียบเสมือนเป็นความเห็นของตุลาการคนเดียวว่า หากตนมีหน้าที่ต้องตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีระบบการเสนอ คำแถลงการณ์ ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ จะช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ

เขตอำนาจศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลของศาลปกครองนั้น เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น หมายความว่า เขตพื้นที่ หรือเขตท้องที่ใด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองแห่งนั้นๆ ย่อมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีได้โดยชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ซึ่งในครั้งแรกที่บังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ.๒๕๔๒ ในมาตรา ๙๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลไว้ว่า ในวาระเริ่มแรก ให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค ดังต่อไปนี้

(๑) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม

(๒) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง

(๓) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน

(๔) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา

(๕) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

(๖) ศาลปกครองจังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(๗) ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

(๘) ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

(๙) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(๑๐) ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

(๑๑) ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง

(12) ศาลปกครองสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร

(๑๓) ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

(๑๔) ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี

(๑๕) ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

(๑๖) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

หมายเหตุ ในครั้งแรกได้มีการจัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นและเปิดทำการก่อน โดยให้มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดในปริมาณพลรวมทั้งจังหวัดอื่นๆ ที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น (ในภูมิภาค) ในขณะนั้น ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคขึ้นในจังหวัดต่างๆอย่างต่อเนื่อง เพิ่มความสะดวกให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากขึ้น

////////////////////////////////////