

## กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือ การทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนโดยศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณา “แบบไต่สวน” คือ ศาลแสวงหาความจริงเองควบคู่กับหลักการให้สิทธิโต้แย้ง หรือหลักการ ฟังความสองฝ่าย ระหว่างฝ่ายผู้ฟ้องคดีกับฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหาของ ศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่าง ตุลาการศาลปกครองด้วยกัน โดยระบบคำตัดสินพิพากษา 2 ชั้น ซึ่งแตกต่างจากคำตัดสิน พิพากษาของศาลยุติธรรม

หลักการของระบบไต่สวนและการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการได้ถูกนำไป สอดแทรกอยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองซึ่งสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับ ขั้นตอนและวิธีการได้ดังนี้

1. **ผู้ฟ้องคดี** ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อน เสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยยื่นคำฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

2. **รับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น** เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งตรวจ คำฟ้องในเบื้องต้น

หากพิจารณาเห็นว่าคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะเสนอคำฟ้อง ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

หากพิจารณาเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว แต่อาจแก้ไขได้เจ้าหน้าที่ก็จะ แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหากผู้ฟ้องคดี ไม่แก้ไข หรือหากพิจารณาเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ หรือไม่อยู่ใน อำนาจของศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ของศาลก็จะบันทึกและเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

3. **อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น** ส่งจ่ายสำนวนให้องค์คณะและแต่งตั้งตุลาการ ผู้แถลงคดี เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องจากเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งจ่าย สำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาตามความเชื่อชาญใน ประเพณีที่รับผิดชอบและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำคำแถลงการณ์

4. องค์คณะสั่งจ่ายคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งหรือตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

5. ตรวจคำฟ้อง เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาคำฟ้องนั้น เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด และถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องนั้นเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือไม่เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

6. ส่งหมายและสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยจะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนापยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีและจะกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนและมีคำสั่งให้รับคำฟ้องแล้วนั้น มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะใช้วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้ โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้เลย

7. ส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำให้การคัดค้านคำให้การภายในกำหนดเวลา หากผู้ฟ้องคดียื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำให้การ พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลโดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การก็จะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ ก็ต้องแจ้งความประสงค์นั้นให้ศาลทราบเป็นหนังสือ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

8. ส่งคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนดศาลก็จะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

9. ตรวจสอบความครบถ้วนเพียงพอของข้อเท็จจริง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลาหรือพ้นกำหนดระยะเวลาโดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติม แต่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้วตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบสถานที่หรือส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทนหรือจะเรียกคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

10. สรุปสำนวนนำเสนอองค์คณะและอธิบดีศาลปกครองฯ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำชี้แจงของคู่กรณีรวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเอง เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้วก็จะจัดทำบันทึกพร้อมสำนวนคดีเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณา

หากองค์คณะเห็นว่าจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม องค์คณะก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเองหรือมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้แต่หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นโดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน และเมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาดำเนินการต่อไป

11. อธิบดีส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสำนวนคดีแล้วเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็วต่อไป

12. การนั่งพิจารณาคดี เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เรียบร้อยแล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีและหากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ก็จะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีนั้น หรืออย่างช้าในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

13. **ตุลาการผู้แถลงคดีแถลงการณ์ด้วยวาจา** ในการนั่งพิจารณาคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี จากนั้นจะเป็นการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณี ประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นไว้แล้ว จึงเป็นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์แล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาองค์คณะ เพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง

14. **ศาลมีคำสั่ง/คำพิพากษา** ในการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเป็นการล่วงหน้า และเมื่อศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้วให้ถือว่าวันที่อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

15. **การอุทธรณ์คำสั่ง/คำพิพากษา** เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษา และคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองแล้วหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองนั้น

ดังนั้น ทั้ง 15 ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวข้างต้น เป็นกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ศาลปกครองใช้หลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล จากการฟังความทั้งสองฝ่าย รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงระบบการพิจารณาตัดสินคดีที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” ที่ตัดสินด้วยคำพิพากษาสองชั้นที่มีการตรวจสอบกันระหว่างคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและคำตัดสินพิพากษาของตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจได้ว่า ข้อเท็จจริงที่ได้มาจะถูกต้องทำให้คำตัดสินพิพากษาก็น่าจะเป็นธรรมอย่างแน่นอน และเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและเป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการตามกระบวนการพิจารณาคดีปกครองให้ง่ายขึ้น โดยการแสดงเป็นแผนภูมิ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครอง ดังนี้

## แผนภูมิกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อเจ้าหน้าที่  
ของศาล หรือส่งทางไปรษณีย์



เจ้าหน้าที่รับคำฟ้อง  
ตรวจคำฟ้องเบื้องต้น



สรุปคำฟ้องเสนออธิบดีฯ  
ส่งจ่ายให้องค์คณะและตั้ง  
ตุลาการผู้แถลงคดี



องค์กรคณะจ่ายให้  
ตุลาการเจ้าของสำนวน



