



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตย : บทบาทของศาลปกครอง  
กับการพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน

จัดทำโดย นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์  
รหัส ๖๔๐๙๓๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตย : บทบาทของศาลปกครอง กับการพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน

นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์<sup>๑</sup>

### ๑. ความนำ

“การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” เป็นคำกล่าวที่ทำให้เห็นภาพชัดเจนของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะมุ่งหมายให้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน ซึ่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าวประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and balance) สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้น นับแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องเรื่อยมา โดยได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหลายฉบับ และในฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒ ว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อีกทั้งยังได้รองรับไว้อีกหลายมาตราเพื่อให้ระบอบดังกล่าวมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม อาทิ มาตรา ๓ ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม มาตรา ๒๕ ได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น มาตรา ๒๖ ได้กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาในแง่องค์กรตุลาการหรือศาลแล้ว บทบาทของผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องรักษาและปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้เช่นเดียวกัน ดังคำถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๑ ที่ว่า “ข้าพพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอลถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ” และมาตรา ๑๘๘ ได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษารรณคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และใน

<sup>๑</sup> ประธานแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด

พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ รวมทั้งโดยที่วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน จึงเป็นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บทความทางวิชาการนี้ จึงประสงค์จะนำเสนอบทบาทของศาลปกครองกับการพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน ซึ่งมีความ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับและให้ความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน

## ๒. ความหมายและหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

### ความหมายของระบอบประชาธิปไตย

Abraham Lincoln ได้นิยาม “การปกครองระบอบประชาธิปไตย” ไว้มีความว่า “การ ปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (Government of the people, by the people, for the people)<sup>๒</sup>

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครธาภิพพงศ์ประพันธ์ ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตยเป็นคำที่ความหมายตรงกับคำว่า “democracy” คือ “demos” ซึ่งแปลว่าประชาชน และ คำว่า “kratia” ซึ่งแปลว่า เป็นใหญ่ ประชาธิปไตยจึงแปลว่า ประชาชนเป็นใหญ่<sup>๓</sup>

ปรีดี พนมยงค์ ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตยประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”<sup>๔</sup>

### หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ให้ความเห็นไว้ว่า ระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญ ต่าง ๆ ๕ ประการ ดังต่อไปนี้<sup>๕</sup>

๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)
๒. หลักเสรีภาพ (Liberty)
๓. หลักความเสมอภาค (Equality)

<sup>๒</sup> อ่างไว้ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ”, เอกสารวิชาการ ส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักพิมพ์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒

<sup>๓</sup> อ่างไว้ใน ชาญชัย แสงศักดิ์, “ความพยายามในการนำระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมของประเทศ ตะวันตกมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักพิมพ์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๔

<sup>๔</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓

<sup>๕</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม), หน้า

๔. หลักนิติธรรม (Rule of law)

๕. หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรของรัฐ เช่นเดียวกับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ย่อมเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมนั้นมีสาระสำคัญประกอบด้วย “หลักแดนแห่งเสรีภาพของปัจเจกบุคคล” (Sphere of Individual Liberty) กับ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers)<sup>๖</sup>

รองศาสตราจารย์วิสุทธิ โปธิแทน<sup>๗</sup> มีความเห็นว่า หลักการสำคัญของประชาธิปไตย (Principles of democracy) คือ

๑. หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty or sovereignty of the people)

๒. หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (right, liberty or freedom)

๓. หลักการว่าด้วยความเสมอภาค (equality)

๔. หลักการว่าด้วยภราดรภาพ (fraternity) หลักว่าด้วยการเคารพเหตุผล (respect for reason)

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ มีความเห็นว่า หลักประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครอง ซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชนจึงกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality)<sup>๘</sup>

โดยสรุปแล้วการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ต้องกระทำอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ออกโดยผู้แทนของประชาชนเป็นผู้กำหนด ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดรับรองหรือคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรของรัฐ เช่นเดียวกับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เป็นไปด้วยความสันติมีความเคารพและมีความปรารถนาดีต่อกันที่เรียกว่ามีภราดรภาพ

<sup>๖</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๓, หน้า ๒-๓

<sup>๗</sup> วิสุทธิ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, (นนทบุรี : สำนักฝึกอบรม เผยแพร่ และ ประชาสัมพันธ์ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑), หน้า ๔๙-๗๘

<sup>๘</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐), หน้า ๙

### ๓. บทบาทของศาลปกครองกับการพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน

#### อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

##### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๙๗ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

##### พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

มาตรา ๑๐ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๑ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### วิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลโดยทั่วไปมี ๒ ระบบที่สำคัญ คือ

๑. วิธีพิจารณาคดีโดยระบบกล่าวหา (Accusatorial System) พัฒนามาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของประเทศอังกฤษ ในการพิจารณาคดีศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลางอย่างเคร่งครัด โดยจะรับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณีนำมาพิสูจน์ต่อศาล และควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้คู่ความได้พิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตน และเป็นโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานอย่างเป็นธรรม ถ้าศาลเห็นว่าพยานหลักฐานของคู่กรณีฝ่ายใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือกว่า ก็จะพิพากษาให้ฝ่ายนั้นเป็นฝ่ายชนะคดี การพิจารณาคดีโดยใช้ระบบกล่าวหาส่วนใหญ่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม

๒. วิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน (Inquisitorial System) พัฒนามาจากระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของประเทศในภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเยอรมัน โดยคดีที่พิพาททางด้านกฎหมายมหาชน ศาลจะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่ผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่กรณีหรือคู่ความนำมาพิสูจน์ต่อศาลเท่านั้น และพิพากษาคดีไปตามกฎหมายและพยานหลักฐานที่ได้จากการพิจารณาคดี

สำหรับศาลปกครองนั้น เนื่องจากคู่กรณีในคดีปกครองเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งมักจะไม่มีความไม่เท่าเทียมกัน แตกต่างจากคดีแพ่งซึ่งเป็นเอกชนด้วยกัน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ซึ่งศาลจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ บทบาทของศาลปกครองไม่เพียงจะให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Trustee of Public Interest) อีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์

ส่วนตัวของเอกชน<sup>๙</sup> ดังที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๕ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองมีดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

๑. ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดี ตั้งแต่เริ่มคดีกำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสาร แสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี แม้คู่กรณีจะไม่ได้อ้างอิงก็ตาม ชักถามพยาน ตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน เพื่อจะได้พิจารณาคดีพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

๒. กระบวนการพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในคดีปกครองโดยหลักกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำขอหรือคำร้องของคู่กรณีที่ยื่นต่อศาล การถอนคำฟ้อง รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งของศาล และคำอุทธรณ์ ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

๓. ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงในคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจง และแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้การดำเนินงานของรัฐเสียหาย

๔. วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด กฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดหลักการเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น การฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ ไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้เพียงแต่ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กำหนดช่องทางในการยื่นคำฟ้องไว้หลายช่องทาง โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองยึดหลักประหยัด เนื่องจากคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีเว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นหรือสัญญา

<sup>๙</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิทยุชุมชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓๗

<sup>๑๐</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๖๒), หน้า ๑๓๕-๑๔๒

๕. วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในคดีปกครอง กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของศาลหรือตุลาการไว้ เช่น การคัดค้านตุลาการ การให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปที่จะวิจารณ์การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยสุจริต ด้วยวิธีการทางวิชาการโดยไม่มีอคติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน และระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่าย ในกระบวนการพิจารณาระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยกฎหมายกำหนดให้ การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เป็นอำนาจขององค์คณะที่มีตุลาการหลายคน และยังกำหนดให้มี ตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะ เรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นต่อองค์คณะ

๖. วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไปพร้อมกัน ในคดีปกครองนอกจากเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อ ประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย

### การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวนของศาลปกครองมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

#### ๑. การตรวจคำฟ้อง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๓๕ คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีในสารบบความ และออกไปรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา ที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๓๗ เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่าย สำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจ แก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระ ค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณี ที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ



## ๒. เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาชงหลักเลี้ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๓๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

## ๓. ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๐ คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

๔. การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๕ วรรคสาม ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๕๗ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

มาตรา ๖๑ ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔๒ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วยในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๑

ในกรณีที่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมาก ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอหรือขอรับได้ที่ศาล

ข้อ ๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดโดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ข้อ ๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ข้อ ๔๕ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้

ข้อ ๔๖ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ข้อ ๔๗ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในกรณีนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้

ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

ข้อ ๔๘ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา

ข้อ ๔๙ ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกตามข้อ ๖๐ เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๕๐ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การหรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม

ข้อ ๕๑ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้ ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้

พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน

ข้อ ๕๔ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล

ข้อ ๕๕ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้

รายงานหรือบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของตนได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

ข้อ ๕๖ ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ให้ศาลแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ โดยคู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลต้องบันทึกการตรวจสอบและการให้ถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวมไว้ในสำนวนคดีด้วย

ข้อ ๕๗ ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมา หรือถ้าคู่กรณีฝ่ายใดในคดีเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนจะอ้างอิงอาจสูญหายเสียก่อนที่จะมีการไต่สวน หรือเป็นการยากที่จะนำมาไต่สวนในภายหลัง บุคคลนั้นหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันที

เมื่อศาลได้รับคำขอแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ขอและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมายังศาล และเมื่อได้ฟังบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลสั่งคำขอตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาตให้ไต่สวนพยานไปตามระเบียบนี้ ส่วนรายงานและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้นให้ศาลเก็บรักษาไว้

ในกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรและยังมิได้เข้ามาในคดีนั้น เมื่อศาลได้รับคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลสั่งคำขอตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาต ให้ไต่สวนพยานไปฝ่ายเดียว

ข้อ ๕๘ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามส่วนนี้ ศาลจะออกคำสั่งให้มีการบันทึกเสียงภาพหรือเสียงและภาพ ตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้นเพื่อเป็นหลักฐานประกอบสำนวนคดีก็ได้

#### ๕. การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖๒ เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๖๓ เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว

คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ ๗๒ หรือข้อ ๗๖ ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจาจากตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็น

หนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว

#### ๖. การรับฟังพยานหลักฐาน

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖๔ คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปหรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น

ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

ข้อ ๖๕ ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง

#### ๗. การนั่งพิจารณาคดี

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๘๓ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ข้อ ๘๔ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

คำแถลงตามวรรคหนึ่งจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว

คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้องกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ความในข้อนี้ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล

#### ๘. การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ข้อ ๘๘ ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบ คำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๓ วรรคสอง โดย บุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจง หรือเสนอ คำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบ ประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อ คำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดี จะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อพิจารณา ในวันอื่นก็ได้

#### ๙. การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

ข้อ ๘๙ เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัด ประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น

### ๔. การพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนของศาลปกครองกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

การพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนของศาลปกครองนั้น หมายความว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้ศาลสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยศาลจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกจาก พยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งในระหว่างพิจารณาคดีของศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างเต็มที่อีกด้วย ตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดียังมีกลไกการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์คณะในการพิจารณาพิพากษา โดยกำหนดให้มีการเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีเบื้องต้นโดยตุลาการผู้แถลงคดีก่อนที่องค์คณะจะพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง อันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองมีทั้งหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน จึงทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีจำเป็นอย่างยิ่งที่ศาลจะต้องรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับ

คู่กรณีอย่างจริง อีกทั้งในการพิพากษาคดีดังกล่าวยังเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด โดยกำหนดให้การฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ ไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้เพียงแต่ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กำหนดช่องทางในการยื่นคำฟ้องไว้หลายช่องทาง โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองยึดหลักประหยัด เนื่องจากคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีเว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญา อันเป็นผลให้คู่กรณีเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนของศาลปกครองส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย อย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

๔.๑ มีการพัฒนาระบบการพิจารณาคดีของศาลในประเทศไทย ทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยศาลมีความชัดเจนและมีผลบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ ประชาชนมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๓ มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือระเบียบแบบแผน ในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนวางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง

๔.๔ ประชาชนมีส่วนร่วมและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย

## ๕. บทสรุป

รัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งปกครองโดยกฎหมายจะกำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญไว้ ๒ ประการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ บุคคลสามารถแสดงออกได้อย่างเสรีในกรอบของกฎหมาย รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง บังคับ หรือข่มขู่ หรือกระทำการโดยผิดกฎหมาย ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีหลักการที่สำคัญได้แก่ การกระทำทางปกครองต้องไม่ผิดกฎหมาย หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความชัดเจนในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ หลักสุจริต หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่ทำให้การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคง

เมื่อพิจารณาถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยระบบไต่สวนที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองเป็นไปอย่างถูกต้อง เสมอภาค เป็นธรรม และมีความรวดเร็ว ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ซึ่งศาลจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร



พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร เนื่องจากคู่กรณีในคดีปกครองโดยส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมักจะไม่มีความไม่เท่าเทียมกัน การพิจารณาพิพากษาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนสามารถทำให้คู่กรณีแพ้หรือชนะคดีด้วยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายมากกว่าแพ้หรือชนะคดีด้วยเทคนิคทางการพิจารณาคดี เพราะมีข้อบกพร่องข้อจำกัดในการกล่าวอ้างหรือเสนอพยานหลักฐานต่อศาล การที่ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดอยู่เฉพาะข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างหรือนำมาพิสูจน์ต่อศาลเท่านั้น ทำให้ประชาชนสามารถได้รับความคุ้มครองด้านสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวมาในตอนต้น ในขณะเดียวกัน กระบวนพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนทำให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงกล่าวได้ว่า การพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยระบบไต่สวนสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งศาลปกครอง และเกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

---

## บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความพยายามในการนำระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมของประเทศตะวันตกมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักพิมพ์ศาลรัฐธรรมนุญ.
- ฤทัย หงส์สิริ. (๒๕๖๒). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๖๐). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ”. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๔). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักพิมพ์ศาลรัฐธรรมนุญ.
- วิสุทธิ์ โปธิแทน. (๒๕๕๑). แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. นนทบุรี : สำนักฝึกอบรม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓