

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง

นพดล วิเวกแก้ว*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวมีคำสั่งใด ๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจำกัดอยู่เพียงสองเรื่อง กล่าวคือ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณาเนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสกฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยวได้ เฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ในประมวลกฎหมายศาลปกครองซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและ ไม่มีความซับซ้อน เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มีวงเงินไม่เกิน 10,000 ยูโร มีอำนาจพิจารณาสั่งการและพิพากษาเกี่ยวกับคดีบางประเภทได้ เช่น การอนุญาตให้ถอนฟ้อง คำสั่งไม่รับคำฟ้อง ที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และมีอำนาจพิจารณากำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มี ลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราวอันเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ส่วนสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้องค์คณะมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ใช้คดีสำคัญ และโดยที่ในต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเพิ่มมากขึ้น เพราะว่าการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยองค์คณะในทุก ๆ คดีอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ ซึ่งคำพิพากษาที่ล่าช้าย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีและทำให้มีคดีค้างในศาลเพิ่มมากขึ้น แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นจะต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม และต้องกระทำให้ครบองค์คณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครอง โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจทำคำสั่งในเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี มีอำนาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และมีอำนาจทำคำพิพากษาในคดีปกครองบางประเภทได้

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

1. บทนำ

นับจากศาลปกครองเปิดทำการ พบว่า ปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในแต่ละปีจำนวนคดีแล้วเสร็จยังคงน้อยกว่าจำนวนคดีรับเข้า ทำให้ปริมาณคดีค้างสะสมเพิ่มมากขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต และโดยที่อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในศาลปกครองของประเทศไทย มีอำนาจจำกัด ไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวของประเทศฝรั่งเศสที่เปิดช่องให้การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีบางประเภทที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการต่างๆ อันเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองย่อมส่งผลให้การพิจารณาคดีในศาลกระทำได้โดยรวดเร็ว แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นก็ต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมด้วย จึงเป็นกรณีที่ต้องศึกษาถึงการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

2. แนวความคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองโดยถือเอากฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่หรือนิติรัฐ และอาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้มีได้มุ่งหมายที่จะนำเอาอำนาจรัฐมาแบ่งแยกเป็นส่วนๆ แต่มุ่งหมายที่จะแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐโดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ในส่วนของการใช้อำนาจตุลาการนั้นมีความกังวลเกี่ยวกับมาตรฐานความรู้ ความรอบรู้ รอบคอบ รอบด้านของตุลาการ และหลักประกันความเป็นธรรมในการใช้อำนาจตุลาการของคนคนเดียว แต่ขณะเดียวกันก็ยอมรับประโยชน์และเหตุผลของความเรียบง่าย ประสิทธิภาพ และความรวดเร็วในการใช้อำนาจตุลาการของคนคนเดียวอยู่ ซึ่งต่างก็เป็นบริบทพื้นฐานในสังคมฝรั่งเศสที่ได้นำมาศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของการใช้อำนาจตุลาการสมัยใหม่ เพื่อจัดระบบและประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยศึกษาข้อดีและข้อเสียของการจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยว (การใช้อำนาจตุลาการในรูปของตุลาการนายเดี่ยว) และองค์กรกลุ่ม (การใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์คณะ) เห็นได้ว่า การจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยวเป็นการใช้อำนาจโดยคนคนเดียว จึงมีลักษณะเรียบง่าย

ไม่มีรูปแบบขั้นตอนในการใช้อำนาจร่วมกันเช่นองค์กรกลุ่ม การพิจารณาคดีจึงง่ายและรวดเร็วกว่า รวมทั้งพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิพากษาคดีได้ชัดเจน และหากมองในแง่ความรวดเร็วของคดีแล้วอาจกล่าวได้ว่า การจัดองค์กรการใช้อำนาจตุลาการในรูปขององค์กรเดี่ยวให้ประสิทธิภาพมากกว่าในรูปขององค์กรกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็ยังมีข้อด้อย คือ ประการแรก การใช้อำนาจโดยคนคนเดียว ไม่มีการควบคุมถ่วงดุลโดยตุลาการนายอื่น ทำให้ไม่มีการระดมความรู้หรือมุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายและป้องกันอคติเฉพาะตัวเหมือนดังองค์กรกลุ่ม ทั้งนี้ ตามหลักประกันความเป็นกลางของตุลาการ ประการที่สอง คุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดีอาจไม่รอบรู้ รอบคอบ รอบด้าน ประการที่สาม การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการพิพากษาคดีอย่างชัดเจนโดยตรงนี้ย่อมมีผลต่อความอิสระจากความกังวลในความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นของตุลาการ จึงอาจให้หลักประกันคุ้มครองคู่ความได้ไม่ดีเท่าการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรกลุ่ม และโดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน โดยตุลาการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเด็นแห่งคดีและในการกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเวลาให้คู่กรณีทำคำให้การ ทำคำคัดค้านคำให้การ หรือทำคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งใช้อำนาจเรียกพยานมาไต่สวน หรือให้หน่วยงานทางปกครองส่งเอกสารหลักฐานหรือการตัดสินใจว่าข้อเท็จจริงที่ได้รับเพียงพอแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้นต้องคำนึงถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรตุลาการหรือศาลหลายประการ ได้แก่

ประการแรก หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล โดยการให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าวนี้ทำให้ตนเสียหาย ปัจจุบัน ในหลายประเทศได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่พลเมืองของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำหรับประเทศที่ไม่มีศาลปกครองแยกออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่ง ก็ไม่ได้หมายความว่าพลเมืองในประเทศจะไม่สามารถฟ้ององค์กรของรัฐต่อศาลได้ หากประเทศนั้นเป็นนิติรัฐแล้ว พลเมืองของประเทศดังกล่าวก็สามารถฟ้ององค์กรของรัฐได้ในศาลธรรมดา

ประการที่สอง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมาย จะพิพากษาคดีตามอำเภอใจไม่ได้ และตามหลักนิติรัฐ ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีอำนาจในการตีความตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกับความยุติธรรมในกรอบของนิติวิธี เมื่อตีความตัวบทกฎหมายนั้นแล้ว ผู้พิพากษาหรือตุลาการเห็นว่าบทกฎหมายนั้นไม่ยุติธรรม ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องตรวจสอบดูว่าบทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนต้องใช้ในคดีไม่ยุติธรรม ย่อมเป็นไปได้ที่บทกฎหมายนั้นจะขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็นเช่นนี้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาและส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทกฎหมายที่ตนเห็นว่าไม่ยุติธรรมนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หลักนิติรัฐไม่อนุญาตให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการปฏิเสธกฎหมายที่ตนเห็นว่าไม่ยุติธรรมโดยลำพังลอย ๆ ได้

ประการที่สาม หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ เหตุผลที่ต้องประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการก็เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องผูกพันกับกฎหมาย จะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้ การละเมิดหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการนอกจากอาจจะเกิดขึ้นจากการสั่งการโดยตรงต่อผู้พิพากษาหรือตุลาการแล้ว ยังรวมถึงการกระทำในลักษณะอื่นใดที่โดยผลแล้ว ถือว่าทำให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีในทางความเป็นจริงด้วย โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องปลอดจากการแทรกแซงในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการจะสามารถดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างไรก็ได้ เมื่อมีการฟ้องคดีและศาลรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องพิจารณาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความ และจะต้องออกเสียงลงมติวินิจฉัยในทุกประเด็นแห่งคดีด้วย

ประการที่สี่ หลักการนั่งพิจารณาและการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์คณะของศาล เป็นการให้หลักประกันแก่คู่ความทุกฝ่ายว่า เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลแล้วจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรอบคอบ ซึ่งการที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ในคดีใดคดีหนึ่ง ที่ออกนั่งพิจารณาคดีจะต้องร่วมกันนั่งพิจารณาเป็นองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อการสืบพยานรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประมวลสรุปเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีให้ข้อพิพาทแห่งคดีนั้นเป็นอันจบสิ้นไป หลักว่าด้วยการนั่งพิจารณาและการทำคำพิพากษาในรูปองค์คณะของศาลจึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในกระบวนการยุติธรรมของศาลโดยศาลต้องถูกผูกพันกับวิธีพิจารณาความที่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์ หลักประกันแห่งการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมที่ได้อย่างหนึ่งได้แก่ การคำนึงถึงลักษณะของประเภทแห่งคดีที่มีความสำคัญแตกต่างกัน กฎหมายจึงกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการร่วมเป็นองค์คณะ หรือมีเฉพาะแต่เพียงผู้พิพากษาหรือตุลาการนายเดียว โดยการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์คณะจะเป็นหลักประกันของความรอบคอบและความเป็นกลางได้เป็นอย่างดี การพิจารณาคดีที่อาศัยเสียงข้างมากขององค์คณะผู้พิพากษาหรือตุลาการมีความจำเป็นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้พิพากษาหรือตุลาการทุกคนที่เป็นองค์คณะทำให้การพิจารณาคดีได้รับการไตร่ตรองมากขึ้น ช่วยลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาด เป็นการฝึกสอนให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการใหม่ได้รับประสบการณ์จากผู้พิพากษาหรือ

ตุลาการอาวุโสสร้างหลักประกันในการใช้ความเห็นที่เป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นองค์คณะ และทำให้การดำเนินคดีรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย

3. อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 การจัดการวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา L 222-1 เปิดช่องให้การพิพากษาคดีบางประเภทไม่จำเป็นต้องกระทำโดยองค์คณะได้ โดยให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจออกคำสั่ง ในกรณีดังต่อไปนี้ เช่น การอนุญาตให้ถอนฟ้อง สิ่งไม่รับคำฟ้องที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีตามคำฟ้อง เป็นต้น หรือ ในกรณีของประมวลกฎหมายศาลปกครอง มาตรา R 222-13 ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย (ซึ่งจะต้องมีระดับไม่ต่ำกว่าที่ปรึกษาชั้นต้น) ในการพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้ เช่น คดีเกี่ยวกับประกาศงานก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตก่อสร้าง คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีวงเงินไม่เกิน 10,000 ยูโร เป็นต้น แต่จะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วยังมีบทว่าด้วย มาตรการก่อนการพิพากษาในแง่บวกซึ่งเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ตุลาการนายเดี่ยวเข้ามาตัดสินคดีโดยมีต่อรองการประชุมขององค์คณะตามปกติ โดยประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ในมาตรา L 511-1 ว่า เป็นอำนาจของผู้พิพากษานายเดี่ยวที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด โดยตุลาการเพียงนายเดี่ยวดังกล่าวจะต้องมีตำแหน่งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

3.2 การจัดการวินิจฉัยคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชั้นที่ตรวจสอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะก็ได้ โดยองค์คณะอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวพิจารณาในคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ใช่อำนาจสำคัญ อย่างไรก็ตาม ตุลาการทดลองงานไม่อาจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการนายเดี่ยวได้ในการปฏิบัติหน้าที่ในปีแรกของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

3.3 การจัดการวินัยคดีปกครองของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งแยกการพิจารณาตามลักษณะการใช้ถ้อยคำได้เป็น 4 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่ง กรณีกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ได้แก่ คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า... ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ...” โดยในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดี่ยวยอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การได้ กรณีจึงถือเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวย และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44 วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง...” กรณีจึงถือเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวย เช่นเดียวกัน กลุ่มที่สอง กรณีกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “องค์คณะ” อาทิเช่น คำสั่งเกี่ยวกับบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้กระทำโดยองค์คณะ...” กลุ่มที่สาม กรณีกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ศาล” เช่น คำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องที่ยื่นพ้นกำหนดไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “...ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้...” กลุ่มที่สี่ กรณีกฎหมายใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน เช่น การยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า การบัญญัติถ้อยคำในกฎหมายที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวยในการมีคำสั่งในเรื่องใดที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น จะต้องเป็นกรณีตามกลุ่มที่หนึ่งเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่เพียงสองกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจตุลาการนายเดี่ยวยคือ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมไว้พิจารณา

นอกจากนี้ ยังอาจแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจได้ 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง การใช้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะ ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ หรือพยานเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำ มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ ใตสวนหรือมีคำสั่งใดในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งถือเป็นอำนาจทั่วไปของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในระบบใตสวน ประเภทที่สอง การใช้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นการวินิจฉัย

ชี้ขาดคดี ได้แก่ คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมไว้พิจารณา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44 วรรคสอง ประเภทที่สาม การใช้อำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เช่น การจ่ายสำนวนคดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 ที่กำหนดว่าในกรณีที่รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว เป็นต้น จากการแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจทั้งสามประเภทนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประเภทแรกถือเป็นอำนาจทั่วไปของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่เป็นคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ส่วนประเภทที่สองถือได้ว่าเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าเป็นอำนาจตุลาการนายเดี่ยวที่เป็นคำสั่งในเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี สำหรับประเภทที่สามถือเป็นอำนาจของอธิบดีในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการสำนวนซึ่งมิใช่เรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี เช่นเดียวกันกับประเภทแรก

4. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะในคดีปกครองของประเทศไทย

ปัจจุบัน ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในภาพรวมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันในแต่ละปีมีจำนวนคดีแล้วเสร็จน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้า ทำให้มีปริมาณคดีค้างสะสมและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง การให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะพิจารณาคดีจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของตุลาการศาลปกครองในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเพื่อให้คดีมีโอกาสได้รับการพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จได้รวดเร็วขึ้น เป็นผลให้คดีค้างสะสมลดน้อยลง แต่โดยที่การนั่งพิจารณาและการทำคำพิพากษาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ นอกจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด จะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่บุคคลจะได้รับในกระบวนการพิจารณาคดีเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ ตามมาตรา 40 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยว

ในคดีปกครอง โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง แนวคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด แนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศ และข้อเสนอแนะขององค์กรอื่น ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล แม้ศาลปกครองจะเปิดทำการมากกว่า 13 ปี แล้ว แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลก็ยังก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยถึงการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวหรือองค์คณะในการมีคำสั่งอันเกี่ยวแก่คดี การนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการมีคำสั่งโดยตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม และโดยที่การพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวจะเป็นการช่วยประหยัดเวลาและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างเต็มที่ และเชื่อว่าตุลาการนายเดี่ยวสามารถให้หลักประกันในความเป็นกลางและความเป็นอิสระได้ดีเช่นกัน หากมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี ซึ่งการให้ตุลาการนายเดี่ยวพิจารณาคดีนั้นตุลาการมักจะตระหนักระมัดระวังในเรื่องนี้มากกว่าปกติ กรณียอมให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและยุติธรรม และส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ทำให้คดีค้างคั่งสะสมลดน้อยลงได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวนั้นยังจำกัดอยู่เพียงสองเรื่อง กล่าวคือ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งไว้พิจารณา เนื่องจากคำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม กรณีจึงต้องหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเพิ่มอำนาจตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะในคดีปกครองเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการคดีของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

(2) ปัญหากรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้สองกรณี กล่าวคือ การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งทั้งสองกรณี จะต้องกระทำโดยองค์คณะ แต่โดยที่การใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเนิ่นช้าไม่ทันการ ในกรณีดังกล่าวการกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์คณะในการพิจารณาสั่งการยอมเกิดความล่าช้าอาจไม่ทันต่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ได้ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจองค์คณะในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาอันอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณามีคำสั่งของศาลเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผล

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำพิพากษาโดยองค์คณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาและตุลาการครบองค์คณะอันเป็นสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 (2) ดังนี้ หากศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ครบองค์คณะ การพิจารณาและพิพากษาคดีย่อมเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ในกรณีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษา แม้จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถ้ากฎหมายนั้นบัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากมีประเด็นปัญหาสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือต่อสถาบันตุลาการอย่างยิ่งยวด แต่โดยที่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ และคำพิพากษาย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีในคดีปกครองดังกล่าวที่ว่า การพิจารณาคดีที่ล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวของมันเอง แต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวดเร็วนั้นจะต้องเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมด้วย กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะซึ่งส่งผลต่อความรวดเร็วและเป็นธรรมในการทำคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

(1) กรณีการมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ควรแก้ไขในหลักการใหญ่ให้สอดคล้องกับหลักการของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ให้เป็นอำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียวพิจารณาสั่ง ส่วนการสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาควรให้เป็นอำนาจขององค์คณะ โดยปรับแก้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ควรปรับแก้ให้เป็นอำนาจตุลาการนายเดียว ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานเพิ่มภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33 วรรคสอง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข คำฟ้องไม่สมบูรณ์และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง คำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 38 คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลา ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 47 วรรคสี่ คำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82

ส่วนที่สอง ควรปรับแก้ให้เป็นอำนาจองค์คณะ ได้แก่ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 วรรคสอง คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้อง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82

(2) กรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 และคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76 ควรแก้ไขให้เป็นอำนาจตุลาการนายเดี่ยว

(3) กรณีการใช้อำนาจในการทำพิพากษาโดยองค์คณะ ควรแก้ไขให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ โดยปรับแก้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยากและไม่มี ความซับซ้อนในคดีบางประเภทได้ อาทิเช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย

กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสามแสนบาท คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ โดยมีการนั่งพิจารณาคดีและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย ทั้งนี้ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับเงินเดือนในชั้น 1 ไม่มีอำนาจดังกล่าว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์. (2539). *การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2545). *กฎหมายปกครอง: แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2556). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2555). *สังคัมกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2557). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา. (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2 (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง ธนกฤต วรณัชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วารี นาสกุล และอัครเดช มณีภาค. (2557). *หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: สัมปชัญญะ.
- วิชณุ เครื่องงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- วิชณุ วรรณัญ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ และเจตน์ สดาวรศีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- M.Philippe MARTIN ถอดจากเทปการบรรยายพิเศษ ณ ห้องสัมมนาสำนักงานศาลปกครอง
ในระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม-3 พฤศจิกายน 2543. (2552). *กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

บทความ

- ธีรชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. (2557). “ตุลาการศาลปกครองนายเดียวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.”
เอกสารอัดสำเนา.
- สิทธิพร เสาภายน. (2552, กันยายน-ธันวาคม). สิทธิในกระบวนการยุติธรรม “การนั่งพิจารณาคดี
ครบองค์คณะโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 11(33). น. 34-63.
สำนักงานศาลปกครอง. (2552, ตุลาคม). *องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศ. วารสาร
กฎหมายปกครอง, ฉบับพิเศษ 1. น. 17.*

รายงานการวิจัย

- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2547). *การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง*.
นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- วิชณุ วรรณัญ. (2538). *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด ลิงคะเนติ และคณะ. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง
เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

วิทยานิพนธ์

ทศวรรณ ลำดับวงศ์. (2544). *บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พรเทพ จันทร์ชิดฟ้า. (2541). *การนำศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา
โท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. (2537). *ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย จันทร์ประเทือง. (2547). *การบริหารจัดการคดีเพื่อนำไปสู่การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ
และต่อเนื่อง: ศึกษาเฉพาะกรณีศาลยุติธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมสกุล ณ บางช้าง. (2546). *อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อรรถพร สุวัจน์เตชา. (2525). *ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี
โครงสร้างและอุปสรรค (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรการก่อนการพิพากษาในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. โดย นางสาว ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2554, จาก

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=792>.

ระบบกล่าวหา. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.l3nr.org/posts/362939>.

วรรณชัย บุญบำรุง. (2551). *ความเกี่ยวพันของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง วิธีพิจารณาคดีอาญา
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก

http://elib.coj.go.th/managecourt/data/e11_32.pdf.

ศาลปกครองสูงสุดแถลงผลงาน 13 ปี เพยคดีแต่งตั้ง-โยกย้ายฟ้องร้องมากที่สุด, โดย ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2557. สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000027474>.
สำนักงานศาลปกครอง. (2554). แผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554-2557. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/01_court/001-2.pdf.
สำนักงานศาลปกครอง. (2555). รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2555. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/01_court/001-2.pdf.

เอกสารอื่น ๆ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2545.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2548.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2549.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2550.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2551.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 160/2553.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 605/2554.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2551.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.167/2552.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.289/2555.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.547/2555.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.1/2556.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Claude EMERI. (1988). *L'Etat de droit dans les systémes politiques polyarchiques européennes*, RFDC, 1992 p. 27 ; Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, RDP.

Claudie BOITEAU. (1996). « Le juge unique en droit administratif » RFDA.

Jacques CHEVALLIER. (1974). «fonction contentieuse et fonction juridictionnelle», Mélanges Michel STASSINOPOULOS, LGDJ.

Kronisch-Sodan/Ziekow. (2010). *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 3. Auflage, Nomos, Berlin/Speyer.

Michel Paillet. (1996). « Le juge administratif ; juge unique », in *Les juges uniques; dispersion ou réorganisation du contentieux*, Dalloz.

Roger PERROT. (1977). *Le juge unique en droit français*, RIDC, vol 29, n°4.

LAWS

Code des la justice administrative.

Code of administrative court procedure (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGo*)