

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ในอดีตองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการของไทยมีเพียงระบบศาลเดียว คือ ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น มีผลทำให้ประเทศไทยมีระบบศาลปกครองเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากระบบของศาลยุติธรรม¹ ดังนั้น กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งการคืนค่าธรรมเนียมศาลปกครองจึงมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย จึงควรทราบถึงความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง รวมทั้ง กระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

3.1 ความเป็นมาของศาลปกครองไทย

แนวคิดในการมีองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เรียกว่า เคา์นซิลออฟสเตต (Council of State) เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2417 และต่อมาได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปลุกราชการแผ่นดิน” เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2417 โดยมีหน้าที่ 2 ประการ คือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องราษฎรได้รับความเดือดร้อน โดยตัดสินคดีความต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครอง²

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลในสมัยนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ ประสงค์ให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสถานะเดียวกับสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 กำหนดให้มีหน้าที่เดียวกับสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีฐานะเป็นกรม สังกัดนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่ง

¹ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. (2546). ศาลปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3 (3), หน้า 149.

² สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *แนวทางสำหรับวิทยากร ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง*. หน้า 25-31.

ของสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรี รับปรึกษาหรือให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ ทบวงการเมืองของรัฐบาล และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยบัญญัติกฎหมายให้อยู่ในอำนาจ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะในเวลานั้น รัฐบาลไม่ประสงค์ให้ใช้คำว่า “ศาล” เนื่องจาก สัญญาทางพระราชไมตรีเกี่ยวกับการถอนคดีจากอำนาจศาลไทยยังมีอยู่ และเกรงว่าต่างประเทศ จะอ้างเหตุการณ์ตั้งศาลใหม่เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” และเพื่อให้มีช่องทางที่จะให้ราษฎรได้ร้องเรียนเกี่ยวกับคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมารัฐบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 ใช้บังคับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ (conseil du contentieux administratif) ให้มีอำนาจ ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และให้สิทธิแก่เอกชนสามารถยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติงานนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีปกครอง ขึ้นมาใหม่ โดยรวมคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2479 และคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราว ร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 เข้าด้วยกัน มีการตรากฎหมายขึ้นอีกหนึ่งฉบับ คือ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ๆ ในลักษณะศาลคู่ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง และมิ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนจัดตั้งหน่วยงาน อตุการของศาลปกครองขึ้นเป็นอิสระ (Autonome) ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ที่ได้เคยเตรียมการเสนอรัฐบาลที่แล้ว ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงใหม่แล้ว มีมติให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาดำเนินการ ต่อไป

³ สำนักงานศาลปกครอง. (2544). “ความเป็นมาของศาลปกครอง”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 1 (1), หน้า 13.

สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันอีก 3 ฉบับ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2541 ต่อมาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Royal Gazette) เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 เป็นต้นมา ซึ่งศาลปกครองเปิดทำการครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 โดยเปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองจึงหมายถึง สถาบันหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งสถาบันหรือองค์กรนั้น อาจเรียกชื่อว่า “ศาล” หรือเรียกอย่างอื่นก็ได้⁴ ศาลปกครองในต่างประเทศนั้นเรียกว่า “Administrative Court” บางประเทศเรียกชื่อว่า “Council of State” หรือ “Tribunal”⁵

3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไทย

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด (Supreme Administrative Court) และศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Court of First Instance) โดยศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 7⁶

อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกำหนดตามกฎหมาย (มาตรา 9⁷) โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล. *วารสารกฎหมายปกครอง, 13* (พิเศษ), หน้า 41.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁶ มาตรา 7 ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

๑๓๑

๑๓๑

⁷ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

ประการแรก เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลด้วยกันเอง

ประการที่สอง เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากกรณีดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว อาจแยกเป็นนิติกรรมทางปกครอง และการกระทำทางกายภาพ หรือเรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครอง การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานทางปกครอง (Administrative Agency) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) สามารถดำเนินการได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพราะเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายมีด้วยกัน 9 ประการ คือ⁸

(1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ คือ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่

ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

⁸ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544-2552)*. กรุงเทพฯ: ประชาชน. หน้า 6-8.

ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการควบคุมการเช่านามิมติบยั้งไม่ให้ผู้ให้เช่าขายที่ดิน ทั้งที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า น.พ.ศ. 2517 ไม่ได้ให้อำนาจไว้

(2) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (*ultra petita*) หมายถึง กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์กรบริการส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่⁹

(3) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเนื้อความของกฎหมาย

(4) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ๆ ซึ่งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้จะมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเท่านั้น หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง เช่น การสอบสวนทางวินัยโดยไม่แจ้งสิทธิแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเรื่องที่ถูกร้องเรียนและพยานหลักฐานที่สนับสนุนการร้องเรียนอย่างเพียงพอตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁰

(5) การกระทำโดยไม่สุจริต (Bad Faith) หมายถึง การใช้อำนาจกระทำการโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการบิดเบือนการใช้อำนาจ (Abuse of Power)

(6) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (Manner Indicating Unfair Discrimination) หมายถึงความถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทางปกครองโดยขัดต่อหลักความเสมอภาคมีความลำเอียง อคติ หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ ความเชื่อทางศาสนาฐานะเศรษฐกิจและสังคม

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548 วินิจฉัยว่า การสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นการสั่งลงโทษโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการ ที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องเงื่อนไขการดำเนินการทางวินัย รูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง

มาเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติแตกต่างกันแก่บุคคลในสถานะกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ไม่มีกฎหมายให้กระทำได้ เช่น การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ทำการคัดเลือกผู้สำเร็จปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมายแทนการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งนิติกร ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹¹

(7) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น (Causing Unnecessary Process) คือ การกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากขั้นตอนใดมีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองไม่ได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีกระทำการทางปกครองเช่นนั้นประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(8) การกระทำที่สร้างภาระให้เกินสมควร (Excessive burden to the public) ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกินสมควร พิจารณาในแง่ที่ว่าภาระที่เกิดกับประชาชน และภาระเกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(9) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (Amounting to Undue Exercise of Discretion) ซึ่งอำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจพิจารณาที่ให้ฝ่ายปกครองเลือกกระทำการ อันเป็นอำนาจที่ศาลไม่อาจกล่าวล่วงได้ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปโดยไม่ได้อาศัยดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจอย่างไรเหตุผล หรือผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง ถือเป็นกระทำความโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การละเลยต่อหน้าที่ หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ส่วนในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้ว แต่ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานกว่าปกติวิสัยสำหรับกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 158/2550 วินิจฉัยว่า การกำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม โดยใช้วิธีการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน เป็นการให้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกัน แต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ จึงต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้¹²

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดดังกล่าวมิใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดทางสัญญา

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน (Concession Contract) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ (Contract providing Public Service) หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค (Construction Public Works) หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Exploitative of Natural Resources) โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 ได้อธิบายขยายความหมายของสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมว่า สัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติในมาตรา 3 นั้น ประการแรก คือ คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง คือ สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง คือ

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำสัญญากับเอกชนผู้รับจ้างก็ตาม เมื่อยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแล การดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

บริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญารับทุนการศึกษาวิชาในต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุน กลับมารับราชการในหน่วยงานตามที่กำหนดเมื่อสำเร็จการศึกษา มีลักษณะเป็นสัญญาให้จัดทำ บริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง¹³

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสัญญาทางปกครองมีวิวัฒนาการที่น้อยกว่าสัญญาทางแพ่ง จึงมีการอนุโลมนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในหลายกรณี เช่น หลักคุ้มครองผู้สุจริต หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (Contrary to Public Order or Good Morals) เป็นต้น¹⁴

5) คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ

คดีพิพาททางปกครองประเภทอื่น ๆ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456¹⁵ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535¹⁶ บัญญัติให้เจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว เป็นต้น

(2) คดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งหมายถึง คดีที่ไม่ใช่คดีปกครองแต่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545¹⁷ หรือการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น

ในส่วนของอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดเป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันได้แก่

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 88/2549 วินิจฉัยว่า สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการรับทุน เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ สัญญาค้ำประกันดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณณ์ เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณณ์จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย

¹⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 42.

¹⁵ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ตราไว้ ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2456. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 30, หน้า 30-175.

¹⁶ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ให้ไว้ ณ วันที่ 2 เมษายน 2535. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 (ตอนที่ 44), หน้า 16-33.

¹⁷ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ให้ไว้ ณ วันที่ 23 เมษายน 2545. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนที่ 39 ก), หน้า 1-30.

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด โดยปัจจุบันยังไม่มีกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น กฎกระทรวง¹⁸ กฎ ก.พ. เป็นต้น

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เช่น มาตรา 116¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551²⁰ คือ ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.)

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

3.3 กระบวนการพิจารณาคดีตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งระเบียบนี้ใช้เป็นหลักเกณฑ์นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเสมือนแนวทางที่กำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติงานของศาล โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

3.3.1 การยื่นคำฟ้องและการตรวจคำฟ้อง

กระบวนการพิจารณาย่อมเริ่มแต่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาล โดยฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่เป็นคดีที่ต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 10²¹)

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2546 วินิจฉัยว่า การส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวง โดยถือปฏิบัติดังกล่าวตลอดมา ถือได้ว่ามีกฎหมายจารีตประเพณีกำหนดให้กฎกระทรวงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การฟ้องขอให้แก้ไขหรือเพิกถอนกฎกระทรวง จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 11

¹⁹ มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ไว้ ณ วันที่ 23 มกราคม 2551. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 (ตอนที่ 22 ก), หน้า 1-51.

วิธีการยื่นฟ้องคดีกระทำได้ 2 ทาง คือ

1) การยื่นด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้อง ณ สำนักงานศาลปกครอง ที่มีเขตอำนาจศาล (Circuit) ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือมูลคดีเกิดขึ้น (มาตรา 47²²) ถ้าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ผู้ฟ้องอาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นหรือทนายความ (Attorney) ยื่นฟ้องแทนได้

2) ยื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตามที่อยู่ของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือมูลคดีเกิดขึ้น ถ้าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นตามที่อยู่ของศาลปกครองสูงสุด และถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ เป็นวันที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46²³)

เมื่อมีการยื่นฟ้องแล้ว ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ของศาลจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้องจะประทับตรา (Seal) รับฟ้องออกหมายเลขคดีดำ ออกใบรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี จัดทำสำนวนคดี และเสนอสำนวนคดีต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาคดีต่อไป เพื่อให้มีการส่งจ่ายคดีต่อองค์คณะ และกำหนดตุลาการผู้แถลงคดี และเมื่อตุลาการหัวหน้าคณะได้รับมอบคดีแล้วให้แต่งตั้งตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (มาตรา 56²⁴) ตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ต้องทำการตรวจคำฟ้องว่าคดี

²¹ มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

²² มาตรา 47 การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

²³ มาตรา 46 คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

²⁴ มาตรา 56 เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องพิจารณาต่อไปว่าเข้าหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่

เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองอาจพิจารณาเป็นหลายกรณี ดังต่อไปนี้

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถ (Capability) ของผู้ฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือผู้เสียหายในคดีปกครอง อันได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (มาตรา 42²⁵) ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25²⁶ ข้อ 26²⁷ และข้อ 27²⁸ เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายกรณีฟ้องเพิกถอนกฎ ใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความกระทบกระเทือนจากกฎนั้น ก็สามารถฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎได้²⁹

²⁵ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁶ ข้อ 25 ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42

²⁷ ข้อ 26 บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน ให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

²⁸ ข้อ 27 ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้

²⁹ สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). *สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้สิทธิผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 43³⁰)

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำสั่ง (Decree) เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอย่างไร และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลจะสั่งตามมาตรา 72³¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

³¹ มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำสั่งตามมาตรา 72 (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งตามมาตรา 72 (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ในการเพิกถอนนั้นให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดให้คำพิพากษามีผลเมื่อใด และมีเงื่อนไขอย่างไร

2.2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ (Desertion) หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2.3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน (Delivery of Property) หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงิน หากผู้นั้นไม่ชำระศาลมีอำนาจบังคับต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

2.4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

2.5) สั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (มาตรา 42 วรรคสอง³²) โดยก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Action for Cancellation) ผู้ฟ้องคดี

³² มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

จะต้องทำการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา 44³³ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2534³⁴ เสียก่อน และเมื่อมีการวินิจฉัย (Consideration) สั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วหรือมิได้มีการวินิจฉัยสั่งการภายในเวลาอันสมควร จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้³⁵ แต่หากเป็นการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎ หรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องเกี่ยวกับละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

4) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล

นอกจากคำฟ้องต้องมีถ้อยสุภาพและต้องมีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีต้องแนบหลักฐานมาพร้อมกับคำฟ้อง และจัดทำสำเนาคำฟ้อง (Certified Copies of Complaint) และพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย (ข้อ 33³⁶)

5) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้เป็น 4 กรณี คือ

5.1) การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้น 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่

³³ มาตรา 44 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

³⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน 2539. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 1-24.

³⁵ ระยะเวลาอันสมควร คือ ระยะเวลา 90 วัน ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)

³⁶ ข้อ 33 ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 49³⁷)

ดังนี้ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวมานั้น เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่วางหลักในเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยได้บัญญัติข้อยกเว้นว่าไม่ใช่บังคับกับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั่นเอง³⁸

อย่างไรก็ตาม ในกรณีเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุอายุความ (Prescription) และวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดีจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งนั้น (มาตรา 50³⁹)

5.2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51⁴⁰ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

³⁷ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

³⁸ สำนักงานศาลปกครอง. (2546). *ประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอุทกศาสตร์และการพิมพ์. หน้า 19.

³⁹ มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า คนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง

⁴⁰ มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551⁴¹

5.3) การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

5.4) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล (Status of Individual Person) ยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ (มาตรา 52⁴²)

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ต้องยื่นฟ้องระยะเวลาการฟ้องตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เช่น ในคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโหนดที่ดินพิพาท มีผลทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวของการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติบรรลุผล และส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อันเป็นภารกิจของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาเงิน เป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้อันสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม กรณีจึงเห็นว่าคดีนี้ แม้ยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่การฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง ศาลจึงรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา⁴³

ในส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ คือ ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีนั่นเอง เช่น คดีฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย

6) เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีโดยทั่วไปไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น (Other Liabilities)

⁴¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ให้ไว้ ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 (ตอนที่ 39 ก), หน้า 1-3.

⁴² มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 462/2554 วินิจฉัยว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หรือคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราที่ระบุไว้ใน ตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจ คำนวณเป็นเงินได้ คือ อัตราร้อยละ 2 ของทุนทรัพย์

7) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่น ๆ ในบางกรณีกฎหมาย ไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งหากมีการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาในกรณี ดังนี้

7.1) การฟ้องซ้ำ (Duplicity) คือ คดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุด คู่กรณีเดียวกันที่ศาลได้พิพากษาหรือคำสั่งแล้วนำคดีมาฟ้องโดยอาศัยเหตุเดียวกัน (ข้อ 97)⁴⁴ เช่น คดีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มูลเหตุตามคำฟ้องเป็นมูลเหตุเดิม และคู่กรณีเดียวกันกับคดีที่ผู้ฟ้องคดี ได้เคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังยกยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นที่ได้เคยวินิจฉัยแล้วโดยอาศัยเหตุอย่าง เดียวกัน กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้ำ⁴⁵

7.2) การฟ้องซ้อน คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมาในระหว่าง ที่พิจารณาคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกันได้ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก ศาลไม่อาจรับคำฟ้องเรื่องที่ยื่นภายหลังไว้พิจารณา (ข้อ 36)⁴⁶ โดยคำว่า “เรื่องเดียวกัน” หมายถึง เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีที่มีอยู่ก่อนฟ้อง หรือสืบเนื่องมาจากมูลกรณีเดียวกันกับคดีก่อน แม้จะเปลี่ยนแปลงข้ออ้างหรือสภาพแห่งข้อหาหรือข้อเรียกร้องให้รับผิดต่างกัน ก็ถือว่าเป็น เรื่องเดียวกัน เพราะกฎหมายประสงค์จะให้สิทธิหรือมูลฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นได้ฟ้องให้เสร็จสิ้น ในคดีเดียวกัน หากมีข้อขาดตกบกพร่องก็อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้อง จะฟ้องเป็นคดีใหม่อีกไม่ได้

⁴⁴ ข้อ 97 คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้ วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 505/2554 วินิจฉัยว่า และแม้คดีขาดอายุความศาลปกครองก็รับฟ้องได้ซึ่งในกรณีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มูลเหตุตามคำฟ้องและคู่กรณีปรากฏในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นมูลเหตุเดิมและ คู่กรณีเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำข้อพิพาทเดียวกันนี้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในมูลเหตุเดิมและคู่กรณีเดียวกันอีก หลายคดี จึงเป็นการฟ้องคดีที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามข้อ 97

⁴⁶ ข้อ 36 นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งการนี้

(1) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก

7.3) การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลกำหนดไว้ (ข้อ 96⁴⁷) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ต้องเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งรับคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ไว้พิจารณาแล้ว จึงสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ มิได้หมายความว่าถึง กรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณาแล้วสามารถยื่นคำขอใหม่ได้อีก เมื่อศาลได้มีคำสั่งถึงที่สุด ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา กรณีจึงไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ⁴⁸

3.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

การพิจารณาคดีในระบบการปกครองนั้นจะใช้ระบบไต่สวน เพราะคดีปกครองมีลักษณะเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งฝ่ายรัฐ ย่อมมีเครื่องมือกลไกระบบงานและบุคลากรที่พร้อมเพียงในการต่อสู้คดีมากกว่าประชาชน รวมทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่มักอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (State agency) ฉะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษที่สำคัญที่สุด โดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง และแสวงหา

⁴⁷ ข้อ 96 เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่

- (1) การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยตามข้อ 95
- (2) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา 75
- (3) การพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือบุบสลายตามข้อ 21
- (4) การยื่น การรับ หรือไม่รับอุทธรณ์ตามมาตรา 73
- (5) การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งคำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 104 หรือข้อ 106
- (6) การที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ 112
- (7) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

⁴⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2554 วินิจฉัยว่า คำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่เป็นคำฟ้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษา สามารถพิพากษาคดีได้อย่าง ยุติธรรมและก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

ระบบไต่สวนในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น ตุลาการจะเป็นผู้มีบทบาท สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง มีอำนาจในขั้นตอน การแสวงหาข้อเท็จจริงทางในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา และในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณา (la marche de l'instance) ไม่ว่าจะเป็นการโต้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณี ในรูปของ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งตุลาการอาจกำหนดประเด็นใน การโต้ตอบให้แก่คู่กรณีด้วยก็ได้ จากนั้นตุลาการจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยการนัดไต่สวน คู่กรณี และพยานหลักฐานของแต่ละฝ่าย ตุลาการเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง และไม่ผูกพันอยู่กับ พยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาในคดีเท่านั้น สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่น ที่จำเป็นได้ด้วยตัวเอง เช่น การเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร (Documentary Evidence) พยานผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งการเดินเผชิญสืบ (Inspection by Judge) โดยการตรวจสอบบุคคลหรือ สถานที่ เป็นต้น (มาตรา 61⁴⁹)

โดยมีขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การทำคำฟ้อง การทำ คำให้การ การทำคำคัดค้านคำให้การ และการทำคำให้การเพิ่มเติม และหากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีก

1) การทำคำฟ้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และประสงค์จะฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง คำฟ้องไม่มีแบบฟอร์มบังคับ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของ

⁴⁹ มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือ ให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง นั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการ การพิจารณา

(5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจ ไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ศาลปกครอง และคำฟ้องนั้นสมบูรณ์ครบถ้วน ศาลก็จะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ถ้าคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และยังไม่แก้ไขได้ ศาลจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการปกครอง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบ

2) การทำคำให้การ เป็นสิ่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำ โดยเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องจะส่งสำเนาคำฟ้อง และสำเนายานหลักฐาน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีอาจทำคำให้การ โดยยอมรับหรือโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่เห็นว่า ไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริงโดยตรงพร้อมทั้งชี้แจงและแสดงเหตุผลของตนเอง

คำให้การจะต้องทำเป็นหนังสือเช่นเดียวกับคำฟ้อง ศาลจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่เป็นประโยชน์แก่การฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ (ข้อ 44⁵⁰) และหากคำให้การไม่ครบถ้วน ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้ (ข้อ 45⁵¹) อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำคำให้การ พร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด จะถือว่าผู้ฟ้องคดี ยอมรับข้อเท็จจริง (Admitted the Facts) ตามผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง (Admissions) ศาลก็จะพิจารณาคดีต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (ข้อ 46)

3) หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทำคำให้การต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะส่งสำเนาคำให้การ พร้อมทั้งสำเนายานหลักฐาน ไปให้ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ เพื่อคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ พยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยศาลจะกำหนดประเด็นที่ต้องชี้แจงให้ส่งพยานหลักฐานด้วยหรือไม่ก็ได้ และผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำคัดค้านคำให้การต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ ยื่นต่อศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่มีประเด็นใดจะคัดค้านเพิ่มเติม หรือไม่ต้องการที่จะทำคำคัดค้านคำให้การ จะต้องแจ้งให้ศาลทราบภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเช่นกัน ว่าไม่ประสงค์จะทำ

⁵⁰ ข้อ 44 ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

⁵¹ ข้อ 45 ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้

จะทำคำคัดค้านคำให้การ และขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไป ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่แจ้งต่อศาล ศาลอาจจำหน่ายคดีออกจากสารบบ (ข้อ 47)

4) เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การไปให้ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือระยะเวลาตามที่สั่งกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป (ข้อ 49)

นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานที่นอกเหนือจาก 4 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น หากศาลต้องการให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลภายนอกชี้แจงเพิ่มเติมหรือแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามที่ศาลเห็นสมควร หรือเรียกคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำและทำการไต่สวน อีกทั้งมีอำนาจในการออกตรวจสถานที่เพื่อประกอบการพิจารณา

3.3.3 การสรุปสำนวนและจัดทำคำแถลง

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ ฯลฯ และการชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเอง ไม่ว่าจะเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว หรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องสามารถวินิจฉัยชี้ขาด โดยไม่จำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก จึงทำการสรุปสำนวน⁵²

การสรุปสำนวนนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนขึ้น เพื่อเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณา โดยบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วยสรุปข้อเท็จจริงจากคำคู่ความที่คู่กรณีได้ยื่นต่อศาล และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนบันทึกในส่วนนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำการจัดส่งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อนวันนัดนั่งพิจารณาไม่น้อยกว่า 7 วัน (มาตรา 59⁵³)

⁵² โภคิน พลกุล. (2546). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: บมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์. หน้า 76.

⁵³ มาตรา 59 ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง

นอกจากนั้น บันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย อันเกี่ยวกับประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี และเนื้อหาของคดี และมีใน ส่วน ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและเกี่ยวกับคำขอทำข้อยื่นฟ้อง เป็นการนำ ข้อเท็จจริงมาพิเคราะห์ และปรับเข้ากับกฎหมายในแต่ละประเด็น พร้อมทั้งให้ความเห็น ของตุลาการเจ้าของสำนวนว่าองค์คณะควรพิพากษาคดีอย่างไร เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจาก ตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการ หัวหน้าคณะจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (Designating a Particular Day as the Ending Date of the Fact Inquiry) และแจ้งให้คู่กรณีทราบไม่น้อยกว่า 10 วัน (ข้อ 62⁵⁴) และ ตุลาการหัวหน้าคณะจะจัดส่งบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หากไม่ได้ สั่งการเป็นอย่างอื่น ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนไปยังตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ (Les Conclusions) ต่อไป (ข้อ 63)

การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครอง คือ หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่าง ตุลาการ โดยกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งได้นำหลักการมาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส เพื่อถ่วงดุลอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะ โดยเป็นตุลาการศาลปกครอง นอกองค์คณะพิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดทำและเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะ ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่เสนอคำแถลงการณ์ซึ่งประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ ความเห็นของตนเองในทางชี้ขาดว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุใด โดยเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อประกอบการพิจารณา คำแถลงการณ์ของ ตุลาการผู้แถลงคดีไม่ถือว่าเป็นคำพิพากษาหรือคำตัดสินชี้ขาดในคดี คำตัดสินขององค์คณะเท่านั้น ที่จะถือเป็นคำพิพากษา เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะจะทำการ

ดังกล่าวเพื่อยื่นยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

⁵⁴ ข้อ 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

กำหนดวันนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยแจ้งให้คู่กรณีทราบไม่น้อยกว่า 7 วัน (ข้อ 83⁵⁵) ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะทำการส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนไปพร้อมกับหมายกำหนดนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก⁵⁶

3.3.4 การนั่งพิจารณาและการแถลงการณ์

การนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง โดยองค์คณะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ อย่างไรก็ตาม การนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความแตกต่างจากการนั่งพิจารณาของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง ซึ่งหมายถึง การที่ศาลออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เช่น ชี้แจงสถาน สืบพยาน ทำการไต่สวน ฟังคำขอต่าง ๆ และฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา อันได้แก่กระบวนการพิจารณาที่ศาลออกนั่งบัลลังก์เพื่อพิจารณาคดีทุกครั้งตั้งแต่เริ่มคดีตลอดไปจนถึงขั้นตอนก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด⁵⁷

การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (First Hearing) ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นคดีนั้นต่อองค์คณะ ต่อจากนั้นหากคู่กรณีต้องการแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วต่อองค์คณะก่อน หรืออย่างช้าที่สุดในวันนัดนั่งพิจารณาคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีทำการแถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาต้องเป็นประเด็นที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ คู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลเท่านั้น (ข้อ 84⁵⁸) เมื่อเสร็จสิ้นการแถลง และการนำพยานหลักฐาน

⁵⁵ ข้อ 83 ในการพิจารณาคดี ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

⁵⁶ ฤทัย หงส์ศิริ. (2553). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 136.

⁵⁷ อัครวิทย์ สุมาวงศ์. (2544). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 1 (2)*, หน้า 30.

⁵⁸ ข้อ 84 ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

คำแถลงตามวรรคหนึ่งจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว

คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

มาสืบประกอบคำแถลงของกลุ่มแล้ว หากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงหรือพยานหลักฐานที่นำสืบประกอบ ไม่ทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป และมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่เสนอไว้ ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ เพื่อประกอบการบันทึกคำแถลงการณ์ของตนที่ได้ยื่นไว้ต่อศาลไว้ เห็นว่าคดีนี้ควรพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอย่างไร โดยกลุ่มหรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาคดี ในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงไม่ได้ (ข้อ 88⁵⁹) แต่ในทางปฏิบัติของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะอนุญาตให้กลุ่มได้ฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย โดยศาลจะแจ้งว่าคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนี้เป็นเพียงความเห็นส่วนตัวเท่านั้นและไม่ใช้คำพิพากษา⁶⁰ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาหรือสั่งการในวันเดียวกันหรือวันอื่นก็ได้ โดยตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณา และในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้น แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัย

3.3.5 การพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

การพิพากษาคดีกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน สำหรับศาลปกครองชั้นต้น และไม่น้อยกว่า 5 คนในศาลปกครองสูงสุด และคำพิพากษาต้องมีคำบังคับตามความเห็นฝ่ายข้างมาก (Majority Opinion) ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองผู้ใดไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก ย่อมมีสิทธิทำความเห็นแย้ง (Dissenting Opinion) ไว้ในคำพิพากษาได้ (มาตรา 67⁶¹) และในกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญ สมควรให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ (Formation Plénière) ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจขอให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ โดยที่ประชุมใหญ่ประกอบด้วยตุลาการที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลนั้น แต่ต้อง

๑๓๑

๑๓๑

⁵⁹ ข้อ 88 ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของกลุ่มแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบการบันทึกคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 63 วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจง หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

๑๓๑

๑๓๑

⁶⁰ ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 137.

⁶¹ มาตรา 67 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลนั้น (ข้อ 94⁶²) ทั้งนี้ คำพิพากษาต้องระบุรายละเอียดตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง คือ

- (1) ชื่อผู้ฟ้องคดี
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับตามมาตรา 72

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งการระบุข้อสังเกตนี้ในคำพิพากษาเป็นดุลพินิจของศาลตามที่เห็นสมควร โดยหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ มีข้อความแจ้งชัด และผู้ถูกฟ้องคดียอมเข้าใจได้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องระบุข้อดังกล่าวในคำพิพากษาอีก⁶³

ทั้งนี้ ศาลปกครองจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาตามเป็นการล่วงหน้าตามสมควร เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยเปิดเผยในวันใด ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา ถ้าในวันนั้นอ่านคำพิพากษา

⁶² ข้อ 94 ในคดีที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้

- (1) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ
- (2) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ
- (3) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน ตามมาตรา 63 แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นและให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

⁶³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 830/2550 วินิจฉัยว่า ตราบใดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังมีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการทั้งสามกลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิม ก็ยังถือว่าผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย แม้ผู้ฟ้องคดีได้ออกจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม

คู่กรณีไม่มาศาล ศาลปกครองจะงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 69⁶⁴)

3.3.6 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจและประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา โดยต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษา อาจยื่นด้วยตนเอง หรือยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ หากมิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว คดีนั้นถึงที่สุด (มาตรา 73⁶⁵) หากมีค่าธรรมเนียมศาลผู้อุทธรณ์ต้องยื่นค่าธรรมเนียมศาลมาพร้อมกับคำอุทธรณ์ด้วย

คำอุทธรณ์ (Appeal) ต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมระบุนายการต่อไปนี้ คือ ชื่อผู้อุทธรณ์ ผู้ถูกอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลงลายมือชื่อ (Signature) ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ (Appellant) จะต้องกล่าวโดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น (ข้อ 101⁶⁶)

⁶⁴ มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

๑๒๑

๑๒๑

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

๑๒๑

๑๒๑

⁶⁵ มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

๑๒๑

๑๒๑

⁶⁶ ข้อ 101 คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์
- (2) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
- (3) คำขอของผู้อุทธรณ์
- (4) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ให้ส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อทำการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะต่อไป ในทางปฏิบัติจะจ่ายสำนวนให้องค์คณะที่ได้มีคำพิพากษาในคดีนั้น และหัวหน้าองค์คณะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อทำการตรวจคำอุทธรณ์ว่าเห็นควรมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์หรือไม่ โดยพิจารณาระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และเนื้อหาในคำอุทธรณ์ว่าเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่ (ข้อ 104⁶⁷) หากคำอุทธรณ์สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์โดยองค์คณะ แล้วส่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หากมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ให้ส่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป (ข้อ 106⁶⁸)

3.3.7 วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1) วิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์

ไม่ว่าเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรืออุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ในส่วนของการอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับอุทธรณ์และส่งคำอุทธรณ์มายังศาลปกครองสูงสุด เจ้าหน้าที่จะทำการลงทะเบียน และเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อจ่ายสำนวนคดีต่อองค์คณะต่อไป ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

⁶⁷ ข้อ 104 เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์นั้นให้องค์คณะดำเนินการต่อไป

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ 106 ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะตั้งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว

⁶⁸ ข้อ 106 ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอองค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์ แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

(President of the Chamber of the Supreme Administrative Court) ทำการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดในองค์คณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อตรวจคำอุทธรณ์ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้น มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ⁶⁹ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีทำการแก้คำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์หรือตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อ 108⁷⁰) วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดชั้นอุทธรณ์มีลักษณะเดียวกับกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นไม่ต้องดำเนิน 4 ขั้นตอน แต่ดำเนินการเพียง 2 ขั้นตอน คือ คำอุทธรณ์ และคำแก้คำอุทธรณ์ (Answer to the Appeal) ศาลมีการสรุปสำนวนคดี และจากนั้นเข้าสู่กระบวนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) และการพิจารณาเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น จึงนำวิธีพิจารณาในศาลปกครองชั้นมาใช้โดยอนุโลม (ข้อ 116⁷¹)

ในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้ (ข้อ 111⁷²)

⁶⁹ ข้อ 108 ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่น โดยผิดระเบียบนี้ ให้เสนอองค์คณะสั่งยกอุทธรณ์นั้น

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

⁷⁰ ข้อ 109 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้คำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

๑๒๑

๑๒๑

⁷¹ ข้อ 116 นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁷² ข้อ 111 ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้

1.1) การยกอุทธรณ์ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นผิดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.2) ยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้อง ไม่ว่าจะด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น

1.3) กลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไม่ถูกต้อง

1.4) แก้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องบางส่วนและผิดบางส่วน โดยจะพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วนกลับบางส่วนและพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

2) วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด คือการฟ้องคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค 2 มาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องตามข้อนี้โดยอนุโลม (*mutatis mutandis*)

3.4 อำนาจตุลาการในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับกระบวนการในวิธีพิจารณาคดีปกครอง สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจของตุลาการในระบบไต่สวน ซึ่งได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้พิพากษายกอุทธรณ์นั้น โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(2) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้อง ไม่ว่าจะด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(3) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(4) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องบางส่วนและผิดบางส่วน ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

3.4.1 อำนาจในการตรวจคำฟ้อง

เมื่อได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการคนหนึ่งคนใดเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อทำการตรวจคำฟ้องว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หรือเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ หากคำฟ้องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอองค์คณะให้พิจารณาให้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องพิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบ พร้อมทั้งมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล ถ้าคำฟ้องดังกล่าวสามารถแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือยื่นเอกสารเพิ่มเติมได้ หรือในกรณีที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วนได้ แต่หากคำฟ้องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งคำสั่งรับคำฟ้องเป็นที่สุด

3.4.2 อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง

หลักการที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง คือ การพิจารณาจากคำคู่ความที่คู่กรณีได้โต้แย้งกัน โดยการเคารพหลักการฟังความทุกฝ่าย เพราะในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยึดถือการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนการจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณานั้น อาจแบ่งได้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

เมื่อศาลได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลมีหน้าที่จะต้องส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบถึงรายละเอียดการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี และมีอำนาจสั่งผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องภายในระยะเวลา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และศาลพิพากษาคดีต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม การที่ให้ศาลใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความยุติธรรมนั้น ไม่ใช่เป็นการให้ศาลพิจารณาพิพากษาในทันทีทันใด แต่เพราะเหตุที่ว่ากฎหมายให้อำนาจตุลาการในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงสามารถใช้อำนาจตามที่ศาลเห็นสมควรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมก่อนที่จะพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งเมื่อศาลได้รับคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การ ไปให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทำคำคัดค้านคำให้การภายในเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดี

เพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดต่อไป เมื่อได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ศาลจะส่งคำให้การเพิ่มเติมไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี และหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวน จะดำเนินการจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีต่อไป แต่หากข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการไต่สวนพยานหรือแสวงหา ข้อเท็จจริงต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากในการทำคำให้การในครั้งแรกนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องเพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว ศาลจะใช้อำนาจไม่ดำเนินการให้ครบ 4 ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนต่อไป (ข้อ 61⁷³) โดยจะเห็นได้ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ถ้าเห็นว่า ข้อเท็จจริงนั้นครบถ้วนแล้ว

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร

นอกจากศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความดังที่กล่าวมาแล้ว กฎหมาย ยังให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง โดยตุลาการเจ้าของสำนวน มีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐาน ให้ความเห็นในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลตามที่เห็นสมควร แม้เป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจาก คู่กรณีได้ยื่นมาก็ตาม ในบางกรณีหากศาลต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่ คู่กรณีกล่าวอ้าง กฎหมายกำหนดให้ศาลมีดุลพินิจ (Discretion) หรือใช้มาตรการในการแสวงหา ข้อเท็จจริง ในทางปฏิบัติอาจกระทำได้ ดังนี้

2.1) การไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง

ตุลาการอาจเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ศาลเห็นว่าบุคคลเหล่านั้นน่าจะเกิด ประโยชน์ต่อการพิจารณา เพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัยของศาลได้ การไต่สวนดังกล่าว ศาลอาจกำหนดได้ทั้งในขั้นตอนก่อนการรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือภายหลังการรับคำฟ้องไว้

⁷³ ข้อ 61 เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตามข้อ 42 แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดี ดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะ พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ ในข้อ 47 ถึงข้อ 49 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อ พิจารณาดำเนินการต่อไป

พิจารณาแล้วก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลซึ่งโดยมาก จะกระทำต่อเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ กฎหมายยังกำหนดให้สิทธิ คู่กรณีร้องขอให้ศาลไต่สวนพยานหลักฐานได้ ในกรณีที่เกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนอาจอ้างอิง ภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมา นอกจากนั้น หากคู่กรณีเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดี ไม่เพียงพอ คู่กรณีสามารถโต้แย้งก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ (ข้อ 62⁷⁴) หรือหาก ข้อเท็จจริงที่ต้องการกล่าวอ้างมีความสำคัญในคดีที่ตนสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือ พฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านี้ ก็สามารถยกขึ้นอ้างในวัน หนึ่งพิจารณาได้

2.2) การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่นเพื่อให้ชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือข้อกำหนดตามที่ศาลต้องการเพิ่มเติมจากข้อบกพร่องในสำนวน เมื่อศาล ได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลจะต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายเพื่อทำความเข้าใจเห็นคัดค้านเอกสารดังกล่าว

3.4.3 อำนาจของตุลาการในการควบคุมการพิจารณา (la conduite de l'instance)

หลัก Principe Dispositif เป็นหลักความอิสระของคู่ความ โดยแท้ ที่จะตัดสินใจว่า จะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ แต่อำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณานั้นต้องเป็นหน้าที่ของศาล อำนาจดังกล่าวอาจแบ่งได้ ดังนี้

1) อำนาจในการควบคุมและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

อำนาจตุลาการ (Judicial Power) เป็นผู้ควบคุมและกำหนดระยะเวลาในการดำเนิน กระบวนการพิจารณา ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่น ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง (Ordonnance) ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อการกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีดำเนินการยื่นคำคู่ความและเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งกำหนด ระยะเวลาการดำเนินการตามที่ศาลมีคำสั่งให้คู่กรณีดำเนินการตามที่ศาลมีคำสั่ง โดยเฉพาะ

⁷⁴ ข้อ 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหา ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่ง สำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่ตุลาการมีอำนาจในการขยายระยะเวลาในการดำเนินการตามคำสั่งศาล ตามที่คู่กรณีร้องขอ เช่น ศาลมีอำนาจพิจารณาคำร้องขอขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้อง แต่คู่กรณีต้องยื่นก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์⁷⁵ แต่ในบางกรณีศาลไม่อาจขยายระยะเวลาได้ เช่น ระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ซึ่งเป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิใช่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด ศาลจึงไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม⁷⁶

ศาลมีอำนาจยื่นระยะเวลาการแสวงหาข้อเท็จจริงลงเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีรวดเร็วขึ้น (ข้อ 6⁷⁷) หรือในกรณีที่ศาลเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและเอกสารของคดีพิจารณาเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะนำเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป หรือเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินกันจนครบสี่ขั้นตอน ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และทำการจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะ

2) อำนาจเกี่ยวกับการลงโทษคู่ความที่ละเลยไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณา (sanctions du défaut diligence)

อำนาจของศาลในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาแล้ว อาจไม่มีประสิทธิภาพในระบบไต่สวนหากไม่มีบทบังคับหรือบทลงโทษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของศาล จะเห็นได้จากในกรณีที่ศาลปฏิเสธไม่รับคำคู่ความที่ยื่นภายหลังระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือคู่กรณีละเลย (Nonfeasance) ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณา เช่น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง หรือ

⁷⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 336/2554 วินิจฉัยว่า ระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2553 เป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

⁷⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 147/2554 วินิจฉัยว่า การยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา อาจยื่นต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาล

⁷⁷ ข้อ 6 ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐาน (ข้อ 33⁷⁸) ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (ข้อ 34⁷⁹) และกรณีผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งต่อศาลให้พิจารณาคดีต่อไป หรือไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานต่อศาล ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในเวลาที่ศาลกำหนด อาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจรายงานผู้บังคับบัญชา (Commander) ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้ด้วย (มาตรา 57⁸⁰) ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิอำนาจศาลที่จะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) ตามข้อ 8⁸¹

⁷⁸ ข้อ 33 ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ครบถ้วนหรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

⁷⁹ ข้อ 34 คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ โดยให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกใบรับให้ เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

⁸⁰ มาตรา 57 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

๑๓๑

๑๓๑

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

๑๓๑

๑๓๑

⁸¹ ข้อ 8 ศาลมีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ แก่คู่กรณีหรือแก่บุคคลใดที่อยู่ต่อหน้าศาลตามที่เห็นจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล หรือเพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและรวดเร็ว อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการสั่งห้ามคู่กรณีมิให้ดำเนินคดีปกครองในทางก่อความรำคาญ ในทางประวิงให้ล่าช้า หรือในทางฟุ่มเฟือยเกินสมควร

แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นสถาบันตุลาการที่มีหน้าที่รักษามาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

3.4.4 อำนาจเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของคดี

ขอบเขตแห่งคดีเกิดจากข้อหาและข้อต่อสู้ ตลอดจนถึงพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยศาลต้องตัดสินตามข้อหาหรือพิพาทในคำคู่ความทุกข้อ ดังนั้น การที่ศาลตัดสินไม่ครบทุกข้อหา หรือตัดสินเกินกว่าข้อหาหรือประเด็นแห่งคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักดังกล่าวเกิดจากหลักความประสงค์ของคู่ความ อันเป็นลักษณะหนึ่งของระบบกล่าวหา⁸² แต่ได้นำมาใช้ในอำนาจของศาลในระบบไต่สวนของวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องอำนาจเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของคดีด้วย เนื่องจากกระบวนการค้นหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริงควรเป็นเรื่องมือที่คู่ความใช้สนับสนุนข้อเท็จจริงพยานหลักฐานของตน โดยกระบวนการดังกล่าว เป็นการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมระหว่างคู่กรณีในคดี อาจแบ่งอำนาจเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของคดีได้ ดังนี้

1) อำนาจในการกำหนดประเด็นข้อพิพาท

สิ่งที่สำคัญในการกำหนดประเด็นข้อพิพาท คือ ศาลจะต้องยึดหลักประเด็นแห่งคดีเป็นหลักในการพิจารณาและวินิจฉัย โดยศาลจะไม่นำเอาประเด็นที่มีได้ปรากฏในคดีมาวินิจฉัยซึ่งในคดีปกครองใช้ระบบวิธีแสวงหาข้อเท็จจริงแบบไต่สวน ดังนั้น หน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงย่อมตกแก่ตุลาการ โดยตุลาการมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดี โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเพียงคำคู่ความหรือเอกสาร และพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้ยื่นต่อศาล โดยยังคงนำหลักการที่ว่าด้วยหน้าที่การนำสืบ (Adduction) คือ ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งนำสืบมาใช้เช่นกัน โดยการกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาล เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น (ข้อ 64⁸³) โดยหากผู้ฟ้องคดี

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง เป็นการละเมิดอำนาจศาลและศาลมีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 64

⁸² สิริพันธ์ พลรบ และวรรณชัย บุญบำรุง. (2542). การเร่งรัดวิธีพิจารณาคดีมโนสารและคดีไม่มีข้อยุ่งยากกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. *วารสารนิติศาสตร์*, 29 (3), หน้า 457.

⁸³ ข้อ 64 คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น

ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

กล่าวอ้างว่า หน่วยงานทางปกครองได้กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และเรียกร้องค่าเสียหายมาด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการพิสูจน์ให้เห็น โดยเบื้องต้นว่า หน่วยงานทางปกครองได้กระทำการละเมิดเช่นว่าจริง และความเดือดร้อนเสียหายได้เกิดขึ้นแก่ตนอย่างไร

2) อำนาจของศาลในการรับฟังพยาน

การแสวงหาข้อเท็จจริงตามวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ศาลสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลจะรับฟังพยานบุคคล (Oral Evidence) พยานเอกสาร (Documentary Evidence) พยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert Witness) หรือพยานหลักฐานอื่น (Other Evidence) นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาลเห็นควร (ข้อ 50) เช่น ในกรณีนอกจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้นตามคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ศาลปกครองยังมีคำสั่งให้พยานบุคคลภายนอกคดีให้ข้อเท็จจริงโดยให้ชี้แจงเป็นหนังสือ และได้ส่งสำเนาคำชี้แจงเป็นหนังสือของพยานให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งคัดค้านแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้านตามที่ศาลได้ให้โอกาส ศาลจึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงตามที่ส่วนราชการซึ่งมิใช่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีชี้แจงมา⁸⁴ แต่พยานหลักฐานจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง (มาตรา 55⁸⁵) นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ หรือรับฟังไม่ได้ หรือฟุ่มเฟือยเกินไป หรือไม่เกี่ยวแก่คดีเหมือนในคดีแพ่ง แต่ในคดีปกครองไม่มีการยื่นระบุบัญชีพยานดังเช่นคดีแพ่ง ดังนั้น คู่กรณีสามารถยื่นพยานหลักฐานเข้ามาในคดี

⁸⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 182/2554 วินิจฉัยว่า คำชี้แจงต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานจะต้องเป็นคำชี้แจงที่เป็นหนังสือ มิใช่เป็นการชี้แจงด้วยวาจาโดยการนำพยานบุคคลมาสืบ แต่มีข้อจำกัดว่าเป็นการนำสืบพยานเพื่อประกอบคำแถลงในวันนั่งพิจารณาคดีและสามารถกระทำได้อีกเมื่อศาลได้สั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น

⁸⁵ มาตรา 55 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วแต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณีแต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานรัฐ แต่กรณีที่มิได้เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ได้ตลอดการพิจารณาจนกว่าจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (clôture de l'instruction) (ข้อ 62⁸⁶)

การรับฟังพยานเอกสารในคดีปกครองกำหนดให้รับฟังเฉพาะต้นฉบับเอกสารเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีที่หาเอกสารไม่พบ ให้นำสำเนาที่รับรองถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความมาอ้างเป็นพยาน แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่ได้เคร่งครัดเท่าใดนัก โดยศาลอนุโลมรับฟังสำเนาพยานหลักฐานที่คู่กรณีรับรองถูกต้องเป็นพยานได้ (ข้อ 66⁸⁷) ส่วนในกรณีพยานบุคคล ศาลจะรับฟังประจักษ์พยานเป็นหลัก เว้นแต่ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริง การบอกเล่า พยานบอกเล่ามีความน่าเชื่อถือ หรือมีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่ให้การเป็นพยานนั้นมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่า (Hearsay Evidence) ได้ และแม้ว่าการดำเนินการทางวินัยไม่จำเป็นต้องฟังผลคดีอาญา (Criminal Case) แต่กฎหมายก็ได้ห้ามศาลรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยุติแล้วในคดีอาญา⁸⁸

⁸⁶ ข้อ 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

⁸⁷ ข้อ 66 ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่อ้างเป็นพยานได้ ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้

การอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่ จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

⁸⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 385/2554 วินิจฉัยว่า การพิจารณาข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำเดียวกัน กฎหมายก็ไม่ได้ห้ามที่จะรับฟังข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติแล้วในคดีอาญา ในคดีนี้ ข้อเท็จจริงในคดีอาญาที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการสอบสวนทางวินัย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำเอาข้อเท็จจริงในคดีอาญารับฟังเป็นเหตุว่าเหตุทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายกัน ไม่ได้เกิดจากฝ่ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งก็สอดคล้องกับพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนทางวินัยคดีนี้ จึงเป็นการรับฟังพยานหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

3.4.5 อำนาจของตุลาการในการกำหนดค่าบังคับและการพิพากษาคดี

1) อำนาจในการกำหนดค่าบังคับ

การฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอท้ายฟ้องให้สอดคล้องกับข้อกล่าวหาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอต่อศาล ให้ศาลสามารถเข้าใจจุดประสงค์ในการฟ้องคดี เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเยียวยาความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบางกรณีศาลอาจไม่มีอำนาจในการบังคับ เช่น การขอให้ศาลลงโทษทางวินัย เนื่องจากเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา⁸⁹

2) อำนาจในการพิพากษา

แม้คดีปกครองจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีประเภทอื่น แต่วิธีพิจารณาโดยทั่วไปในการพิจารณาพิพากษา คือ หลักที่ว่าศาลต้องพิจารณาพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี หลักนี้ก่อให้เกิดข้อห้ามมิให้ศาลกระทำอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ดังนี้

2.1) ข้อห้ามที่ห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ⁹⁰

ศาลต้องพิพากษาคดีทุกข้อหา จะพิพากษาคดีเฉพาะแต่ข้อหาใดข้อหาหนึ่งโดยละเอียด ไม่พิพากษาคดีข้อหาอื่นไม่ได้ และศาลต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องทุกคำขอ จะละเอียดไม่พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอใดคำขอหนึ่งไม่ได้ อีกทั้งศาลต้องพิจารณาข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนข้อหาทุกข้ออ้างหรือข้อสนับสนุน

2.2) ข้อห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีเกินคำขอ⁹¹

ศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องมิได้ ศาลจะออกคำสั่งเกินคำขอท้ายฟ้องไม่ได้ และศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่น นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องมาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้

ข้อยกเว้นของหลักที่ว่าศาลพิพากษาเกินคำขอมิได้ ได้แก่ ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อย (Issue of Law Concerning Public Order) แม้คู่กรณีหรือคู่ความมิได้ยกขึ้นมา กล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การ ศาลก็ยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ (ข้อ 92⁹²) ซึ่งมีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่

⁸⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2549 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับแจ้งความอันเป็นเท็จในรายงานประจำวัน รับแจ้งเป็นหลักฐาน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁰ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2545). *วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส จำกัด. หน้า 11-19.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-23.

2.2.1) ศาลไม่เพียงแต่มีอำนาจที่จะยกปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย แต่ศาลยังมีหน้าที่ต้องยกเอาปัญหานั้นขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยเองด้วย เมื่อเป็นหน้าที่ของศาล หมายความว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุเหตุปัญหาลักษณะเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในคำฟ้อง ต่อมาภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง และถอนเหตุนี้ออกไปศาลก็ยังมีหน้าที่ที่จะยกเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถอนออกไปแล้วขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้

2.2.2) หน้าที่ของศาลที่จะต้องยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อปรากฏจากเอกสารในสำนวนว่าน่าจะมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้นในคดี ไม่ใช่ศาลจะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยปราศเพื่อโดยไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยในสำนวน

2.2.3) เมื่อยกเหตุหรือปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาวินิจฉัยแล้ว ข้อวินิจฉัยไม่จำเป็นต้องปรากฏในคำพิพากษา ข้อวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาความสงบเรียบร้อย จะปรากฏอยู่ในคำพิพากษาก็ต่อเมื่อยกขึ้นมาวินิจฉัยแล้วเกิดขึ้นจริง

ในการร่างคำพิพากษา (projet de jugement) ของศาล แสดงให้เห็นถึงอำนาจศาล ในการควบคุมกระบวนการพิจารณาได้อย่างชัดเจน แม้ว่าตุลาการไม่อาจกำหนดหรือเพิ่มเติมคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ด้วยตนเองหรือพิพากษาเกินคำขอท้ายคำฟ้อง (*ultra petita*) แต่ศาลยังสามารถตรวจสอบเหตุผลที่จะใช้กล่าวอ้างในคำพิพากษาทุก ๆ เหตุ แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยกขึ้นอ้าง หากว่าเหตุผลที่ใช้อ้างในการพิพากษาคดีนั้นเป็นเหตุที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองถูกควบคุมโดยตุลาการ แม้ชั้นทำคำพิพากษา เพราะตุลาการเท่านั้นที่จะกำหนดว่าเมื่อใดข้อเท็จจริงในสำนวนเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาแล้ว ทั้งนี้ ศาลไม่ถูกบังคับว่าจะต้องพิพากษาคดีไปตามลำดับที่มีการฟ้องคดี แต่ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมไม่ว่าจะพิจารณาจากประโยชน์ของคู่กรณีหรือประโยชน์ที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลนั่นเอง⁹²

3.5 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การจำหน่ายคดีออกจากสารบบคดี (Dispose of the Case) มีผลให้คดีดังกล่าวเสร็จสิ้นออกไปจากสารบบคดี จะเห็นได้ว่าระบบการไต่สวนมีความสัมพันธ์กับการจำหน่ายคดี โดยมุ่งเน้นความสำคัญต่อหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและวิธีพิจารณาคดีโดยถูกต้อง แต่ในระบบไต่สวนที่ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง และมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะ

⁹² ข้อ 92 ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

⁹³ สุริย์ เผ่าสุทธาวร. (2546). *กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 75-87.

การจำหน่ายคดีจึงเป็นดุลพินิจโดยแท้ของศาลที่จะพิจารณาว่าควรจำหน่ายคดีหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่อง
ที่ศาลต้องชั่งน้ำหนักความเหมาะสมให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดี การจำหน่ายคดีออกจาก
สารบบคดีนั้น มีได้ในหลายกรณี ดังต่อไปนี้

3.5.1 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือไม่รับคำอุทธรณ์

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คดีต้องอยู่อำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นไปตาม
เงื่อนไขการฟ้องคดีดังที่กล่าวมาแล้ว หากคดีใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด
ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

การที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอาจมีได้ในหลายกรณี ดังนี้

1) ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น
อธิบดีกรมสรรพากร ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระภาษีอากรค้าง และต่อมา
ได้มีหนังสือแสดงเจตนาขอหักกมลชนหนี้ภาษีอากร ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับคืนเงินภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดาตามที่ขอคืน และยังคงมีหน้าที่ชำระภาษีที่ค้างค้างให้ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอ
ยกเว้นการเก็บภาษีส่วนที่เกินจากการหักกมลชนหนี้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax)
แต่อธิบดีกรมสรรพากรมิได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว จึงยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้
อธิบดีกรมสรรพากรยกเว้นเก็บภาษีอากรส่วนที่เพิ่ม ให้คืนเงินที่เหลือจากเงินคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร
ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528
คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2558)

2) ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีสิทธิในการฟ้องคดี เช่น กรณีฟ้องว่า
นายกเทศมนตรีตำบลภูเขียวออกใบอนุญาตตัดแปลงอาคารให้แก่นาง ณ. และนาง ว. ทำการ
ตัดแปลงอาคารราชพัสดุเพื่อใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่โดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายกับผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง
เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิด
หรือติดต่อกับอาคารราชพัสดุพิพาทก็เป็นเพียงการคาดการณ์ถึงความเสียหายในอนาคต
อันไกลเกินกว่าเหตุ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
จากการออกใบอนุญาตดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2554)

3) ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากศาลไม่อาจมีคำสั่งบังคับได้ เช่น เมื่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี
เป็นพนักงานของเทศบาลเมืองลัดหลวงได้สิ้นสุดลง เนื่องจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา

การที่นายกเทศมนตรีเมืองลัดหลวงจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีฯ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงานศาลไม่อาจมีคำสั่งบังคับให้นายกเทศมนตรีฯ ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 352/2554)

4) ศาลมีสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากไม่ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตหัวหน้าพรรคแนวสังคมนิยมประชาธิปไตยฟ้องโต้แย้งคำสั่งอุทธรณ์ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีไม่จัดส่งสำเนาบัญชีและงบการเงินประจำปีของพรรคการเมืองกรณีเลิกพรรคภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งอุทธรณ์ของนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2553 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 254/2554)

5) ศาลมีสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดี เช่น กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถออกโฉนดที่ดิน (Title Deed) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอให้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามหนังสือแจ้งฉบับดังกล่าว เมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน (Land Code) มิได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 259/2554)

6) ศาลมีสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล เช่น ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินค่าชดเชยค่าที่ดิน ซึ่งคำฟ้องต้องแสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายทุนทรัพย์ และเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนมิได้ระบุว่ามีความเสียหาย (Damages) เท่าใด และมีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนกำหนดค่าความเสียหาย และเสียค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลา 15 วัน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนมิได้ดำเนินการตามคำสั่งของศาล กลับขอยกเลิกคำขอเดิม และแก้ไขคำขอเสียใหม่ ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี

ทั้งยี่สิบห้าคนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลที่สั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 9/2554)

7) ศาลมีสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากกรณีอื่น ๆ เช่น ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา โดยฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ สาขาประโคนชัย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส.3 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งศาลปกครองนครราชสีมาได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว และคดีอยู่ระหว่างพิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ในข้อหาเดียวกันต่อศาลปกครองกลางอีก ซึ่งศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเป็นการฟ้องซ้อน และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืน เพราะเป็นการนำข้อเท็จจริงในเหตุเดียวกันหรือเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลอีก อันเป็นการฟ้องซ้อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 708/2554)

ในกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกสารบบ ต้องทำคำสั่งโดยองค์คณะพิพากษา โดยในทางปฏิบัติศาลปกครองชั้นต้นจะทำการส่งคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทางหมายแจ้งคำสั่งศาลให้คู่กรณีทราบ

คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ (Order of the Refusal to accept the Appeal) นั้น ศาลอาจมีคำสั่งได้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา คู่กรณีมีการอุทธรณ์คำพิพากษา ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ (Appellant) ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่น โดยผิดระเบียบนี้ ให้ศาลสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว (ข้อ 104⁹⁴)

⁹⁴ ข้อ 104 เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์นั้นให้องค์คณะดำเนินการต่อไป

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ 106 ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่

หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนจึงส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำการตรวจคำอุทธรณ์ว่ามีครบถ้วนสมบูรณ์ และมีค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ไม่อาจแก้ไขได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือ ยื่นโดยผิดระเบียบนี้ให้เสนอองค์คณะสั่งยกอุทธรณ์ หากเห็นว่า อุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ 108⁹⁵)

กรณีศาลมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ เช่น ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษา (Judgement) ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2556 ตามที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์ต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2556 จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่น เมื่อพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายไปแล้ว คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้ ในส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 69 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ 104 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้น จะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 992/2557)

3.5.2 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องหรือ ถอนคำอุทธรณ์

การถอนคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องได้ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ โดยอาจถอนเพียงบางส่วนหรือถอนหมดทั้งคดีก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี

ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่น โดยผิดระเบียบนี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว

⁹⁵ ข้อ 108 ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของ สำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้ พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่น โดยผิดระเบียบนี้ ให้เสนอองค์คณะสั่งยกอุทธรณ์นั้น

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควร ได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

สามารถถอนคำฟ้องด้วยวาจาได้ต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี และหากมีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ และให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น แต่หากผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ศาลจะไต่สวนว่ามีความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนว่าต้องการถอนคำฟ้องหรือไม่ ก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ การถอนคำฟ้องต้องให้ศาลอนุญาต และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม (Inapporopriate Collusion) ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ โดยคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็น

การพิจารณาของศาลในการอนุญาตถอนคำฟ้องคดี อาจพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1) การถอนคำฟ้องต้องยื่นก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย เช่น ผู้ฟ้องคดีจะขอถอนคำฟ้องได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามีคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล แต่คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ותרณ์คำพิพากษาโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2555)

2) การถอนคำฟ้องต้องไม่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Protection of Public Interest) หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม

หลักการของการถอนคำฟ้องในคดีแพ่ง คือ การยื่นเป็นหนังสือต่อศาล แต่การถอนคำฟ้องในคดีแพ่งนั้น หากเป็นการถอนคำฟ้องภายหลังจำเลยยื่นคำให้การ ศาลจะพิจารณาอนุญาตภายใต้เงื่อนไขโดยฟังความเห็นของจำเลย และผู้ร้องสอดเสียก่อน แต่หากเป็นการถอนคำฟ้องโดยการตกลงกันหรือการประนีประนอมยอมความ (Compromise) ศาลจะอนุญาตตามคำขอของโจทก์ ตามมาตรา 175⁹⁶ ของประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น จึงมีความแตกต่างจาก

⁹⁶ มาตรา 175 ก่อนจำเลยยื่นคำให้การ โจทก์อาจถอนคำฟ้องได้โดยยื่นคำบอกกล่าวเป็นหนังสือต่อศาล

ภายหลังจำเลยยื่นคำให้การแล้ว โจทก์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นเพื่ออนุญาตให้โจทก์ถอนคำฟ้องได้ ศาลจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรืออนุญาตภายในเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่

(1) ห้ามไม่ให้ศาลให้อุญาต โดยมิได้ฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอด ถ้าหากมีก่อน

(2) ในกรณีที่โจทก์ถอนคำฟ้อง เนื่องจากมีข้อตกลงหรือประนีประนอมยอมความกับจำเลยให้ศาลอนุญาตไปตามคำขอ

การถอนคำฟ้องในคดีปกครองที่ศาลไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ร้องสอด แต่การใช้ดุลพินิจในการที่ศาลจะอนุญาตในกรณีคดีนั้นต้องไม่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้อง เกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เมื่อมีการถอนคำฟ้องแล้วย่อมลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาต่อภายหลังยื่นคำฟ้อง และกระทำให้อุทธรณ์กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องใหม่ได้ภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 176⁹⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ส่วนกรณีถอนคำอุทธรณ์ (Withdrawal of Appeal) หมายถึง การถอนอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง อาจยื่นคำร้องขอถอนในชั้นที่ศาลปกครองชั้นต้นตรวจคำอุทธรณ์หรือภายหลังที่ส่งไปคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดก็ได้ โดยหลักการเกี่ยวกับการถอนคำฟ้อง คือ ก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในบางกรณีแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้อื่นคำร้องขอถอนคำอุทธรณ์ แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำอุทธรณ์ดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าคดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2556)

3.5.3 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ

ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การ พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปให้ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ทำคำคัดค้านคำให้การ เพื่อคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ พยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การและยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือยื่นต่อศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลา ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลจะจำหน่ายคดีออกจากสารบบ (ข้อ 47⁹⁸) ซึ่งโดยหลักศาลจะมีคำสั่งไปถึงผู้ฟ้องคดี

⁹⁷ มาตรา 176 การที่ผู้ฟ้องคดีหรือถอนคำฟ้องยอมลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาต่อภายหลังยื่นคำฟ้อง และกระทำให้อุทธรณ์กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย แต่คำฟ้องใด ๆ ที่ได้ทิ้งหรือถอนแล้ว อาจยื่นใหม่ได้ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ

⁹⁸ ข้อ 47 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การ พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้

ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

โดยพิจารณาได้จากผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การ โดยชอบแล้วหรือไม่ และมีเจตนาไม่ยื่นคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจ (Discretion) ของศาล ทั้งนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การอีกครั้งก็ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาล โดยอาจจะดำเนินการพิจารณาต่อไปหรือจำหน่ายคดีก็ได้ เพราะการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น มิได้มุ่งหมายเพียงคุ้มครองสิทธิของเอกชนเท่านั้น บางคดีต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Service Public) เพื่อใช้ดุลพินิจให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณี

ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีหรือไม่ ต้องพิจารณาจากเหตุผลในการไม่ทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี เช่น คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาล หรือแจ้งต่อศาลให้ทราบว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีนี้ต่อไป โดยแจ้งคำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้นไปที่บ้านเลขที่ซึ่งเป็นที่อยู่เดิมของผู้ฟ้องคดี โดยปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับหมายแจ้งด้วยตนเอง และได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดเวลา ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจึงขัดกับข้อกล่าวอ้างตามคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ว่ามิได้อยู่บ้านดังกล่าวแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 614/2557)

ในบางกรณีศาลอาจเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเหตุอันสมควรในการกล่าวถึงเหตุที่ไม่อาจทำคำคัดค้านคำให้การ เช่น คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่มีเจตนาเพิกเฉยต่อคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีทั้งห้าประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การและขอให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไป ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้แจ้งให้ศาลทราบเป็นหนังสือดังกล่าว มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี และไม่เป็นการขัดขวางต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาที่ถูกต้องและเที่ยงธรรม เห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะให้ศาลปกครองดำเนินการพิจารณาต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีหรือทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลล่าช้าหรือเสียความยุติธรรม กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะให้โอกาส ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ดำเนินคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 934/2556)

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดไว้ในกรณีต่อไปนี้ให้ถือว่าโจทก์ (Plaintiff) ได้ตั้งฟ้อง คือ ภายหลังที่ได้เสนอคำฟ้อง โจทก์เพิกเฉยไม่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก่คดีแก่จำเลย (Defendant) และไม่แจ้งเหตุให้ศาลทราบเหตุแห่งการเพิกเฉยเช่นว่านั้น ภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันยื่นคำฟ้อง หรือ โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไว้โดยศาลได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว ตามมาตรา 174⁹⁹ แห่งประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

คำฟ้องที่จะออกหมายเรียกให้จำเลยแก่คดี คือ คำฟ้องในศาลชั้นต้นเท่านั้น ส่วนในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา หากผู้อุทธรณ์หรือฎีกาไม่นำส่งสำเนาอุทธรณ์หรือฎีกาในเวลาที่ศาลกำหนดเป็นการตั้งฟ้อง การตั้งฟ้องเพราะเพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาที่ศาลกำหนด คู่ความต้องทราบคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว กรณีที่ถือว่าโจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาที่ศาลกำหนดอันเป็นการตั้งฟ้อง เช่น ไม่ชำระค่าขึ้นศาลเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลภายหลังชี้สองสถาน ศาลสั่งให้โจทก์แต่ละคนเสียค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้อง โจทก์ไม่แถลงเกี่ยวกับภูมิลำเนาของจำเลย เพื่อส่งหมายเรียก และสำเนาคำฟ้องภายในระยะเวลาที่ศาลสั่ง โจทก์ไม่นำส่งหมายนัดชี้สองสถานให้แก่จำเลยตามคำสั่ง การที่โจทก์ตั้งฟ้องศาลมีอำนาจจำหน่ายคดีได้ แต่ศาลจำหน่ายคดีหรือไม่เป็นเรื่องดุลพินิจของศาล ถ้าศาลสั่งให้จำหน่ายคดีจะต้องชี้ขาดตัดสินคดี ถ้าศาลสั่งจำหน่ายคดีเพราะโจทก์ตั้งฟ้อง โจทก์อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุอันสมควรเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งตั้งฟ้องและให้จำหน่ายคดีได้¹⁰⁰

การที่ศาลมีคำสั่งว่าโจทก์ตั้งฟ้องได้แก่ ศาลสั่งให้โจทก์แต่ละคนชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องแต่โจทก์ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มเติมตามคำสั่งศาล จึงเป็นการตั้งฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3601/2530)

โจทก์ยื่นคำฟ้องแล้วแต่ศาลชั้นต้นไม่ได้สั่งให้โจทก์นำส่งหมายเรียก (Summons) และสำเนาคำฟ้องแก่จำเลย ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องและหมายส่งสำเนาให้จำเลย ถ้าส่งไม่ได้ให้โจทก์แถลงเพื่อดำเนินการต่อไป ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ส่งไม่ได้ หากไม่แถลงให้ถือว่าโจทก์ตั้งฟ้อง แต่ศาลไม่ได้สั่งให้โจทก์นำส่งหมายด้วย มีความหมายว่า โจทก์ได้ทราบถึงผลการส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้อง

⁹⁹ มาตรา 174 ในกรณีต่อไปนี้ให้ถือว่าโจทก์ได้ตั้งฟ้อง คือ

- (1) ภายหลังที่ได้เสนอคำฟ้องแล้ว โจทก์เพิกเฉยไม่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก่คดีแก่จำเลย และไม่แจ้งให้ศาลทราบเหตุแห่งการเพิกเฉยเช่นว่านั้นภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันยื่นคำฟ้อง
- (2) โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไว้เพื่อการนั้น โดยได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว

¹⁰⁰ วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์. (2548). *วิแห่งพิสดาร เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 35-48

ในวันส่งนั้น เจ้าหน้าที่ศาลไปส่งแต่โจทก์ไม่ได้นำส่งแล้วส่งไม่ได้ ศาลสั่งรอโจทก์แถลง โดยไม่ได้แจ้งให้โจทก์ทราบว่าส่งไม่ได้ ถือไม่ได้ว่าโจทก์ไม่ดำเนินคดีภายในเวลาที่ศาลกำหนดอันจะเป็นการทิ้งฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4400/2532)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้โจทก์นำส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้อง ให้โจทก์มีหน้าที่ต้องนำส่งและติดตามผลการนำส่ง เมื่อโจทก์มิได้แถลงภายในเวลาที่ศาลกำหนด ถือว่าโจทก์ทิ้งฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4713/2541)

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เสนอมายังข้างต้น เป็นแนวทางที่มีการสั่งจำหน่ายคดีมิในกรณีโจทก์ทิ้งฟ้องของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้คู่ความฝ่ายโจทก์หรือจำเลยที่อุทธรณ์คำพิพากษาต้องดำเนินการ ในกรณีที่โจทก์ยื่นฟ้องในศาลชั้นต้น โจทก์มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมศาลและส่งสำเนาคำฟ้องให้แก่จำเลย ซึ่งศาลจะมีคำสั่งให้โจทก์ดำเนินการ หากทราบแล้วไม่ดำเนินการเป็นเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งทิ้งฟ้อง ส่วนกรณีที่จำเลยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีฐานะเป็นโจทก์ในชั้นอุทธรณ์หรือในชั้นฎีกาย่อมมีหน้าที่อย่างเดียวกัน ซึ่งศาลจะพิจารณาแนวทางเดียวกันโดยมีหลักในการพิจารณาของศาล ดังนี้

1) ภายหลังจากที่ได้เสนอคำฟ้องแล้ว โจทก์เพิกเฉยไม่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ส่งหมายเรียกให้แก่คดีแก่จำเลย และไม่มาแถลงให้ศาลทราบการเพิกเฉยเช่นว่านั้นภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ยื่นฟ้องถือว่าทิ้งฟ้อง การทิ้งฟ้องคดีแพ่งซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนการรับฟ้องเป็นหลัก

2) โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไว้เพื่อการนั้น โดยส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว แต่หากไม่ทราบคำสั่งศาลหรือไม่มีเจตนาที่ฝ่าฝืนคำสั่งศาลศาลก็ไม่อาจยกมาเป็นเหตุในการทิ้งฟ้อง

3) ถ้าศาลสั่งจำหน่ายคดีเพราะโจทก์ทิ้งฟ้อง โจทก์อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุอันสมควร เพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทิ้งฟ้อง และให้จำหน่ายคดีได้หรืออาจยื่นฟ้องใหม่ได้ภายในอายุความ

ส่วนผลของการทิ้งฟ้องนั้น ย่อมลบล้างผลการยื่นคำฟ้อง รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาแต่ภายหลังการยื่นคำฟ้อง และทำให้คู่ความกลับคืนสู่ฐานะเดิม เสมือนไม่ได้ยื่นคำฟ้องเลย แต่คำฟ้องใด ๆ ที่ได้ทิ้งหรือถอนแล้ว อาจยื่นใหม่ได้ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ

3.5.4 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

การจำหน่ายคดีในกรณีนี้ อาจเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการพิจารณาจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการที่ศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐาน ไม่ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ดังนั้น คำสั่งจำหน่ายคดีจึงเป็นดุลพินิจของศาลปกครอง โดยพิจารณาจากกรณีว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง

โดยชอบแล้วหรือไม่ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ศาลย่อมมีอำนาจในการสั่งจำหน่ายคดี หากศาลได้สั่งจำหน่ายคดีแล้ว ภายใน 90 วัน ผู้ฟ้องคดีอาจแสดงเหตุผลสมควรที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งศาล หรือแสดงว่าเพราะเหตุวิสัย ศาลอาจอนุญาตให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องใหม่ (มาตรา 62) ดังนี้ จะเห็นได้ว่าหากไม่ดำเนินการดังกล่าว ไม่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องใหม่ได้นั่นเอง โดยการจำหน่ายคดีในกรณีนี้มีลักษณะเดียวกับการทิ้งฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่กล่าวไปแล้ว

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ที่ขอให้ศาลอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ คือ ศาลที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดี เมื่อคำร้องอุทธรณ์มีได้มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองชั้นต้นใช้ดุลพินิจมีคำสั่งดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล และหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างไร หากแต่มีลักษณะเป็นการแสดงให้ศาลเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐานตามนัยมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกกรณี คือ เป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร เพื่อขอให้ศาลปกครองอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ ตามนัยมาตรา 62 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น เมื่อศาลปกครองที่สั่งให้จำหน่ายคดีนี้ คือ ศาลปกครองชั้นต้น การพิจารณาว่าเหตุที่ผู้ฟ้องคดีแสดงมานั้นเป็นเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอันสมควรหรือไม่ และสมควรจะอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีนี้¹⁰¹

3.5.5 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

กรณีที่วัตถุแห่งคดีหมดไปแล้วศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเป็นไปตามหลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ศาลปกครองนำมาใช้ในกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ (*casus omissus*) คือ ข้อโต้แย้งหมดสิ้นไปแล้ว กรณีก็ไม่มีความจำเป็นต้องพิพากษาและมีคำบังคับอีกต่อไป โดยพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่าในระหว่างการพิจารณาของศาลนั้น ได้มีการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า

¹⁰¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 165/2556 วินิจฉัยโดยมีคำสั่งให้ส่งคำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีนี้ ซึ่งได้แก่ศาลปกครองกลาง เพื่อทำการพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป และให้จำหน่ายคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ออกจากสารบบความของศาลปกครองสูงสุด

หากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองใดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเหตุแห่งฟ้องคดีย่อมหมดไป เช่น กรณีฟ้องว่าการประปาส่วนภูมิภาคระงับการจ่ายน้ำประปาตามคำขอของผู้ขอใช้น้ำเดิม พร้อมทั้งถอดมาตรวัดน้ำออกไป และไม่ดำเนินการติดตั้งมาตรวัดน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ไต่ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาคทำการติดตั้งมาตรวัดน้ำให้แก่บ้านของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาการประปาส่วนภูมิภาค (Provincial Waterworks Authority Regional) ได้มาดำเนินการติดตั้งมาตรวัดน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีเรียบร้อยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้หมดสิ้นไปแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดี¹⁰²

3.5.6 การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากไม่มีผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณี ที่ถึงแก่ความตาย

กรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก (Administrator) ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Ayant Cause) จะมีคำขอเข้ามา ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวมีคำขอเข้ามาเองหรือศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ โดยจะต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

เมื่อมีการยื่นคำขอเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ศาลจะต้องตรวจสอบให้ชัดเจนก่อนว่าคู่กรณีถึงแก่ความตายหรือไม่ และผู้ขอเข้าแทนที่เป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยศาลอาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงพยานหลักฐานต่อศาล หรือสอบถามคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง หรือจะไต่สวนให้ได้ความเป็นยุติก่อนก็ได้ แล้วจึงมีคำสั่ง แต่ถ้าหากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา ศาลควรให้ผู้ที่ถูกเรียกเข้ามาแทนที่มีโอกาสได้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานได้ว่าตนไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

¹⁰² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 571/2554 วินิจฉัยว่า การประปาส่วนภูมิภาค มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้บริการเกี่ยวกับการจำหน่ายน้ำประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การสาธารณสุขปโภค อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการจ่ายน้ำประปาตามคำขอของผู้ขอใช้น้ำเดิมทั้งที่ได้ถอดมาตรวัดน้ำออกไป และไม่ดำเนินการติดตั้งมาตรวัดน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

พ.ศ. 2542 โดยการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่กรรมนั้น ผู้เข้าแทนที่จะต้องรับผิดชอบไม่กินมรดก (Estate) ที่ตนได้รับ โดยไม่ต้องรับผิดชอบหรือชำระหนี้เป็นการส่วนตัว ศาลต้องพิพากษาให้คู่กรณีเดิมแพ้หรือชนะคดี เพราะผู้ที่เข้ามาแทนที่นั้น เข้ามาเพียงเพื่อที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายเท่านั้น¹⁰³

โดยหากไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้ (มาตรา 53¹⁰⁴) โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายและผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย เมื่อศาลได้ทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจะทำการรื้อการพิจารณา เพื่อให้ทายาท (Heir) ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด มีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย เมื่อศาลได้ทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายศาลจะทำการรื้อการพิจารณาเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา และศาลอาจมีคำสั่งแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ศาลจึงคำสั่งรื้อการพิจารณาคดี และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา เมื่อไม่ปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าวหรือไม่มีคำขอจากผู้ฟ้องคดีให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลใดเข้ามาในคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบคดีนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายแล้วผู้ฟ้องคดีจึงหน้าที่ในการยื่นคำร้องให้ศาลออกหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่ศาลจะมีคำสั่งรื้อการพิจารณาตามมาตราข้างต้น ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าในระหว่างการพิจารณาคดีว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย โดยจะต้องมีการนำเสนอ

¹⁰³ สำนักงานศาลปกครอง. (2550). *คู่มือปฏิบัติงานภายในของตุลาการศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 247-248.

¹⁰⁴ มาตรา 53 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรื้อการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้

ข้อเท็จจริงต่อศาลเพราะเรื่องดังกล่าวมิใช่ข้อเท็จจริงที่อาจล่วงรู้เองได้ และหากไม่มีบุคคลใดยื่นคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่กรรม หรือยื่นคำขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลเข้ามาแทนที่คู่กรณีดังกล่าวภายใน 1 ปี นับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย จนกระทั่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา และล่วงพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์คดีถึงที่สุด จึงถือว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปโดยชอบ และถือว่าเป็นการล่วงพ้นขั้นตอนที่ศาลจะดำเนินการได้ เพื่อให้ทายาทคู่กรณีฝ่ายที่ถึงแก่ความตายเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่¹⁰⁵ แต่หากศาลทราบถึงการที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนที่จะพิพากษา การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยมีใ้ร้อการพิจารณาไว้จนกว่าจะดำเนินการเรียกผู้เข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰⁶

คำสั่งเกี่ยวกับคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย มิได้ให้อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจมีคำสั่งไม่รับคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย เพราะกรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ กรณีมีคำสั่งดังกล่าวต้องกระทำโดยองค์คณะ

กรณีศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบเนื่องจากไม่มีผู้มาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2552 และไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดยื่นคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 16 ตุลาคม 2553 ประกอบกับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด (Wrongful Act) แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง และผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายอุทธรณ์ จึงไม่มีคำบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น หากจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจะไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นคู่กรณี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

¹⁰⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 239/2550 วินิจฉัยว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและพ้นล่วงระยะเวลาการอุทธรณ์ โดยไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยื่นอุทธรณ์ คดีจึงถึงที่สุด เป็นผลให้คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งผูกพันทายาทซึ่งมรดกตกทอดแก่ตนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปโดยชอบแล้ว

¹⁰⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 363/2551 วินิจฉัยว่า มาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลมีคำพิพากษาไว้ โดยให้สิทธิแก่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีที่จะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวแก่ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่คู่กรณี

เป็นผู้ยื่นคำร้องขอส่งสำเนามรณะบัตรต่อศาลในวันนั่งพิจารณาคดีจึงไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องแจ้งเหตุแห่งการตายของผู้ฟ้องคดีให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทราบก่อน จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 546/2555)

ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีหลักการเดียวกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยวางหลักว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มีระยะเสียก่อนศาลพิพากษาคดี ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาไปจนกว่า ทายาทของผู้มรณะ หรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดกไว้ จะได้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว โดยจะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ คู่ความฝ่ายนั้นมรณะ ตามมาตรา 42¹⁰⁷ ของประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยบุคคลดังกล่าวต้องยื่น คำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาแทนที่คู่ความแทน หรือเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งมีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ที่ จะเข้ามาเป็นคู่ความแทนนั้นแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนคำขอเช่นว่านั้นได้ เมื่อได้แสดง พยานหลักฐานดังกล่าวแล้ว ให้ศาลพิจารณามีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการที่จะเข้ามาเป็น คู่ความแทน ตามมาตรา 43¹⁰⁸ ของประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

3.5.7 สิทธิของผู้ฟ้องคดีกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการจำหน่ายคดี

มาตรา 62 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดสิทธิในกรณีคดีที่ศาลปกครองได้จำหน่ายคดีเพราะเหตุมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานและไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดโดย ไม่มีเหตุผลอันสมควร (Reasonable Cause) โดยยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครอง

¹⁰⁷ มาตรา 42 ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลได้มีระยะเสียก่อนศาลพิพากษาคดี ให้ศาล เลื่อนการนั่งพิจารณาไปจนกว่าทายาทของผู้มรณะหรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใด ที่ปกครองทรัพย์สินมรดกไว้ จะได้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลมีหมายเรียกให้ เข้ามา เนื่องจากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ คู่ความฝ่ายนั้นมรณะ

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวมาแล้ว หรือไม่มีคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายในเวลาที่กำหนด ไว้ ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเรื่องนั้นเสียจากสารบบความ

¹⁰⁸ มาตรา 43 ถ้าทายาทของผู้มรณะ หรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดก ประสงค์จะขอเข้ามาเป็นคู่ความแทน ก็ให้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อการนั้นในกรณีเช่นนี้ เมื่อศาล เห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอศาลอาจสั่งให้ผู้ที่ จะเข้ามาเป็นคู่ความแทนนั้นแสดง พยานหลักฐานสนับสนุนคำขอเช่นว่านั้นได้เมื่อได้แสดงพยานหลักฐานดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตในการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความแทน

มีคำสั่งให้จำหน่ายคดี ผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่า การที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้ เพราะเหตุสุดวิสัย (*force majeure*) และมีเหตุอันสมควร ศาลปกครองชั้นต้นจะอนุญาตให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ก็ได้ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ อนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ซึ่งกระทำโดยองค์คณะที่มีคำสั่งจำหน่ายคดี

อีกประการ คือ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ตามข้อ 49/1¹⁰⁹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544¹¹⁰ โดยมีหลักเกณฑ์ คือ ต้องเป็นคดีที่ไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี และไม่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ได้ ตามข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบเดียวกัน โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่ที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยเป็นการส่งโดยพินัยไม่จำเป็นต้องให้ศาลปกครองชั้นต้นตรวจคำอุทธรณ์ก่อน ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่ง ยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำสั่ง

ในกรณีทั้งสองประการที่กล่าวมามีความแตกต่างกัน คือ หากยื่นตามมาตรา 62 วรรคสอง ผู้ที่มีสิทธิแสดงเหตุผล (*Motivation*) ว่าตนไม่ปฏิบัติเพราะเหตุสุดวิสัย คือ ผู้ฟ้องคดี แต่การ

¹⁰⁹ ข้อ 49/1 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล รับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครอง สูงสุดโดยพินัย

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องในข้อนี้ในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องและ มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่าน คำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วน ที่มีได้มาศาล

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดไว้

¹¹⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ประกาศ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2544. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118 (ตอนที่ 17 ก), หน้า 6-8.

ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ 49/1 ผู้มีสิทธิยื่น คือ ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งอาจจะหมายถึง ตัวผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องสอด หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียต่อกฎก็ได้ ซึ่งในกรณีที่ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องเข้ามาอาจต้องระบุชัดเจนว่าเป็นการใช้สิทธิในกรณีใดเพื่อให้ศาลได้ดำเนินการ กระบวนการอย่างถูกต้องตามเจตนาของผู้ฟ้องคดี หากมีการระบุไว้ไม่ชัดเจนศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวทางไว้ว่า ควรพิจารณาเนื้อหาของคำร้องว่าเป็นการโต้แย้งหรือคัดค้านว่า การจำหน่ายคดี ของศาลปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เช่น ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งคำสั่งให้ทำคำคัดค้าน คำให้การ จึงเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 49/1 แต่หาก ผู้ฟ้องคดีได้บรรยายถึงเหตุผลความจำเป็น เหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอันสมควร ที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลได้จึงเป็นการขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา 62 วรรคสอง

3.6 การคืนค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครองถือเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการที่ศาลใช้ในการ พิจารณาว่าจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ ค่าธรรมเนียมศาลจึงแสดงถึงหน้าที่ของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลไว้หลายประการ ดังนี้

3.6.1 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลตามวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองอันถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองทั่วไปประการหนึ่ง คือ การดำเนินคดีโดยคู่กรณีไม่เสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะถือว่าเป็น การบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งในระบบศาลปกครองของไทยก็รับหลักการนี้มาเช่นกัน แต่มี ข้อยกเว้นสำหรับคดีที่ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่ง ทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสีย

ค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹¹¹ และในกรณีค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ถ้าทุนทรัพย์ (Amount in Dispute) ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำนั้น (ข้อ 103¹¹²)

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เช่น คดีละเมิดหรือสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองจึงให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตารางที่ 1 ท้ายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ในส่วนค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งนั้น ตามกฎหมายเดิมไม่ได้มีการกำหนดความหมายหรือระบุให้ชัดเจนว่า ค่าค่าธรรมเนียม ได้แก่ อะไรบ้าง แต่ตามมาตรา 149 วรรคหนึ่ง¹¹³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551¹¹⁴ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนซึ่งประเภทต่าง ๆ ของค่าธรรมเนียมไว้ ดังนี้ มาตรา 149 วรรคหนึ่ง ค่าธรรมเนียม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าสืบพยานหลักฐานนอกศาล ค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักของพยานผู้เชี่ยวชาญ ถ้าม และเจ้าพนักงานศาล ค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตลอดจนค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ บรรดาที่กฎหมายบังคับให้ชำระ

¹¹¹ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *รวมเรื่องเด่น ประเด็นเด็ด กรณีคดี (ฉบับที่ 1 เดือน พฤษภาคม 2554 – ฉบับที่ 41 เดือน ธันวาคม 2555 เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์. หน้า 458-462.

¹¹² ข้อ 103 ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์นั้น ถ้าทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำนั้น

¹¹³ มาตรา 149 ค่าธรรมเนียม ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าสืบพยานหลักฐานนอกศาล ค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ถ้าม และเจ้าพนักงานศาล ค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตลอดจนค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ บรรดาที่กฎหมายบังคับให้ชำระ

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ว่าด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ค่าธรรมเนียมศาลที่เป็นค่าขึ้นศาล ให้คู่ความผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ชำระเมื่อยื่นคำฟ้อง

¹¹⁴ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551. ให้ไว้ ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2551. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 (ตอนที่ 32 ก), หน้า 14-32.

ค่าธรรมเนียมศาลจึงเป็นส่วนหนึ่งของค่าฤชาธรรมเนียม ซึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่ เรียกว่า ค่าขึ้นศาล หรือค่าธรรมเนียมศาล จึงหมายถึง ค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนดให้คู่ความผู้ยื่นคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์หรือคำฟ้องฎีกาต้องชำระต่อศาล ซึ่งตามตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตารางเดิม โดยเฉพาะข้อ 1 (ก) สำหรับคดีมีทุนทรัพย์ใช้หลักการเก็บ โดยอัตราร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินสองแสนบาท แต่ตามตาราง 1 ข้อ (1) ที่แก้ไขใหม่เปลี่ยนแปลงหลักการอัตราใหม่ เป็นสำหรับทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาท เรียกเก็บในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกินสองแสนบาท ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป เก็บในอัตราลดลงเหลือร้อยละ 0.1 โดยไม่มีเพดานขั้นสูง กล่าวคือ สำหรับทุนทรัพย์ในส่วนที่ไม่เกิน 50 ล้านบาทนั้น ยังคงเพดานขั้นสูงไว้ไม่ให้เก็บเกิน 200,000 บาท แต่ลดอัตราลงมาจากร้อยละ 2.5 เหลือเพียงร้อยละ 2 แต่ทุนทรัพย์ในส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทนั้น คู่ความผู้ยื่นคำฟ้องต้องเสียตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ตนฟ้องเรียกหรือไว้ไม่มีเพดานขั้นสูง เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้เรียกในอัตราลดลงเหลือเพียง 0.1 เท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีเจตนาเพื่อป้องกันมิให้ คู่ความผู้ยื่นคำฟ้องนั้น ใช้สิทธิฟ้องเรียกหรือจำเลยจนเกินเลยจากความเป็นจริงโดยปราศจากเหตุผล อันเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการฟ้องเรียกหรือตั้งทุนทรัพย์สูงเกินความจริง¹¹⁵

สำหรับอัตราค่าธรรมเนียมศาลปกครอง การคำนวณค่าธรรมเนียมศาลปกครอง การชำระค่าธรรมเนียมศาลปกครอง และการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลปกครอง มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) อัตราค่าธรรมเนียมศาลปกครอง

ก. ทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาท ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2 ของจำนวนทุนทรัพย์ราคาทรัพย์สินพิพาท แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ข. ทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป ร้อยละ 0.1 ทั้งนี้ หากค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวรวมแล้วมีเศษไม่ถึง 1 บาท ให้ปัดทิ้ง

สำหรับในกรณีที่ทุนทรัพย์แบ่งแยกได้ ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน (ข้อ 34¹¹⁶) หากมีการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม ศาลอาจมีคำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มเติม

¹¹⁵ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2552). *หลักการสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ พ.ศ. 2551* (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: เพชรรุ่งการพิมพ์. หน้า 105-106.

¹¹⁶ ข้อ 34 คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ โดยให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกใบรับให้

2) การคำนวณค่าธรรมเนียมศาลปกครอง

หากทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินไม่ถึง 100 บาท ให้นำเป็น 100 บาท เศษของ 100 บาท ถ้าถึง 50 บาท ให้นำเป็น 100 บาท ถ้าต่ำกว่า 50 บาทให้ปัดทิ้ง

ตัวอย่าง เช่น ทุนทรัพย์ตามคำฟ้อง 70,875,445 บาท ในส่วนของทุนทรัพย์ส่วนแรก (50,000,000 บาท) คิดเป็นค่าธรรมเนียมศาลเท่ากับ 200,000 บาท สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่สอง (20,875,445 บาท) คิดค่าธรรมเนียมศาลเท่ากับ 20,875,445 คูณด้วย 0.1 หาร 100 เท่ากับ 20,875.40 บาท ค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องชำระ คือ 220,875.40 บาท (200,000 บาท รวมกับ 20,875.40 บาท) ซึ่งเมื่อรวมค่าธรรมเนียมศาลแล้ว มีเศษไม่ถึงหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง ดังนั้น ค่าธรรมเนียมศาลจึงเท่ากับ 220,875 บาท

3) การชำระค่าธรรมเนียมศาลปกครอง

การชำระค่าธรรมเนียมศาลปกครองให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง (Certified Cheque) โดยในเขตกรุงเทพมหานครให้ชำระด้วยเช็คเชียร์เช็ค ดราฟต์ หรือตัวแลกเงิน สำหรับในจังหวัดอื่นชำระโดยดราฟต์หรือตัวแลกเงิน สั่งจ่ายในนามเงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งการมาชำระค่าธรรมเนียมศาลแทนคู่กรณีนั้น ต้องมีใบมอบอำนาจ¹¹⁷ เมื่อได้มีการชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการออกไปรับค่าธรรมเนียมศาลให้แก่คู่กรณี

4) การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลปกครอง

ในระยะแรกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเอาไว้ เป็นเหตุให้การฟ้องคดีพิพาทประเภทดังกล่าว คู่กรณีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ก่อให้เกิดภาระแก่คู่กรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล ทำให้บุคคลดังกล่าว

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน หากเป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเป็นจำนวนเท่าใด ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน

ในการคำนวณทุนทรัพย์ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นำเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นำเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม หรือโดยประการอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

¹¹⁷ สำนักงานศาลปกครองกลาง. (ม.ป.ป.). *การคิดค่าธรรมเนียมศาล*. กรุงเทพฯ: กลุ่มรับฟ้อง สำนักงานศาลปกครองกลาง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 18. หน้า 5.

ต้องเสียสิทธิการฟ้องคดี เนื่องจากไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคสี่ และมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 และได้แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1/1 การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ คู่กรณีอาจยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้¹¹⁸

3.6.2 การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีศาลมีคำพิพากษา

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของการชนะคดี ตามมาตรา 72/1 ดังนั้น หากศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง คู่กรณีจะไม่ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืน เนื่องจากการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล (Refunding of Court Fees) แก่คู่กรณีได้จะต้องปรากฏว่าในคดี คู่กรณีฝ่ายที่จะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนจะต้องเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีเท่านั้น และศาลจะคืนได้ตามส่วนของการชนะคดี ศาลไม่อาจมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่คู่กรณีที่แพ้คดีได้ เมื่อคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีแพ้คดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีได้¹¹⁹ ทั้งนี้ ในกรณีละเมิด หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีจะชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีจำนวนเท่ากับที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอ ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนทั้งหมด แต่หากศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวนน้อยกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอ ศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี นอกจากนั้น ต้องพิจารณาในส่วนของการพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นด้วย ทั้งนี้ การคำนวณค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องคืนมีดังต่อไปนี้¹²⁰

- 1) กรณีศาลปกครองชั้นต้นยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดให้บางส่วน

¹¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 111. หน้า 458-462.

¹¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 680/2557 วินิจฉัยว่า การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่คู่กรณีได้จะต้องปรากฏว่า คดีนั้นคู่กรณีฝ่ายที่จะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนจะต้องเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีเท่านั้นและศาลจะคืนได้ตามส่วนของการชนะคดี ศาลไม่อาจมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่คู่กรณีที่แพ้คดีได้

¹²⁰ สำนักงานศาลปกครองกลาง. (ม.ป.ป.). *คู่มือการคืนค่าธรรมเนียมศาล*. กรุงเทพฯ: กลุ่มรับฟ้อง สำนักงานศาลปกครองกลาง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 18. หน้า 7-8.

ตัวอย่างเช่น คดีมีทุนทรัพย์ 8,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล 160,000 บาท ศาลชั้นต้นยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 160,000 บาท ในกรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ถูกฟ้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี 4,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืน ดังนี้

ในศาลชั้นต้นคำนวณได้โดย 4,000,000 คูณ 160,000หาร 8,000,000 เท่ากับ 80,000 บาท
 ในชั้นอุทธรณ์คำนวณได้โดย 4,000,000 คูณ 160,000หาร 8,000,000 เท่ากับ 80,000 บาท
 รวมค่าธรรมเนียมที่ต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี 160,000 บาท

2) กรณีศาลปกครองชั้นต้นให้บางส่วน ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดพิพากษาขึ้น

ตัวอย่างเช่น คดีมีทุนทรัพย์ 8,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล 160,000 บาท ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน 4,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ส่วนต่าง และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 80,000 บาท และผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 80,000 บาท ในกรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาขึ้นตามพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืน ดังนี้

ในศาลชั้นต้นคำนวณได้โดย 4,000,000 คูณ 160,000หาร 8,000,000 เท่ากับ 80,000 บาท
 ในชั้นอุทธรณ์นั้นไม่ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนเนื่องจากไม่ชนะคดีในชั้นอุทธรณ์

ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนเนื่องจากไม่ชนะคดีในชั้นอุทธรณ์

3) กรณีศาลปกครองชั้นต้นให้บางส่วน ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้ให้น้อยกว่าศาลปกครองชั้นต้น

ตัวอย่างเช่น คดีมีทุนทรัพย์ 8,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล 160,000 บาท ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน 4,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ส่วนต่าง และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 80,000 บาทและผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 80,000 บาท ในกรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ถูกฟ้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี 3,000,000 บาท

ผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืน ดังนี้

ในศาลชั้นต้นคำนวณได้โดย 3,000,000 คูณ 160,000หาร 8,000,000 เท่ากับ 60,000 บาท
 ในชั้นอุทธรณ์นั้นไม่ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนเนื่องจากไม่ชนะคดีในชั้นอุทธรณ์

ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าชนะคดีในชั้นอุทธรณ์จำนวน 1,000,000 บาท ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนคำนวณได้ คือ 1,000,000 คูณ 80,000หาร 4,000,000 เท่ากับ 20,000 บาท

4) กรณีศาลปกครองชั้นต้นให้บางส่วน ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้ให้มากกว่าศาลปกครองชั้นต้น

ตัวอย่างเช่น คดีมีทุนทรัพย์ 8,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล 160,000 บาท ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน 4,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ส่วนต่าง และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 80,000 บาทและผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ 80,000 บาท ในกรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี 5,000,000 บาท

ผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืน ดังนี้

ในศาลชั้นต้นคำนวณได้โดย 5,000,000 คูณ 160,000หาร 8,000,000 เท่ากับ 100,000 บาท

ในชั้นอุทธรณ์นั้นถือว่าชนะคดี จำนวน 1,000,000 บาท ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนคำนวณได้ คือ 1,000,000 คูณ 80,000หาร 4,000,000 เท่ากับ 20,000 บาท

ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนเนื่องจากไม่ชนะคดีในชั้นอุทธรณ์

โดยตามตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีศาลมีคำพิพากษานั้นเป็นการคืนตามส่วนแห่งการชนะคดีโดยหากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาอย่างไร ย่อมมีผลต่อการคืนค่าธรรมเนียมในชั้นศาลปกครองชั้นต้นด้วย

3.6.3 การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่รับคำอุทธรณ์

เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน (ข้อ 38¹²¹) ซึ่งในกรณีดังกล่าวเป็นดุลพินิจของศาลในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน โดยหลักศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในกรณีให้จำหน่ายคดีทั้งหมดและคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนในกรณีจำหน่ายคดีบางส่วน¹²²

กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี หมายถึง กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความในชั้นตรวจคำฟ้อง เนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือการฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี (Condition of Action) หรือผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล

¹²¹ ข้อ 38 ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

¹²² สุกัญญา แก้วมณี. (2547). *ประเด็นปัญหาและแนวทางการดำเนินการ ในการประชุมตุลาการศาลปกครองกลาง วันที่ 14 ตุลาคม 2547*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารสรุปการประชุมตุลาการศาลปกครองกลาง. หน้า 5.

ให้ครบถ้วน หรือไม่แก้ไขคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งคำฟ้องในที่นี้ รวมถึงคำฟ้องเพิ่มเติม และคำอุทธรณ์ด้วย ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และการฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณา จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมในข้อหาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2554) แต่ในบางกรณีศาลอาจไม่มีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ทำการชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ การชำระค่าธรรมเนียมเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีการชำระค่าธรรมเนียมศาล ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมและในกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลย่อมมีอำนาจคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนเช่นเดียวกับคำสั่งไม่รับคำฟ้อง โดยนำวิธีพิจารณาคดีปกครองชั้นต้นมาใช้โดยอนุโลม

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง หรือถ้าศาลไม่รับอุทธรณ์หรือฎีกาหรือคำขอให้พิจารณาใหม่ หรือศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์หรือฎีกาโดยยังมีได้วินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมด (มาตรา 151 วรรคหนึ่ง¹²³)

3.6.4 การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องหรือถอนคำอุทธรณ์

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องและศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ข้อ 82¹²⁴) ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลว่าจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลเพียงใด ในส่วนของการถอนคำอุทธรณ์ จึงใช้หลักการเช่นเดียวกัน

¹²³ มาตรา 151 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องหรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ถ้าศาลไม่รับอุทธรณ์หรือฎีกาหรือคำขอให้พิจารณาใหม่ หรือศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์หรือฎีกาโดยยังมีได้วินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมด

๑๓๑

๑๓๑

¹²⁴ ข้อ 82 ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด

การถอนคำฟ้องเป็นช่องทางหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีจะยุติคดีซึ่งตนยื่นฟ้อง โดยยอมถอนประเด็นตามข้อกล่าวหาไปจากศาล อันมีผลเป็นการลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีต่อมาภายหลังยื่นคำฟ้อง และกระทำให้คู่ความกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย แต่การให้คู่ความกลับสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลยนั้น¹²⁵ หมายถึง เฉพาะเกี่ยวกับฐานะคู่ความเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าฤชาธรรมเนียมด้วย กล่าวคือ ค่าฤชาธรรมเนียมที่เสียไปไม่กลับคืนมาด้วย คู่ความจะมีคำร้องขอค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้เสียไปแล้วทั้งหมด โดยอ้างว่ากฎหมายถือว่ามิได้มีการยื่นฟ้องเลยหาได้ไม่¹²⁶ ดังนั้น กรณีที่มีการถอนคำฟ้องนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดหรือบางส่วนแก่คู่ความที่เกี่ยวข้องซึ่งได้เสียไว้ ในเวลายื่นคำฟ้องได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา 151 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ส่วนหลักเกณฑ์ในการคืนค่าขึ้นศาล กรณีที่มีการถอนคำฟ้องนั้น ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดหรือบางส่วนแก่คู่ความซึ่งได้เสียไว้ตามที่ศาลเห็นสมควร ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของศาลไว้ในข้อ 2 แห่งระเบียบราชการฝ่ายตุลาการ ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553 โดยกำหนดไว้ว่า เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่น สำหรับศาลชั้นต้นเมื่อมีการถอนคำฟ้องหรือเมื่อคดีได้เสร็จเด็ดขาดลงโดยสัญญาหรือการประนีประนอมยอมความหรือการพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 151 วรรคสอง¹²⁷ การคืนค่าขึ้นศาลให้เป็นไปดังต่อไปนี้

- 1) ก่อนสืบพยาน ให้คืนค่าขึ้นศาลไม่เกิน 3 ใน 4 ส่วน แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท

¹²⁵ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 111, หน้า 451.

¹²⁶ พิพัฒนา จักรางกูร, (2543), *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1*, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, หน้า 214 – 215.

¹²⁷ มาตรา 151 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องหรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ถ้าศาลไม่รับอุทธรณ์หรือฎีกาหรือคำขอให้พิจารณาใหม่ หรือศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์หรือฎีกาโดยยังมีได้วินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมด

เมื่อได้มีการถอนคำฟ้อง หรือเมื่อศาลได้ตัดสินให้ยกคำฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องคดีใหม่ หรือเมื่อคดีนั้นได้เสร็จเด็ดขาดลงโดยสัญญาหรือการประนีประนอมยอมความหรือการพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าขึ้นศาลทั้งหมด หรือบางส่วนแก่คู่ความซึ่งได้เสียไว้ได้ตามที่เห็นสมควร

2) เมื่อมีการสืบพยานไปบ้างแล้ว ให้คืนค่าขึ้นศาลไม่เกินครึ่งหนึ่ง แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท

3) การคืนค่าขึ้นศาลเป็นกรณีพิเศษ ให้คืนค่าขึ้นศาลไม่เกิน 7 ใน 8 ส่วน แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท

การคืนค่าขึ้นศาลทั้งสามกรณีให้ศาลพิจาระห์ถึงการพิจารณาที่ได้กระทำไปแล้ว ประกอบด้วย

ทั้งนี้ การคืนค่าขึ้นศาลในกรณีพิเศษนั้น คือ กรณีถอนฟ้องโดยการประนีประนอมยอมความนั่นเอง

3.6.5 การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

การคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองกรณีนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่มีการกำหนดไว้แต่อย่างใด โดยคำสั่งของศาลปกครองจึงมีทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด และไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลเลย

ในทางปฏิบัติของศาลยุติธรรม (Court of Justice) มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานตลอดมา ซึ่งตามมาตรา 132 วรรคหนึ่ง¹²⁸ ให้ศาลมีคำสั่งกำหนดเงื่อนไขในเรื่องค่าค่าธรรมเนียมตามที่เห็นสมควรในกรณีมีคำสั่งจำหน่ายคดีก็ตาม แต่เมื่อตามมาตรา 151 วรรคสองอันเป็นแม่บทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน มิได้บัญญัติให้ศาลสั่งคืนได้สำหรับกรณีที่มีการตั้งฟ้องหรือศาลตั้งจำหน่ายคดีในกรณีอื่นๆ การที่ศาลมิได้สั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

¹²⁸ มาตรา 132 ให้ศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเสียจากสารบบความได้ โดยไม่ต้องมีคำวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเรื่องนั้น และให้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องค่าธรรมเนียมตามที่เห็นสมควร

(1) เมื่อโจทก์ตั้งฟ้อง ถอนคำฟ้อง หรือไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 174 มาตรา 175 และมาตรา 193 ทวิ

(2) เมื่อโจทก์ไม่หาประกันมาให้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 253 และ 288 หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายขาดนัดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 198, 200 และ 201

(3) ถ้าความมรณะของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยังให้คดีนั้นไม่มีประโยชน์ต่อไป หรือถ้าไม่มีผู้ใดเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายที่มรณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42

(4) เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้พิจารณาคดีรวมกันหรือให้แยกกัน ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องโอนคดีไปยังอีกศาลหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 และ 29

อื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 151 วรรคสาม การคืนค่าขึ้นศาลให้เป็นไปดังต่อไปนี้

- 1) ก่อนสืบพยาน ให้คืนค่าขึ้นศาลไม่เกินครึ่งหนึ่ง แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท
 - 2) เมื่อมีการสืบพยาน ไปบ้างแล้ว ให้คืนค่าขึ้นศาล 1 ใน 4 แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท
- การคืนค่าขึ้นศาลทั้งสองกรณีให้ศาลพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ ในการดำเนินคดีของโจทก์ประกอบด้วย

กรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดี เพราะโจทก์ทิ้งฟ้อง ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่โจทก์ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 151 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 2 ของระเบียบราชการฝ่ายตุลาการ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553

3.6.6 การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

กรณีที่วัตถุแห่งคดีหมดสิ้นไปแล้วศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้น คือ ข้อโต้แย้งหมดไปแล้ว กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิพากษาและมีคำสั่ง (Injunction) อีกต่อไป โดยพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่าในระหว่างการพิจารณาของศาล ได้มีการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเหตุแห่งการฟ้องคดียอมหมดสิ้นไป เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปนั้นไม่มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคืนค่าธรรมเนียมศาลไว้เช่นกัน

3.6.7 การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีเนื่องจากไม่มีผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนการพิจารณา ทั้งนี้ ศาลปกครองจะรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวมีคำขอเข้ามาเองหรือศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มีคำขอ โดยจะต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้อีก แต่การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีนี้ไม่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code of Civil Procedure) กำหนดว่า ถ้าไม่มีผู้ใดเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายที่มรณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 โดยตามมาตรา 151 วรรคสาม กำหนด ในกรณีศาลสั่งจำหน่ายคดีในกรณีอื่นให้ศาลมีอำนาจที่จะตั้งคืนค่าขึ้นศาล บางส่วนได้ตามที่เห็นสมควร กรณีจำหน่ายคดีในกรณีอื่นจึงหมายถึง กรณีอื่นที่นอกจาก การถอนคำฟ้องที่ศาลอาจกำหนดให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดได้ตามมาตรา 151 วรรคสองนั่นเอง ดังนั้น แนวทางการใช้ดุลพินิจของศาลในการคืนค่าขึ้นศาลกรณีนี้จึงเป็นลักษณะเดียวกับการตั้งฟ้อง ที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แห่งระเบียบราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553 โดยกำหนดไว้ว่า “เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่น สำหรับศาลชั้นต้น เมื่อมีการตั้งฟ้องหรือศาลสั่งจำหน่าย คดีในกรณีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 151 วรรคสาม การคืนค่าขึ้นศาล ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

- 1) ก่อนสืบพยาน ให้คืนค่าขึ้นศาลไม่เกินครึ่งหนึ่ง แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท
 - 2) เมื่อมีการสืบพยานไปข้างแล้ว ให้คืนค่าขึ้นศาล 1 ใน 4 แต่มิให้เหลือน้อยกว่า 200 บาท
- การคืนค่าขึ้นศาลทั้งสองกรณีให้ศาลพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ ในการดำเนินคดีของโจทก์ ประกอบด้วย”

แม้ศาลปกครองจะมีกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแยกต่างหากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปจำนวนมาก เนื่องจากความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีของทุกสังคมจะเริ่มต้นพิพาทกันในเรื่องทางแพ่ง รวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งหลายก็พัฒนามาจากการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมายทั่วไปมากมาย ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้จะบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก็ยังเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ศาลทุกศาลจะต้องนำมาใช้บังคับเช่นเดียวกัน¹³² นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำมาใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในบางกรณีโดยอนุโลมอีกด้วย ดังนั้น การศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกทั้ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

¹³² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 90, หน้า 2-9.