

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการค้ำชั่งธรรมเนียมศาลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนถือเป็นการกิจที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง ซึ่งตามแนวคิดของ Montesquieu (1689-1755 A.D.) กล่าวว่า รัฐจำเป็นต้องมีรายได้ซึ่งเป็นเงินแต่ละส่วนที่พลเมืองแต่ละคนมอบให้แก่รัฐจากทรัพย์สินของตน เพื่อได้รับการคุ้มครองจากรัฐ¹ ดังนั้น การที่ประชาชนคนใดต้องใช้สิทธิทางศาล ประชาชนจำต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล นอกจากนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการมีค่าธรรมเนียมศาล คือ เพื่อให้ใคร่ครองหรือยับยั้งชั่งใจในการฟ้องคดี หรือเรียกค่าเสียหายมิให้เกินหรือสูงจากความเป็นจริง และรัฐไม่อาจนำประโยชน์จากเงินของประชาชนส่วนรวมมาใช้เพื่อประโยชน์แก่บุคคลคนใดบุคคลหนึ่ง ตามหลักความการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกันของวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยการกำหนดให้ประชาชนต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้น การค้ำชั่งธรรมเนียมศาลต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนอีกด้วย ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ปรากฏในหลายกรณีที่ไม่มีการกำหนดการค้ำชั่งธรรมเนียมศาลไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการค้ำชั่งธรรมเนียมศาลในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

4.1 ปัญหาการค้ำชั่งธรรมเนียมศาลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยนำหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ เนื่องจากก่อนจะมีการจัดตั้งศาลปกครอง² คดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ได้แก่ คดีละเมิดและคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว

¹ อรรถวิมล ผลสุวรรณ สบายรูป. (2552). *กฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 90.

² ศาลปกครองเปิดทำการครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 โดยเปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองของไทยจึงยังมีการเก็บค่าธรรมเนียมศาลและถือเป็นเงื่อนไข (Condition) ในการฟ้องคดี ซึ่งมีความแตกต่างจากศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดี ตามหลักวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายนั่นเอง

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งต่อการอำนวยความสะดวกในกระบวนการพิจารณาของศาล คือ หลักความเสมอภาค หลักความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เชื่อกันว่า หากมนุษย์มีโอกาสที่เสมอภาคเท่าเทียมกันถึงแม้ว่าจะมีความสามารถที่แตกต่างกันก็ตาม มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตที่ตีร่วมกันได้ ดังนั้น ความเสมอภาค จึงหมายถึง ความเสมอภาคขั้นพื้นฐานที่จะให้ประชาชนในสังคมเดียวกันมีความเท่าเทียมกัน (Equality) ภายใต้กฎหมายเดียวกัน³ ซึ่งรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล หากปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญเดียวกันก็ดี ข่มขัดต่อหลักความเสมอภาค คือ หากประชาชนต้องใช้สิทธิทางศาลต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกันทุกคน แต่ในบางกรณีอาจต้องพิจารณาค่าด้วยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ที่เรียกว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เช่น ในกรณีการเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำ (Not Equality) ที่ดำรงอยู่เพื่อบุคคลที่ยากไร้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอต่อการชำระค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลอาจพิจารณาให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้

เมื่อกระบวนการพิจารณาของศาลได้ดำเนินมาถึงการสิ้นสุดคดี ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น เมื่อศาลได้ทำการพิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดแล้ว ศาลจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลอย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมศาลถือเป็นหลักประกันในหน้าที่ของคู่กรณี ซึ่งกฎหมายอาจกำหนดให้ศาลมีคำสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการประกันสิทธิในการคืนค่าธรรมเนียมศาลให้เกิดความยุติธรรมและเสมอภาคเท่าเทียมกันต่อคู่ความในแต่ละคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบอย่างชัดเจนว่าตนจะได้รับคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีใดและได้รับคืนเพียงใด ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวถึง การคืนค่าธรรมเนียมศาลไว้และในหลายกรณี

³ ชลภูมิ เอ็นทรวง. (2550). การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. *วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ*, 9 (25), หน้า 158.

ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามข้อ 5⁴ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า หากพระราชบัญญัติหรือระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ว่าเรื่องใดต้องให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้ จึงนำมาวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายในกรณีที่กำหนดการคืนค่าธรรมเนียมศาลไว้ว่าเหมาะสมหรือไม่ และหากไม่มีการกำหนดศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ หากศาลมีอำนาจคืนค่าธรรมเนียมศาลแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดควรนำหลักการทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ได้เพียงใด โดยวิเคราะห์การคืนค่าธรรมเนียมศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้องหรือถอนคำอุทธรณ์คำพิพากษาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การถอนคำฟ้องกำหนดไว้ตามข้อ 82⁵ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยสามารถยื่นได้ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ โดยอาจถอนเพียงบางส่วนหรือถอนทั้งคดีก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี และสามารถถอนคำฟ้องด้วยวาจาได้ต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี การถอนคำฟ้องนั้น ต้องให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจาก

⁴ ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

⁵ ข้อ 82 ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มิใช่ผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในกรณีนี้ ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่พิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด

สารบบความ แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Protection of Public Interest) หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (Public Interest) หรือการถอนคำฟ้อง เกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ โดยคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด

การถอนคำฟ้องในคดีปกครองอาจเกิดขึ้นก่อนการพิพากษาคดีและศาลมีอำนาจในการสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องหรือไม่ เมื่อมีการถอนคำฟ้องแล้ว ในส่วนของคดีที่มีการชำระค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลมีอำนาจในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลในการพิจารณา การใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดว่าใช้หลักเกณฑ์อย่างไรในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล ส่งผลให้การถอนคำฟ้องอาจก่อให้เกิดปัญหาในบางกรณีที่ทำให้คดีที่มีการถอนคำฟ้องเช่นเดียวกัน แต่มีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลที่แตกต่างกัน หากนำหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปมาใช้ คือ การฟ้องคดีปกครอง (Filling of Administrative Case) ไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่าย ดังนี้ การถอนคำฟ้อง ศาลต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดนั้นเอง แต่ในกรณีของการคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน ไม่มีการกำหนดว่าให้คืนในกรณีใด แม้ตุลาการศาลปกครองกลางได้มีการประชุมในวันที่ 14 ตุลาคม 2547 และมีแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนฟ้องว่า ควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในกรณีถอนฟ้องทั้งหมด และคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณี ถอนบางส่วนก็ตาม⁶ แต่อาจเป็นเพียงแนวทางที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมาย จึงเป็นปัญหาที่ต้องนำมาศึกษาต่อไป

การถอนคำฟ้องตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส มีลักษณะเช่นเดียวกับ วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย คือ กระทำได้โดยการที่คู่ความหรือตัวแทนยื่นคำร้องเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อ ตามมาตรา R636-1⁷ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง (Code de la justice administrative) แต่จะทำการถอนคำฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ และการถอนคำฟ้อง

⁶ สุกัญญา แก้วมณี. (2547). *ประเด็นปัญหาและแนวทางการดำเนินการ ในการประชุมตุลาการศาลปกครองกลาง วันที่ 14 ตุลาคม 2547*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารสรุปการประชุมตุลาการศาลปกครองกลาง. หน้า 5.

⁷ Code de la justice administrative

Article R636-1 Le désistement peut être fait et accepté par des actes signés des parties ou de leurs mandataires et adressés au greffe.

Il est instruit dans les formes prévues pour la requête.

กระทำได้ 2 ลักษณะ คือ เป็นการถอนคำฟ้องเฉพาะคดี และการถอนคำฟ้องเด็ดขาด ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องถอนคำฟ้องจะต้องถอนก่อนเสร็จสิ้นการพิจารณา แต่ในคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม ซึ่งมีความแตกต่าง คือ ศาลจะอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้ต่อเมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งยินยอม แต่หากเป็นคดีประเภทขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้โดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก่อน แต่การมีคำสั่งอนุญาตเป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (President of an Administrative Court of First Instance) ซึ่งโดยหลักแล้ว หากคำขอถอนคำฟ้องถูกต้องศาลจะต้องอนุญาต ซึ่งส่วนที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในกรณีที่ถอนคำฟ้องนั้น โดยหลักแล้ววิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส การฟ้องคดีปกครองไม่เสียค่าธรรมเนียม จึงไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล แต่กรณีถอนคำฟ้องต้องมีการชำระค่าใช้จ่ายต่อศาล ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นภาระของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีที่การถอนคำฟ้องเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน หรือฝ่ายปกครองได้ตอบสนองความต้องการของผู้ฟ้องคดีในภายหลังการรับคำฟ้อง อย่างไรก็ตาม คู่ความอาจตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ศาลอาจจะสั่งให้ค่าธรรมเนียมศาลเป็นไปตามการตกลงของคู่ความ

ตามวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันนั้น มีการกำหนดเกี่ยวกับการถอนคำฟ้องไว้เช่นเดียวกันวางหลักว่า การถอนคำฟ้องเป็นการแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีในการไม่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อไป การถอนคำฟ้องทำให้คดีเสร็จสิ้น และไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในทางสารบัญญัติ กล่าวคือ ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิในการฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีใหม่ได้ ครอบคลุมที่ซึ่งมีอายุความ (Prescription) โดยถอนคำฟ้องคดีอาจกระทำได้ครบเท่าที่ซึ่งไม่มีคำพิพากษาจะมีผลต่อเมื่อได้แสดงเจตนาต่อศาล โดยการกระทำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร (Writing) หลังจากมีการถอนคำฟ้องแล้ว ย่อมมีผลทำให้การพิจารณาคดีสิ้นสุดลง การยุติลงนี้ย่อมมีผลจากคำสั่งของศาลผลของการถอนคำฟ้องสำหรับวิธีพิจารณาคดีทุกประเภทที่ใช้หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ ย่อมมีผลทำให้ยุติข้อพิพาททางกฎหมาย โดยไม่มีคำวินิจฉัยของศาลอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้วิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันนั้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการถอนคำฟ้องคดี

ในส่วนการถอนคำฟ้องในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การยื่นเป็นหนังสือต่อศาล แต่หากเป็นการถอนคำฟ้องภายหลังจำเลยยื่นคำให้การ ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตโดยมิได้ฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดเสียก่อน แต่หากเป็นการถอนคำฟ้องโดยการตกลงกันหรือการประนีประนอมยอมความศาลจะอนุญาตตามคำขอของโจทก์ (มาตรา 175⁸) ดังนั้น จึงมี

⁸ มาตรา 175 ก่อนจำเลยยื่นคำให้การ โจทก์อาจถอนคำฟ้องได้โดยยื่นคำบอกกล่าวเป็นหนังสือต่อศาล

ความแตกต่างจากการถอนคำฟ้องในคดีปกครองที่เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลที่จะอนุญาต และศาลไม่จำเป็นต้องสอบถามความยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่าย แต่พิจารณาอนุญาตโดยหลักว่า คดีดังกล่าวไม่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม (Inappropriate Collusion) ทั้งนี้ เมื่อมีการถอนคำฟ้องแล้ว ย่อมลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาต่อภายหลังยื่นคำฟ้อง และกระทำให้อันมีความกลับคืนเข้าสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องใหม่ได้ภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาการฟ้องคดี (Condition of the Period of Time for a Complaint) ตามมาตรา 176⁹ การคืนคำขึ้นศาลในกรณีถอนคำฟ้องนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลให้อำนาจที่จะสั่งคืนคำขึ้นศาลทั้งหมดหรือบางส่วนแก่คู่ความที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เสียไว้ในเวลายื่นคำฟ้องได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 151 วรรคสอง¹⁰) ทั้งนี้ จึงมีลักษณะเดียวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครอง นอกจากนั้น การคืนคำขึ้นศาลที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งคืนตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนคำขึ้นศาล พ.ศ. 2553 โดยนำกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วประกอบการใช้ดุลพินิจ อีกทั้งกำหนดอัตราส่วนในการสั่งคืนคำขึ้นศาล โดยพิจารณาว่าเป็นการถอนคำฟ้องก่อน

ภายหลังจำเลยยื่นคำให้การแล้ว โจทก์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นเพื่ออนุญาตให้โจทก์ถอนคำฟ้องได้ ศาลจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรืออนุญาตภายในเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่

(1) ห้ามไม่ให้ศาลให้อุญาต โดยมีได้ฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอด ถ้าหากมี ก่อน

(2) ในกรณีที่โจทก์ถอนคำฟ้อง เนื่องจากมีข้อตกลงหรือประนีประนอมยอมความกับจำเลย ให้ศาลอนุญาตไปตามคำขอนั้น

⁹ มาตรา 176 การทิ้งคำฟ้องหรือถอนคำฟ้องย่อมลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาต่อภายหลังยื่นคำฟ้อง และกระทำให้อันมีความกลับคืนเข้าสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย แต่คำฟ้องใด ๆ ที่ได้ทิ้งหรือถอนแล้ว อาจยื่นใหม่ได้ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ

¹⁰ มาตรา 151 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องหรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ถ้าศาลไม่รับอุทธรณ์หรือฎีกาหรือคำขอให้พิจารณาใหม่ หรือศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์หรือฎีกาโดยยังมีได้วินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้คืนคำขึ้นศาลทั้งหมด

เมื่อได้มีการถอนคำฟ้อง หรือเมื่อศาลได้ตัดสินให้ยกคำฟ้องโดยไม่คัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องคดีใหม่ หรือเมื่อคดีนั้นได้เสร็จเด็ดขาดลงโดยสัญญาหรือการประนีประนอมยอมความหรือการพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนคำขึ้นศาลทั้งหมด หรือบางส่วนแก่คู่ความซึ่งได้เสียไว้ได้ตามที่เห็นสมควร

การสืบพยานหรือภายหลังการสืบพยาน เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกันในการคืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ ไม่ตัดดุลพินิจของศาลในการสั่งคืนค่าขึ้นศาลตามสมควร

กรณีที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการถอนคำฟ้องตามวิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ และประมวลวิธีพิจารณาคความแพ่งจะเห็นได้ว่า การถอนคำฟ้องนั้นต้องมีค่าใช้จ่าย แม้ว่าไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแต่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถอนคำฟ้อง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในกรณีที่การถอนคำฟ้องเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกลำมาฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน หรือฝ่ายปกครองได้ตอบสนองความต้องการของผู้ฟ้องคดี (Plaintiff) ในภายหลังการรับคำฟ้อง และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคความแพ่ง เมื่อมีการชำระค่าขึ้นศาลแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ถอนคำฟ้อง ศาลอาจคืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งมีการหักส่วนออกโดยพิจารณาจากกระบวนการที่ศาลได้ดำเนินการไปแล้วประกอบด้วย เว้นแต่กรณีศาลอาจเห็นเป็นอย่างอื่นตามสมควร อาจคืนทั้งหมด นอกจากนั้น มีกรณีการคืนค่าขึ้นศาลในกรณีพิเศษ คือ การถอนคำฟ้องโดยการประนีประนอมยอมความ

เมื่อได้ศึกษาวิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ เพื่อนำวิเคราะห์การคืนค่าธรรมเนียมศาลตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักการและเหตุผล (Principle and Reason) ในการถอนคำฟ้องนั้น คือ ผู้ฟ้องคดียื่นขอถอนคำฟ้องเนื่องจากไม่คิดใจที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปและเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ผู้ฟ้องคดีต้องการได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนทั้งหมดนั่นเอง แต่ในการใช้สิทธิทางศาลดังที่กล่าวมาแล้วนั้น รัฐจัดให้มีการคุ้มครองประชาชนในกระบวนการยุติธรรม เมื่อประชาชนบางคนต้องใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดี เมื่อศาลได้รับเงินจากประชาชนส่วนรวม หากต้องนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายเพื่อประชาชนบางกลุ่ม อาจขัดต่อหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมไปพร้อม ๆ กับประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งนี้ หากมีการถอนคำฟ้องแล้ว ศาลต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด จึงเสมือนกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีเลย ในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน อีกทั้งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีเสียเพียงค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้นไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เหมือนเช่นศาลยุติธรรม หากศาลนำหลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ศาลต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติของวิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว แม้ไม่มีการเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการถอนคำฟ้องคดี จึงสรุปได้ว่าการถอนคำฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายอยู่บ้าง

วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมีการกำหนดให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงควรหักส่วนจากค่าธรรมเนียมศาลเป็นค่าใช้จ่ายในการถอนคำฟ้อง (Expenses of the Withdrawal of Plaintiff) ตามมาตรา 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจศาลในการคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว จึงเป็นดุลพินิจศาลในการตั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลเพียงใด แต่การใช้ดุลพินิจของศาล ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งอาจพิจารณาหลักเกณฑ์จากกระบวนการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในกรณีเดียวกันควรมีคำสั่งเช่นเดียวกัน

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า การถอนคำฟ้อง อาจมีกรณีการคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน ทั้งนี้ อาจส่งผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาที่ศาลไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี (Point of Case) แต่ไม่ได้รับคืนค่าธรรมเนียมศาลเต็มจำนวน จึงควรบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ และในส่วนของหลักเกณฑ์รายละเอียดในการใช้ดุลพินิจในการคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เหมาะสมกว่า

ส่วนกรณีถอนคำอุทธรณ์ ใช้หลักการเดียวกับการถอนคำฟ้อง คือ ก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง จึงนำหลักการถอนคำฟ้องในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้โดยอนุโลมตามข้อ 116¹¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นอกจากนั้น การถอนคำอุทธรณ์ตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถอนคำอุทธรณ์เช่นกัน

(2) ปัญหาการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การจำหน่ายคดี (Dispose of the Case) ในกรณีนี้แบ่งออกเป็น 2 กรณี ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกรณีการจำหน่ายคดีเนื่องจากไม่ทำคำคัดค้านนั้นกำหนดไว้ตามข้อ 47¹² แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งเกิดขึ้น

¹¹ ข้อ 116 นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

¹² ข้อ 47 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้

ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความ (Pleading) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การ พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐาน ไปให้ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ทำ คำคัดค้านคำให้การ เพื่อคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ พยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การและยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือยื่นต่อศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือ ให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลา ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลจะจำหน่ายคดี ออกจากสารบบ โดยการสั่งจำหน่ายคดีนั้น เป็นดุลพินิจของศาล ศาลจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหมาย โดยชอบหรือไม่ และหากได้รับหมายโดยชอบแล้วจงใจละเลยไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่

ในการจำหน่ายคดีผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลกำหนดไว้ในมาตรา 62¹³ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการที่ศาลได้มีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐาน ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้น ภายในระยะเวลา ที่ศาลกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ดังนั้น คำสั่งจำหน่ายคดีจึงเป็นดุลพินิจของศาลปกครอง โดยพิจารณาจากกรณีว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบแล้วหรือไม่ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ศาลย่อมมีอำนาจในการสั่งจำหน่ายคดี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจำหน่ายคดีทั้งสองกรณี จึงเป็นกรณีที่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างที่การจำหน่ายคดีเพราะไม่ทำ คำคัดค้านคำให้การเกิดขึ้นเพียงในขั้นตอนการที่ศาลมีคำสั่งให้ทำคำคัดค้านคำให้การเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า ข้อ 47 แห่งระเบียบข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งของการจำหน่ายคดีตามมาตรา 62 นั้นเอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาทันทีหรือตาม จำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้¹³ มาตรา 62 ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองจะสั่ง ให้จำหน่ายคดีเสียก็ได้

คดีที่ศาลปกครองได้สั่งจำหน่ายตามวรรคหนึ่ง ถ้าภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ จำหน่ายคดี ผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่ากรณีที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของ ศาลปกครองได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควรศาลปกครองจะอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้อง คดีใหม่ก็ได้

ตามวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสมีการกำหนดการจำหน่ายคดีในกรณีที่มีลักษณะเดียวกัน เรียกว่า “ทิ้งฟ้อง” เป็นกรณีที่เมื่อศาลปกครองได้มีการเตือนแล้วผู้ฟ้องคดียังคงไม่จัดทำคำฟ้องเพิ่มเติมตามที่ศาลแจ้ง หรือไม่คืนเอกสารที่ได้รับไปจากศาลให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีทิ้งฟ้อง (มาตรา R612-5¹⁴)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นกรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล (Order of Judge) ซึ่งมีการเตือนโดยศาล ในทางปฏิบัติของการจัดทำหมายแจ้งคำสั่งศาลหรือคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การ ตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยจะมีข้อความเตือนผู้ฟ้องคดีด้านหลังหมายว่า หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลและศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งได้มีการกำหนดการทิ้งฟ้องไว้ในมาตรา 174 กล่าวคือ กรณีต่อไปนี้ให้ถือว่าโจทก์ได้ทิ้งฟ้อง คือ ภายหลังที่ได้เสนอคำฟ้อง (Submission of Complaint) โจทก์เพิกเฉยไม่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก้คดีแก่จำเลย และไม่แจ้งเหตุให้ศาลทราบเหตุแห่งการเพิกเฉยเช่นว่านั้นภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันยื่นคำฟ้อง หรือโจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไว้ โดยศาลได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว (มาตรา 174¹⁵) นอกจากนั้น ผลของการทิ้งฟ้องนั้น ย่อมลบล้างผลการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาแต่ภายหลังการยื่นคำฟ้องและทำให้คู่ความกลับคืนสู่ฐานะเดิม เสมือนไม่ได้ยื่นคำฟ้องเลย แต่คำฟ้องใด ๆ ที่ได้ทิ้งหรือถอนแล้ว อาจยื่นใหม่ได้ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ ซึ่งเห็นว่าการจำหน่ายคดีในสองกรณีที่กล่าวข้างต้นนั้นมีลักษณะเดียวกับคำว่า “ทิ้งฟ้อง” ตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสและประมวลวิธีพิจารณาคดีแพ่ง อีกทั้งเป็นคำที่เข้าใจได้ง่ายที่แสดงถึงอำนาจในเชิงลงโทษของศาลเมื่อผู้ฟ้องคดีจงใจหรือละเลยการปฏิบัติตามคำสั่งศาล ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรนำคำว่า

¹⁴ Code de la justice administrative

Article R612-5 Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, si le demandeur, malgré la mise en demeure qui lui a été adressée, n'a pas produit le mémoire complémentaire dont il avait expressément annoncé l'envoi ou, dans les cas mentionnés au second alinéa de l'article R. 611-6, n'a pas rétabli le dossier, il est réputé s'être désisté.

¹⁵ มาตรา 174 ในกรณีต่อไปนี้ให้ถือว่าโจทก์ได้ทิ้งฟ้อง คือ

(1) ภายหลังที่ได้เสนอคำฟ้องแล้ว โจทก์เพิกเฉยไม่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก้คดีแก่จำเลย และไม่แจ้งให้ศาลทราบเหตุแห่งการเพิกเฉยเช่นว่านั้นภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันยื่นคำฟ้อง

(2) โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไว้เพื่อการนั้น โดยได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว

“ทึงฟ้อง” มาบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย และกฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างถือว่าผู้ฟ้องคดีทึงฟ้อง

การคืนค่าธรรมเนียมศาล (Refunding of Court Fees) เนื่องจากการจำหน่ายคดีในสองกรณีดังกล่าว ไม่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยหากนำหลักการทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ คือ การฟ้องคดีปกครอง (Filing of Administrative Case) ไม่มีค่าใช้จ่าย ศาลจึงต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี แต่หากพิจารณาจากกฎหมายไม่มีการกำหนดให้อำนาจดังกล่าวไว้ ศาลจึงไม่อาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้ อย่างไรก็ตาม การจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากความผิดของผู้ฟ้องคดี การคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดนั้นอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ใส่ใจในกระบวนการพิจารณาของศาลได้อีกทั้งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หากนำมาเปรียบเทียบกับกรณีการถอนคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียินยอมและไม่ตั้งใจฟ้องคดีต่อศาลแต่อาจได้รับคืนค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วน ซึ่งหากศาลมีคำสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล อาจถือเป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินไป เนื่องจากการจำหน่ายคดีในกรณีนี้ อาจเกิดจากความผิดของทนายความผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ละเลยต่อการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

เมื่อได้พิจารณาตามวิธีพิจารณาปกครองของฝรั่งเศสแล้วเห็นว่า การทึงฟ้องมีผลเป็นการถอนคำฟ้องโดยปริยายโดยจะถือว่าเป็นการถอนคำฟ้องเด็ดขาด เพราะหากเป็นการถอนคำฟ้องเฉพาะคดีจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีจะขอยกเลิกทึงฟ้องนี้ไม่ได้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับการถอนคำฟ้องตามวิธีพิจารณาปกครองของฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถอนคำฟ้อง ดังนั้น การทึงฟ้องถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยปริยายจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกัน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งวางหลักเกณฑ์ในการคืนค่าขึ้นศาล กรณีที่มีการทึงคำฟ้อง (Discontinue) ไว้ โดยให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าขึ้นศาลบางส่วนได้ตามที่เห็นสมควร อันเนื่องมาจากกรณีที่มีการทึงฟ้องหรือศาลสั่งจำหน่ายคดีในกรณีอื่นตามมาตรา 151 วรรคสาม ที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นเป็นกรณีที่มูลเหตุของการที่คดีเสร็จไปจากศาลเกิดจากความผิดของโจทก์และจะสั่งคืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดเหมือนกรณีถอนคำฟ้องคดีไม่ได้

นอกจากนั้น ยังกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของศาลในการคืนค่าขึ้นศาลในกรณีทึงฟ้องไว้ในระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553¹⁶ แต่เดิม

¹⁶ ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553. ประกาศ ณ วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2553. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 (ตอนที่ 7 ก), หน้า 16-17.

ประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งไม่มีการตั้งคืนค่าขึ้นศาลในกรณีทิ้งฟ้อง ต่อมามีการเปลี่ยนแปลง มาตรา 151 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551¹⁷ เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับค่าค่าธรรมเนียมศาล (Court Fees) ในหลายประการอีกด้วย ทำให้มีการบัญญัติระเบียบดังกล่าวมาเพื่อรองรับการใช้ดุลพินิจของศาลให้เป็นไป แนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ การคืนค่าขึ้นศาลในกรณีทิ้งฟ้องนั้น ศาลจะพิจารณาถึงพฤติการณ์ในการ ดำเนินคดีของโจทก์ประกอบด้วย

การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งศาล ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้มีอำนาจตั้งคืนค่าธรรมเนียมศาล แต่บางส่วน นอกจากนั้น ควรมีแนวทางการคืนค่าธรรมเนียมศาลของศาล แต่ไม่ตัดอำนาจศาล ที่จะพิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย โดยกำหนดในระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(3) ปัญหาการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ตามกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ในกรณีเหตุแห่งการฟ้องหมดสิ้นไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีการกำหนดการจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวไว้แต่เป็นไป ตามหลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง¹⁸ กล่าวคือ ในกรณีที่วัตถุแห่งคดีหมดไปแล้ว ข้อโต้แย้ง หมดไปแล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิพากษาและมีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ทำให้ ความแตกต่างจากการถอนคำฟ้องที่เกิดจากเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ไม่คิดใจดำเนินคดีต่อไป เพราะ เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับอีกต่อไป โดยอาจพิจารณาจากคำคู่ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในมูลเหตุ

¹⁷ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับค่าค่าธรรมเนียมยังมีความไม่เหมาะสมหลายประการ และไม่ได้แยกค่าธรรมเนียมใน การพิจารณาคดีออกจากค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในตารางท้ายประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันสมควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติเรื่องค่าธรรมเนียมและตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

¹⁸ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ หลักการที่นำมาใช้บังคับกรณีที่วิธีพิจารณาคดีปกครองที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดไว้ ให้นำหลักการดังกล่าว มาใช้บังคับ

ตามที่ได้ฟ้องคดีไว้ต่อศาล โดยศาลอาจพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องว่าตรงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่ แต่ในบางกรณีศาลอาจมีหมายสอบถามผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะทำการจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ทั้งนี้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส เรียกว่า “non-lien” เป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาคำสั่งดังกล่าวได้ถูกยกเลิก หรือถูกเพิกถอน โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล หรือไม่มีผลใช้บังคับแล้ว หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีผลเท่ากับการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่มีผลบังคับใช้ต่อไป ศาลจึงมีคำสั่งว่า non-lien ได้ แต่หากคำสั่งยังคงมีผลบางส่วนเป็นการชั่วคราว ศาลจะสั่ง non-lien ไม่ได้ จึงมีลักษณะเดียวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

ในการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าวไม่มีการกำหนดไว้ ซึ่งข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ใช้หลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย จึงต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อพิจารณาแล้วเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ตรงตามความต้องการตามคำขอท้ายฟ้องแล้วโดยเป็นกรณีที่ศาลเห็นเองตามคำคู่ความและพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้ยื่นต่อศาล ซึ่งมีความแตกต่างจากการถอนคำฟ้องที่เป็นการแสดงความประสงค์ที่ไม่ตั้งใจฟ้องคดี แม้ไม่ได้รับการเยียวยาตามคำขอก็ตาม เมื่อได้พิจารณากรณีการถอนคำฟ้องตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งได้กล่าวถึงการเสียค่าใช้จ่ายในการถอนคำฟ้องในบางกรณีที่มีลักษณะคล้ายกับเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป เมื่อเป็นดุลพินิจของศาลในการจำหน่ายคดีศาลในกรณีนี้ ศาลจึงควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้คืนค่าธรรมเนียมศาลก็ตาม อีกทั้งในการประชุมตุลาการศาลปกครองกลาง (Judges of the Central Administrative Court) เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2547 ได้มีการกำหนดแนวทางว่าหากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด¹⁹ อย่างไรก็ตาม ควรมีการบัญญัติการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องหมดสิ้นไปในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้อำนาจในการจำหน่ายคดีของศาล

(4) ปัญหาการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีไม่มีผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณีได้ถึงแก่ความตายตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

¹⁹ สุกัญญา แก้วมณี. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 6. หน้า 5.

การจำหน่ายคดี เนื่องจากที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีนั้น กำหนดไว้ในมาตรา 53²⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวมีคำขอเข้ามาเองหรือศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ โดยจะต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้ โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และผู้ถูกฟ้องคดี (Defendant) ถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย เมื่อศาลได้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจะทำการรอการพิจารณาเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย เมื่อศาลได้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายศาลจะทำการรอการพิจารณาเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาหรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา และศาลอาจมีคำสั่งแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งรอการพิจารณาคดี (Adjournment of the Trial) และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา เมื่อปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าวหรือไม่มีคำขอจากผู้ฟ้องคดีให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลใดเข้ามาในคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ ดังนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงหน้าที่ในการยื่นคำร้องให้ศาลออกหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดี

²⁰ มาตรา 53 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้

ตามมาตรา 42²¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีหลักการเดียวกัน วางหลักว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มีระยะเสียก่อนศาลพิพากษาคดี ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาไปจนกว่าทายาทของผู้มรณะ หรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดกไว้จะได้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว โดยจะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่ความฝ่ายนั้นมรณะโดยบุคคลดังกล่าว ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาแทนที่คู่ความแทน หรือเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งมีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความแทนแสดงพยานหลักฐาน (Evidence) สนับสนุนคำขอเช่นนั้นได้เมื่อได้แสดงพยานหลักฐานดังกล่าวมาแล้ว ให้ศาลพิจารณามีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความแทนตามมาตรา 43²²

การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าว ไม่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงอาจเกิดปัญหาในกรณีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 151 วรรคสาม กำหนด ในกรณีศาลสั่งจำหน่ายคดีในกรณีอื่น ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าขึ้นศาลบางส่วนได้ตามที่เห็นสมควร การจำหน่ายคดีในกรณีอื่น หมายถึง กรณีอื่นที่นอกจากการถอนคำฟ้องที่ศาลอาจกำหนดให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดได้ตามมาตรา 151 วรรคสองนั่นเอง ดังนั้น แนวทางการใช้ดุลพินิจของศาล

²¹ มาตรา 42 ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลได้มีระยะเสียก่อนศาลพิพากษาคดี ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาไปจนกว่าทายาทของผู้มรณะหรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะหรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดกไว้จะได้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว คำขอเช่นนี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่ความฝ่ายนั้นมรณะ

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวมาแล้ว หรือไม่มีคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเรื่องนั้นเสียจากสารบบความ

²² มาตรา 43 ถ้าทายาทของผู้มรณะ หรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดกประสงค์จะขอเข้ามาเป็นคู่ความแทน ก็ให้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อการนั้นในกรณีเช่นนี้ เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอศาลอาจสั่งให้ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความแทนนั้นแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนคำขอเช่นนั้นได้เมื่อได้แสดงพยานหลักฐานดังกล่าวมาแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความแทน

ในการคืนค่าขึ้นศาลในกรณีนี้จึงเป็นลักษณะเดียวกับการทิ้งฟ้องที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แห่งระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553

เมื่อผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงการจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าการตายนั้นเป็นเหตุที่ไม่อาจคาดหมายไว้ (*force majeure*) ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้วศาลได้ทราบถึงการตายแล้วรอการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี จะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย จะมีคำขอเข้ามา ในบางกรณีบุคคลดังกล่าวอาจจะไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ จึงไม่อาจยื่นเข้ามาแทนที่คู่กรณีได้ทันระยะเวลาตามกำหนด นอกจากนี้ บุคคลดังกล่าวอาจไม่ต้องการให้มีการดำเนินคดีต่อไป เนื่องจากเห็นว่ามีความยุ่งยากในการพิจารณาคดีแทนผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีคำขอดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดี การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีอยู่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลเข้ามาแทนที่ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้ว ในส่วนของค่าธรรมเนียมที่ศาลสั่งคืนย่อมตกเป็นมรดกของผู้ฟ้องคดี ในทางปฏิบัติศาลจะให้ทายาททั้งหมดตั้งผู้แทนมารับเงินค่าธรรมเนียมศาลคืนหรือให้ผู้จัดการมรดก²³ มารับค่าธรรมเนียมศาลคืน

ส่วนในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย โดยทางปฏิบัติเมื่อศาลได้ทราบถึงการตายของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลจะมีหมายแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลมีหมายเพื่อเรียกบุคคลที่กฎหมายกำหนดเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอดังกล่าวหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไม่มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกินกว่าหนึ่งปี ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีจะเห็นได้ว่าในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย บุคคลผู้เป็นทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี นั้น จะไม่มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย เนื่องจากการจำหน่ายคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อบุคคลเหล่านั้น เพราะหากศาลมีคำพิพากษาให้ต้องชดใช้เงิน (Payment of Money) ซึ่งต้องรับผิดชอบจากกองมรดก แต่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าจำนวนมรดกที่ตนได้รับ²⁴ จึงก่อให้เกิดผลเสียมากกว่า ดังนี้ ศาลต้องมีหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้

²³ ผู้จัดการมรดก คือ ผู้มีหน้าที่ในการจัดการแบ่งปันทรัพย์มรดกให้กับทายาทของเจ้ามรดก ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้จัดการมรดกเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายหน้าที่ให้จัดการตามความจำเป็นเพื่อทำการแบ่งปันมรดกให้แก่ทายาท

โปรดดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 4 หมวด 1 ผู้จัดการมรดก มาตรา 1711 ถึง มาตรา 1733

²⁴ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1601 กำหนดว่า ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดให้แก่ตน

บุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแล้ว ศาลจะทำการมีหมายเรียกให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี ซึ่งเป็นการเรียกเข้ามาโดยศาลไม่ใช่การยื่นคำร้องเข้ามาโดยสมัครใจ (Voluntarily)

การจำหน่ายคดีในกรณีผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย จึงมีหลักการและข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรคืนค่าธรรมเนียมศาลแตกต่างกัน เนื่องจากกรณีผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย การจำหน่ายคดีไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่เกิดจากบุคคลที่กฎหมายกำหนดไม่เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีอาจเพราะไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องต่อศาลปกครองไว้ ศาลจึงควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่กองมรดกของผู้ฟ้องคดีโดยเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย เมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่าศาลได้มีศาลแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีให้ยื่นคำขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีบุคคลแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีการยื่นคำขอดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล หรือไม่ต้องการให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป ดังนั้น ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรคืนค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนเท่านั้น ทั้งนี้ ศาลควรกำหนดแนวทางในการดำเนินการคืนค่าธรรมเนียมศาลให้เป็นไปในทางเดียวกันในระยะยาวของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และไม่ตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย ทั้งนี้ ควรบัญญัติแนวทางการคืนค่าธรรมเนียมศาลของศาล และไม่ตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย

4.2 คำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาล

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁵ ได้วางหลักเกี่ยวกับการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องระบุรายละเอียดตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง คือ

- (1) ชื่อผู้ฟ้องคดี
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ไว้ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 94 ก), หน้า 1-40.

(5) เหตุแห่งคำวินิจฉัย

(6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

(7) คำบังคับตามมาตรา 72

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งการระบุข้อสังเกตนี้เป็นดุลพินิจของศาลตามที่เห็นสมควร

หลักการพิพากษาหรือการมีคำสั่ง คือ การพิพากษาหรือมีคำสั่งตรงตามคำขอ โดย ห้ามมิให้พิพากษาน้อยกว่าคำขอหรือเกินกว่าคำขอ ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีในกรณีต่าง ๆ ศาลจึงไม่ได้วินิจฉัยในคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนี้ ในกรณีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ หากกฎหมายหรือระเบียบไม่ได้มีการกำหนดให้ศาลต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีใด ศาลมีอำนาจในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ ได้หยิบยกคำสั่งศาลปกครองสูงสุด (Order of The Supreme Administrative Court) และคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (Order of the Administrative Court of First instance) เพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้องหรือถอนคำอุทธรณ์คำพิพากษา

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543²⁶ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถถอนคำฟ้องในเวลาใด ๆ ก่อนการพิพากษาดังนั้นการถอนคำฟ้องจึงเกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ ได้ก่อนการพิจารณาพิพากษา โดยศาลพิจารณาอนุญาตโดยพิจารณาคดีว่าคดีดังกล่าวไม่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ทั้งนี้ ในกรณีศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องศาลมีอำนาจคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วไม่ว่าจะถอนคำฟ้องในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นตอนใดนั้นศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ซึ่งมีในบางคดีที่มีการถอนคำฟ้องทั้งหมดแต่มีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนเพื่อนำมาเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1351/2546 คดีพิพาทระหว่างนายมนตรี นิมกุล ผู้ฟ้องคดี กรมทางหลวง กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี โดยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (การเวนคืนที่ดิน)²⁷ โดยผู้ฟ้องคดี

²⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ประกาศ ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 (ตอนที่ 108 ก), หน้า 30-59.

²⁷ การเวนคืนที่ดิน คือ การที่ภาครัฐหรือหน่วยงานราชการทำการบังคับขอซื้อที่ดินคืนจากรายบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อนำไปใช้ในกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคของประเทศ เช่น สร้างถนน

ชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน 125,750 บาท ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว จนมาถึงขั้นตอนตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องและขอให้ศาลคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดี ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 62,875 บาท

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 347/2547 คดีสืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องโดยคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนของคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1351/2546 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเพียงการสอบสวนคู่กรณี ยังมีได้มีการไต่สวนและออกนั่งพิจารณาแต่อย่างใด จึงควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดยุติ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องภายหลังที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง จนคดีอยู่ในระหว่างตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ แม้การฟ้องคดีก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาของศาล แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้องก็เป็นการบรรเทาภาระของศาลที่จะพิจารณาและมีคำพิพากษาคดีต่อไปนี้จนคดีถึงที่สุด²⁸ เห็นสมควรลดภาระความรับผิดชอบในค่าธรรมเนียมให้ผู้ฟ้องคดีเสีย

สร้างทางพิเศษหรือทางด่วน สร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ สร้างสถานีรถไฟหรือสร้างรางรถไฟความเร็วสูงอย่างในโครงการที่ปรากฏในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายเรื่องการเวนคืนที่ดินที่ใช้บังคับกันในปัจจุบันนั้น คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดขั้นตอนการเวนคืนที่ดิน โดยหน่วยงานราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบการเวนคืนที่ดินในโครงการนั้น ๆ จะเป็นผู้ดำเนินการประสานงานกับทางเจ้าของที่ดิน โดยการเวนคืนในแต่ละโครงการ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. ประกาศขอบเขตของพื้นที่ที่อยู่ในแนวเขตของที่ดินที่จะถูกเวนคืน
2. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการจะเข้าทำการสำรวจที่ดินว่ามีอสังหาริมทรัพย์อะไรบ้างที่อยู่ในเขตพื้นที่เวนคืน เช่น บ้าน โรงนา โรงเรือน โกดัง ฯลฯ
3. กำหนดราคาเวนคืนของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในพื้นที่เวนคืน
4. ประกาศราคาค่าทดแทนพื้นที่ที่ถูกเวนคืน
5. ทำหนังสือแจ้งถึงเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงให้มาทำสัญญาซื้อขาย
6. ทำสัญญาซื้อขาย รับเงินค่าทดแทน
7. ในกรณีที่ไม่พอใจเรื่องของเงินค่าทดแทน เจ้าของที่ดินสามารถอุทธรณ์เพื่อขอพิจารณาให้เพิ่มเงินค่าทดแทนได้ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยต้องทำเรื่องฟ้องร้องเป็นคดีกับศาลปกครอง ภายใน 1 ปี
8. เมื่อศาลตัดสินเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนตามที่ศาลสั่งแล้วจึงเข้าครอบครองที่ดิน
9. หากมีอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าของที่ดินรื้อถอนและขนย้ายออก
10. ตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เพื่อให้กรรมสิทธิ์ของที่ดินตกเป็นของรัฐ

²⁸ คดีถึงที่สุด คือ คดีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในคดีนั้นไปแล้ว แต่คู่ความมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลดังกล่าวจนล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ผลแห่งคดีที่ถึงที่สุดย่อมต้องเป็นไป

ค่าธรรมเนียมศาลเป็นจำนวน 5,000 บาท นอกนั้นคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนี้ เมื่อค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด 125,750 บาท ศาลจึงคืนค่าธรรมเนียมศาล 120,750 บาท คิดเป็นการคืนค่าธรรมเนียมศาลประมาณ 7.6 ใน 8 ของศาลค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1018/2551 คดีพิพาทระหว่าง บริษัทบิลเลียน เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี และ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ถูกฟ้องคดี โดยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง²⁹ โดยผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลไว้จำนวน 200,000 บาท ศาลรับคำฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาจนถึงขั้นตอนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องในชั้นคำคัดค้านคำให้การ ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและคืนค่าธรรมเนียมศาลจำนวน 175,000 บาท คิดเป็นการคืน 7 ใน 8 ส่วนของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2552 คดีสืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง โดยคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนของคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1018/2551 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วเห็นว่าการตั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้องเป็นดุลพินิจของศาลที่จะตั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน โดยได้พิเคราะห์ถึงการพิจารณาที่ได้กระทำไปแล้วประกอบด้วย ซึ่งโดยในคดีนี้อยู่ในชั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง³⁰ โดยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอถอน

ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีได้ใช้สิทธิ รวมทั้งในกรณีที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในประเด็นแห่งคดีนั้น คดียอมถึงที่สุดไปตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย

²⁹ สัญญาทางปกครอง หมายรวมถึงความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

โปรดดู คำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ ตุลาการจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง มีอำนาจในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการโต้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณี ในรูปของคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งตุลาการอาจกำหนดประเด็นในการโต้ตอบให้แก่คู่กรณีด้วยก็ได้ จากนั้นตุลาการจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยการนัดไต่สวนคู่กรณี และพยานหลักฐานของแต่ละฝ่าย ตุลาการเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง และไม่ผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาในคดีเท่านั้น สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นที่จำเป็นได้ด้วยตัวเอง เช่น การเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ โดยการตรวจสอบบุคคลหรือสถานที่ เป็นต้น

คำฟ้องที่ศาลคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน 175,000 บาท จึงชอบแล้ว พิพากษายืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ 197/2551 คดีพิพาทระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด มิตรแสงวิศวกรรม ผู้ฟ้องคดี และ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน 12,500 บาท ศาลมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา ดำเนินกระบวนการพิจารณามาจนอยู่ระหว่างตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอถอนคำฟ้อง ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง และศาลพิเคราะห์เห็นว่าศาลได้กระบวนการพิจารณาคดีไปในระดับหนึ่งแล้ว จึงมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนจำนวน 8,750 บาท คิดเป็นการคืนค่าธรรมเนียมศาล 2.8 ใน 4 ส่วนของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 234/2556 ระหว่างนายวิศิษฐ์ สุวรรณภินันท์ ผู้ฟ้องคดี และการไฟฟ้านครหลวง ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครอง ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน 500 บาท ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงกระบวนการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง และคืนค่าธรรมเนียมศาลค่าธรรมเนียมศาลกึ่งหนึ่งแก่ผู้ฟ้องคดี

ในกรณีของการถอนคำฟ้องนั้น มีคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง และคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมด ในขั้นตอนการพิจารณาต่าง ๆ ของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องในชั้นตรวจรับคำฟ้อง³¹ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขแดงที่ 66/2559 คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 142/2559 และคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ บ.25/2559 เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องในชั้นคำให้การ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 46/2559 ที่ 410/2559 ที่ 690/2559 ที่ 715/2559 ที่ 716/2559 และที่ 721/2559 คำสั่งศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขแดงที่ 12/2559 คำสั่งศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 22/2559 คำสั่งศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 20/2559 เป็นต้น

³¹ ขั้นตอนตรวจรับคำฟ้อง คือ ขั้นตอนที่เริ่มจากการยื่นฟ้องมาจนถึงการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาคำฟ้องว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ ก่อนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือองค์มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาบางข้อหา หรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องในชั้นทำคำคัดค้านคำให้การ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 278/2559 และคำสั่งศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 23/2559 เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องในชั้นการสรุปสำนวนคดีและตุลาการทำความเข้าใจของเจ้าของสำนวน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 209/2559 คำสั่งศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 39/2559 เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องในชั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 170/2559 ที่ 207/2559 ที่ 234/2559 ที่ 293/2559 ที่ 306/2559 ที่ 456/2559 และที่ 511/2559 เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องในชั้นตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 437/2559 เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องเมื่อมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก³² แล้ว ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 284/2559 และที่ 215/2559 เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องเมื่อมีการกำหนดวันอ่านคำพิพากษา³³ แล้ว ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 192/2559 เป็นต้น

เมื่อพิเคราะห์จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นแล้ว การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้องตามกฎหมายนั้น ให้คืนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นดุลพินิจของศาล โดยคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น โดยส่วนใหญ่ศาลจะคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดไม่ว่า

³² วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คือ วันที่องค์คณะต้องจัดให้มืออย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นคดีนั้นต่อองค์คณะ ต่อจากนั้นหากคู่กรณีต้องการแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วต่อองค์คณะก่อน หรืออย่างช้าที่สุดในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลง และการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว หากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงหรือพยานหลักฐานที่น่าสืบประกอบไม่ทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่เสนอไว้ ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ เพื่อประกอบการบันทึกคำแถลงการณ์ของตนที่ได้ยื่นไว้ต่อศาลไว้ เห็นว่าคดีนี้ควรพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอย่างไร โดยคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาคดี ในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะอนุญาตให้คู่กรณีได้ฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย โดยศาลจะแจ้งว่าคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนี้ เป็นเพียงความเห็นส่วนตัวเท่านั้น ไม่ใช่คำพิพากษา เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นต่อไป

³³ วันอ่านคำพิพากษา คือ วันที่องค์คณะกำหนดให้เป็นวันที่อ่านคำพิพากษาในคดีนั้น ๆ และให้ถือวันอ่านคำพิพากษาเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษา แม้คู่กรณีจะไม่มาในวันอ่านคำพิพากษาก็ตาม

กระบวนการพิจารณาจะดำเนินไปถึงขั้นตอนใดก็ตาม ในส่วนของคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน ศาลได้พิจารณาจากกระบวนการ (marche de l'instance) ที่ศาลได้พิจารณาได้ดำเนินการไปแล้วประกอบด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในคำสั่งของศาลที่ข้อเท็จจริงมีการถอนคำฟ้องคดีในขั้นตอนการพิจารณาที่เหมือนกัน แต่มีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลที่แตกต่างกัน และการคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนเพียงใดนั้น ศาลใช้ดุลพินิจได้ตามกฎหมายหรือระเบียบใดมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีในบางคดีจึงไม่เห็นด้วยกับคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่าการคืนค่าธรรมเนียมศาลของศาลปกครองเป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายโดยพิเคราะห์ถึงการพิจารณาที่ได้กระทำไปแล้วประกอบด้วย ซึ่งการที่ศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนจึงชอบแล้ว ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้การฟ้องคดีก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาของศาล แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้องก็เป็นการบรรเทาภาระของศาลที่จะพิจารณาและมีคำพิพากษาคดีต่อไปนี้จนคดีถึงที่สุด เห็นสมควรลดภาระความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีโดยมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมจากศาลปกครองชั้นต้น แต่ไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดนั่นเอง

กรณีการถอนอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นกรณีคู่กรณี (Party) ไม่เห็นด้วยกับการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ต่อมามีการถอนคำอุทธรณ์ซึ่งแบ่งออกเป็นการถอนอุทธรณ์ในชั้นตรวจคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นและถอนคำอุทธรณ์ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยหลักการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำอุทธรณ์จะนำหลักการของการถอนคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นมาใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาคำสั่งศาลปกครองแล้วแบ่งเป็นการถอนคำอุทธรณ์ 2 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง คือ การถอนคำอุทธรณ์ในชั้นการตรวจคำอุทธรณ์³⁴ ของศาลปกครองชั้นต้นโดยส่วนใหญ่แล้ว การถอนคำอุทธรณ์ในชั้นนี้ ผู้อุทธรณ์จะถอนคำอุทธรณ์ก่อนการชำระค่าธรรมเนียมศาล จึงไม่มีคำสั่งศาลปกครองในการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าว

กรณีที่สอง คือ การถอนอุทธรณ์ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด³⁵ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1378/2558 คดีพิพาทระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด โนนไทย

³⁴ การถอนคำอุทธรณ์ในชั้นตรวจคำอุทธรณ์ คือ การที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องขอถอนคำอุทธรณ์ในระหว่างที่ศาลปกครองชั้นต้นทำการตรวจคำอุทธรณ์ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขการอุทธรณ์หรือไม่ รวมทั้งหากมีค่าธรรมเนียมศาล ผู้อุทธรณ์ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์แล้วหรือไม่ ก่อนที่จะส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป

กรรมก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดี และ องค์การบริหารส่วนตำบลค้างพลู ผู้ถูกฟ้องคดี คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษา โดยมีการชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับอุทธรณ์และส่งสำนวนไปยังศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างพิจารณาของศาล ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องขอถอนคำอุทธรณ์ ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำอุทธรณ์และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้ศึกษาแล้ว ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในการถอนคำอุทธรณ์ไม่ว่าอยู่ในขั้นตอนใด โดยในการถอนคำอุทธรณ์ใช้หลักการเกี่ยวกับการถอนคำฟ้องโดยพิจารณาอนุญาตเพราะการพิจารณาต่อไปไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่ได้เป็นการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำอุทธรณ์ ดังนี้ อานาจศาลในการคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนในการถอนคำฟ้องสามารถนำมาใช้โดยอนุโลมในกรณีการถอนอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกัน

(2) คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องและศาลได้ดำเนินการมาถึงขั้นตอนการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ ซึ่งตามข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำคำคัดค้านคำให้การภายในระยะเวลาตามคำสั่งของศาล หากไม่ประสงค์ทำคำคัดค้านคำให้การ ต้องแจ้งต่อศาลว่าต้องการให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป หากไม่ดำเนินการอย่างใด ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ หรือในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในขั้นตอนอื่น ๆ เช่น ไม่มาให้ถ้อยคำ (Fail to Give Statements) หรือไม่นำส่งพยานหลักฐาน (Fail to Present Evidence) ต่อศาล ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีได้เช่นเดียวกัน โดยส่วนใหญ่แล้วการจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การโดยศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ ไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

³⁵ การถอนอุทธรณ์ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อมีการส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดแล้วคดีดังกล่าวจะมีการออกหมายเลขคดีดำในศาลปกครองสูงสุดเป็น คดีหมายเลขดำ อ. ... ซึ่งในระหว่างที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องขอถอนคำอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาการถอนอุทธรณ์โดยมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและคืนค่าธรรมเนียมศาลและโดยออกเป็น คดีหมายเลขแดง อ. ...

กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล
ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 599/2547 สืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง
ที่ให้จำหน่ายคดีในคดีหมายเลขแดงที่ 190/2547 ระหว่าง นายบุญสืบ ชนารัตน์ ผู้ฟ้องคดี
และกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี โดยคดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบ³⁶
ของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (การเวนคืนที่ดิน) ที่ฟ้องต่อ
ศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีได้ทำการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้อง
โดยกระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินมาถึงขั้นตอนที่ศาลมีหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้าน
คำให้การ³⁷ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งโดยชอบแล้ว แต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ต่อมา
ศาลได้มีคำสั่งเป็นครั้งที่ 2 ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าประสงค์จะทำคำคัดค้านหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีรับหมาย
โดยชอบแต่ไม่ดำเนินการเช่นเดิม ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าว ถือว่าผู้ฟ้องคดี
ไม่ปฏิบัติตามข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยระยะเวลาในการทำคำคัดค้านคำให้การล่วงเลยมาถึง 86 วัน หาก
ประสงค์จะถอนคำฟ้องยอมกระทำได้ และได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืน ดังนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดี
ไม่ดำเนินการถอนคำฟ้อง และไม่ดำเนินการตามข้อ 47 แห่งระเบียบข้างต้น ศาลจึงจำหน่ายคดีออกจาก
สารบบและไม่มีเหตุที่จะต้องคืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่

³⁶ ในประเทศไทยมีการกล่าวถึงความรับผิดชอบอื่น แต่ไม่ได้มีการกำหนดนิยามไว้ โดยศาลปกครองสูงสุดและ
คณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วางแนวทางและสร้างหลักเกณฑ์สำคัญไว้ พอสรุปได้ว่า
เป็นการกระทำในทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้เกิดจากการละเมิด และการกระทำนั้นกระทบสิทธิของ
เอกชนทำให้เสียหาย โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ต้องพิจารณาและได้วินิจฉัยไว้ในคดีสำคัญ
ต่าง ๆ หลายคดี รวมทั้งกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีต่าง ๆ ก็เป็นความรับผิด
อย่างอื่นเช่นกัน ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีความรับผิดชอบอื่นของรัฐ แต่มีความรับผิดที่ใกล้เคียงกับความรับผิด
อย่างอื่นของไทยเรียกว่า ความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งเกิดขึ้นในกรอบของการจัดทำบริการสาธารณะ
โดยความรับผิดนี้ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำดังกล่าวทำให้
ปัจเจกชนเสียหาย และอยู่ในเงื่อนไขตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแล้ว จำต้องรับผิดชอบบนหลักการ
พื้นฐานของแนวคิดในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ

³⁷ หมายเรียกให้คำคัดค้านคำให้การ คือ หมายที่ศาลได้ออกภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำให้การแล้ว
โดยส่งหมายดังกล่าวพร้อมสำเนาคำให้การให้แก่ผู้ฟ้องคดี และระบุให้ทำคำคัดค้านคำให้การภายใน 30 วันนับแต่
วันที่รับหมาย หมายฉบับนี้มีความสำคัญต่อผู้ฟ้องคดีเนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่
ประสงค์ทำคำคัดค้านคำให้การแต่ไม่แจ้งต่อศาลว่าขอให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปโดยพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนด
ศาลมีอำนาจจำหน่ายคดีออกจากสารบบได้

190/2557 มีตุลาการในองค์คณะได้ทำความเห็นแย้ง³⁸ (Dissenting Opinion) เนื่องจากไม่เห็นด้วยในการที่มีคำสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล โดยเห็นว่า เจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองประการหนึ่ง คือ การพิพากษาคดีปกครองโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล แต่เหตุที่ให้ชำระค่าธรรมเนียมศาล คือ ป้องกันไม่ให้คดีที่ไม่มีค่าเสียหายหรือส่งมอบทรัพย์สินมาฟ้องเรียกค่าเสียหายเกินกว่าความเป็นจริง ค่าธรรมเนียมจึงเสมือนเป็นหลักประกัน (Guarantee) ต่อศาลว่าการเรียกค่าเสียหายดังกล่าว เกิดจากมูลความจริง (Fact) หากมีการแปลความตามตัวบทกฎหมาย ค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีเสียไว้แล้ว จะคืนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดแจ้งเท่านั้น แม้ข้อ 47 ไม่ได้กำหนดให้ศาลคืนค่าธรรมเนียมได้ก็ตาม ศาลปกครองย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา 72 /1³⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 สั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้ ในกรณีดังกล่าว ศาลมิได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีว่าผู้ฟ้องคดีแพ้หรือชนะตามส่วนแห่งการฟ้องคดีอย่างไร ศาลปกครองจึงควรมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจึงไต่ถามคำสั่งศาล ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาล และไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีการจำหน่ายคดีอันเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ดังนั้น กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น ไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล จึงชอบแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 633/2551 สืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางที่ให้จำหน่ายคดีในคดีหมายเลขแดงที่ 79/2551 ระหว่าง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี และกระทรวงการคลังที่ 1 กับพวกรวม 4 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (การเวนคืนที่ดิน) ผู้ฟ้องคดีได้ทำการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องโดยกระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินมาถึงขั้นตอนที่ศาลมีหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ ศาลได้

³⁸ องค์คณะพิพากษาในการพิจารณาคำพิพากษาหรือคำสั่งมีมากกว่าหนึ่งคน เพื่อถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณา ซึ่งอาจมีปัญหาความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การทำคำพิพากษาต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ในขณะที่เดียวกันยังคงคำนึงถึงความอิสระในการพิจารณาคดีของตุลาการ จึงมีการกำหนดให้ตุลาการสามารถทำความเห็นแย้ง หากตนเองไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก โดยทำความเห็นแย้งไว้แนบท้ายคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้น ความเห็นแย้งจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่รับรองถึงหลักที่ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาคดีพิพากษาหรือคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม และส่งเสริมความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

³⁹ มาตรา 72/1 ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

ทำการส่งหมายดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดีถึงสองครั้ง และมีผู้รับหมายแทนโดยชอบ⁴⁰ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล และไม่แจ้งว่าต้องการให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปหรือไม่ ถือว่าผู้ฟ้องคดีจงใจจะเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลจึงจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่มีเหตุที่จะต้องคืนค่าธรรมเนียมศาล

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลพิเคราะห์เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การต่อศาลภายในกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลทั้งสองครั้ง จนล่วงเลยเป็นเวลา 84 วัน โดยศาลมีคำเตือนในหลังหมาย⁴¹แล้ว จึงเป็นการจงใจจะเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลถือว่าไม่ประสงค์ดำเนินคดีต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย มีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด มีดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 280/2548 สืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองขอนแก่น ที่ให้จำหน่ายคดีในคดีหมายเลขแดงที่ 154/2547 ระหว่าง นางนงนุช จิตปัญญาวงศ์ ผู้ฟ้องคดี และ องค์การบริหารส่วนตำบลพระพุทธรบาท ผู้ถูกฟ้องคดี คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด (Wrongful Act) ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ทำการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องโดยกระบวนการพิจารณาของศาล ดำเนินมาถึงขั้นตอนที่ศาลมีหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยเมื่อตรวจสอบการส่งหมายมีผู้รับคือเพื่อนร่วมงานในสำนักงานทนายความของผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี เมื่อถึง

⁴⁰ ผู้รับหมายโดยชอบ คือ บุคคลที่ระบุในหมายศาล ผู้รับมอบอำนาจของบุคคลนั้น บุคคลอื่นซึ่งบรรณุนิติภาวะตามที่อยู่หรือทำงานในสถานที่ตามที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งในวันที่ได้ส่งหนังสือหรือเอกสารให้แก่บุคคลนั้น ให้ส่ง วาง หรือปิดหนังสือหรือเอกสารในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลผู้นำไปส่งมอบใบรับลงลายมือชื่อผู้รับหรือมอบรายงานการส่งหนังสือหรือเอกสารลงลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลผู้นำไปส่ง แล้วแต่กรณีต่อศาล เพื่อรวมไว้ในสำนวนคดี

⁴¹ หมายคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การ (ต. 2) ของศาลปกครอง จะมีคำเตือนด้านหลังหมายโดยระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้น ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กำหนดระยะเวลาที่ศาลสั่ง ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลพิเคราะห์เห็นว่า การที่ศาลมีคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การถึงสามครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากลับไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงชอบแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 375/2553 สืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางที่ให้จำหน่ายคดีในคดีหมายเลขแดงที่ 285/2553 ระหว่าง นางอุบล แก้วสว่าง ที่ 1 กับพวก รวม 5 คน ผู้ฟ้องคดี และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ 1 กับพวก รวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ทำการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องโดยกระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินมาถึงขั้นตอนที่ศาลมีหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยส่งไปยังผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี โดยครั้งแรกไม่มีผู้รับหมายศาลจึงได้ทำการส่งหมายไปอีกจำนวนสองครั้ง โดยครั้งสุดท้ายผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้รับหมายไว้เอง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ดำเนินการยื่นคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งต่อศาลให้พิจารณาคดีต่อไป ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลพิเคราะห์เห็นว่า การที่ศาลมีคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การถึงสามครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากลับไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงชอบแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452/2553 สืบเนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาที่ให้จำหน่ายคดีในคดีหมายเลขแดงที่ 12/2553 ระหว่าง นายชวลิต เพ็ชรถัด ผู้ฟ้องคดี และกรมการปกครองที่ 1 กับพวก รวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีดังกล่าวเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด⁴² ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

⁴² ละเมิด คือ การกระทำใด ๆ ของบุคคลหรือการกระทำที่อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคล ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ผู้ได้รับความเสียหายนั้นชอบที่จะได้รับการเยียวยา โดยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือเรียกร้องให้ผู้ละเมิดปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติในลักษณะอื่น ๆ แล้วแต่กรณี

กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีได้ทำการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องโดยกระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินมาถึงขั้นตอนที่ศาลมีหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยส่งไปยังผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี และมีผู้รับหมายเป็นบิดาของผู้รับมอบอำนาจผู้ฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่ศาลกำหนดผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การแต่อย่างใด และไม่มีการแจ้งต่อศาลว่าจะให้พิจารณาคดีต่อไป เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจ⁴³ เป็นผู้ดำเนินคดีแทน กระบวนการพิจารณาของศาลที่กระทำต่อผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันผู้ฟ้องคดีด้วย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ เมื่อบิดาของผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้รับหมาย โดยภูมิลำเนา (Domicile) ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของสำนักงานทนายความ ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ย่อมต้องรับผิดชอบในวิชาชีพของตน และบิดาของผู้รับมอบอำนาจนั้นมียุเพียง 59 ปี เท่านั้นไม่ได้อายุมากดังที่ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นในการสั่งจำหน่ายคดีและการคืนค่าธรรมเนียมศาล โดยในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติหรือระเบียบกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจคืนค่าธรรมเนียม นอกจากนั้น ศาลได้นำกรณีการถอนคำฟ้องมาพิจารณาประกอบว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการดำเนินคดีต่อไปสามารถยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องได้ และมีสิทธิได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนตามกฎหมาย โดยคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 190/2547 มีความเห็นแย้งของ

โปรดดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁴³ ผู้รับมอบอำนาจ คือ บุคคลหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลที่เรียกว่า ผู้มอบอำนาจ ให้มีอำนาจทำการแทน และการกระทำนั้นมีผลทางกฎหมายเสมือนว่า ผู้มอบอำนาจกระทำด้วยตนเอง การมอบอำนาจให้ทำกิจการใดที่กฎหมายกำหนดว่าต้องทำเป็นหนังสือการมอบอำนาจให้ทำกิจการนั้นต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งการดำเนินคดีปกครองสามารถกระทำได้ตามมาตรา 45 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตุลาการในองค์คณะที่น่าสนใจ ในการวางหลักเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดี ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล กล่าวคือ เห็นว่าเจตนารมณ์ของการฟ้องคดี (Purpose of Filing of Case) ต่อศาลปกครอง คือ การไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะป้องกันการเรียกค่าเสียหาย (Damages) เกินกว่าความเป็นจริง การเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงเสมือนเป็นหลักประกันต่อศาลว่าผู้ฟ้องคดีได้เรียกค่าเสียหายตามมูลความจริงนั่นเอง ทั้งนี้ ได้นำ การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีศาลมีคำพิพากษามาพิจารณาด้วย คือ การคืนค่าธรรมเนียมศาล กรณีดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเดียวที่บัญญัติชัดเจนว่าศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล คือการคืนตามส่วนแห่งการชนะคดี ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาลกรณีอื่น ๆ ที่กำหนดใน ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง⁴⁴ (Subordinate Legislation) ที่จะออกมาขัดหรือแย้ง ต่อกฎหมายแม่บท⁴⁵ (Fundamental Law) ไม่ได้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติระเบียบดังกล่าวออกโดย อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเอง ในส่วนการแปลความตามการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีศาลมีคำพิพากษาแล้วให้คืน ค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี หากกรณีใดศาลไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาของคดี ศาลจึง ควรสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เพราะยังมีได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีชนะหรือแพ้คดีตามส่วน ของการฟ้องคดีอย่างไร

ทั้งนี้ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้สั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด แต่โดยมาก ผู้ฟ้องคดีจะทำการอุทธรณ์ (Appeal) ในประเด็นของการสั่งจำหน่ายคดีมากกว่าประเด็นใน ส่วนของค่าธรรมเนียมศาล ดังนี้ ศาลปกครองสูงสุดที่เห็นพ้องกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด จึงไม่มีการพิเคราะห์หรือวางหลักในส่วนที่เกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด เมื่อได้ศึกษาคำสั่งศาลแล้วมาวิเคราะห์เห็นว่า การที่ศาลมีคำสั่ง ไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล เป็นเพราะเห็นว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล (Fail to Comply

⁴⁴ กฎหมายลำดับรอง หมายถึง กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น โดยการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง ไม่ต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภา แต่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจของ พระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับ ซึ่งเหตุที่ต้องมีกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากว่า บางครั้งกฎหมายมีรายละเอียดมาก การบัญญัติทุกอย่างไว้ในพระราชบัญญัติแม่บทนั้นย่อมทำไม่ได้ หรือไม่เหมาะสม เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติผู้พิจารณาต้องเสียเวลามาก หรือบัญญัติได้แต่ไม่สามารถปรับใช้ ในการปฏิบัติงานได้ เป็นต้น

⁴⁵ กฎหมายแม่บท คือ กฎหมายที่อยู่ในระดับพระราชบัญญัติ และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมาย ลำดับรอง แต่กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไม่ได้

with the Order Court) และศาลต้องการใช้อำนาจในการควบคุมกรณีพิจารณาโดยเป็นการใช้อำนาจลงโทษ⁴⁶ ในการไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลซึ่งถือเป็นหลักประกันในการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีวางไว้ต่อศาล แต่เนื่องจากกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ไม่ได้กำหนดการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าวไว้จึงไม่อาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแต่บางส่วนดังเช่น การถอนคำฟ้องได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลเลย และเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการที่ศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในวันนั้น ศาลไม่ได้วางหลักไว้ว่าต้องใช้หลักการใดพิจารณา แต่เจตนารมณ์ในการมีคำสั่ง ศาลอาจพิจารณาแล้วเห็นว่าในกรณีดังกล่าว ศาลไม่มีการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีเลยจึงควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายนั่นเอง

(3) คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

การจำหน่ายคดีในกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป เป็นกรณีที่ศาลพิจารณาเห็นว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไป อาจเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย (Aggrieved and Injured) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างหมดสิ้นตามคำขอท้ายฟ้อง⁴⁷ แล้วศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหลักการที่ศาลนำมาพิจารณาจำหน่ายคดี ซึ่งพิจารณาจากคำคู่ความว่า

⁴⁶ อำนาจลงโทษ คือ อำนาจศาลที่กำหนดบทบังคับหรือบทลงโทษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของศาล จะเห็นได้จากในกรณีที่ศาลปฏิเสธไม่รับคำคู่ความที่ยื่นภายหลังระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือคู่กรณีละเลย (Nonfeasance) ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณา เช่น ในกรณีศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง หรือไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐาน ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ และกรณีผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งต่อศาลให้พิจารณาคดีต่อไป หรือไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานต่อศาล ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในเวลาที่ศาลกำหนด อาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจรายงานผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแลผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้ด้วย ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิอำนาจศาลที่จะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นสถาบันตุลาการที่มีหน้าที่รักษามาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

⁴⁷ คำขอท้ายฟ้อง คือ คำขอที่คู่กรณีต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับในคดีที่ฟ้องต่อศาลอย่างไร คำขอท้ายฟ้องจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คำขอท้ายฟ้องมีความสำคัญในการใช้พิจารณาแบ่งประเภทคดีปกครองและใช้พิจารณาถึงอำนาจศาลปกครองว่าสามารถบังคับตามคำขอท้ายฟ้องและรับคดีไว้พิจารณาได้หรือไม่

ผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในมูลเหตุตามที่ผู้ฟ้องคดีไว้ต่อศาล โดยศาลอาจพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องว่าตรงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่ ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาลโดยส่วนใหญ่แล้วศาลจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ทั้งนี้ ได้หยิบยกคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีจำหน่ายคดีเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองกลางคดี หมายเลขแดงที่ 561/2559 ระหว่างนางสาวเจริญศรี จำปา ผู้ฟ้องคดี และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูที่ 1 กับพวกรวม 5 คน คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยมีคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ที่ลดเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี ลงจาก 25,980 บาท เป็น 24,450 บาท และขอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือน 25,980 บาท ตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม 2556 ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ในระหว่างพิจารณาคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำชี้แจงว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งซึ่งเป็นมูลเหตุในการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว รวมทั้งได้คืนเงินเดือนที่ถูกลดให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำสั่งซึ่งเป็นเหตุพิพาทนั้น ได้ถูกยกเลิกแก้ไขแล้วตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีจึงถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกต่อไปจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

คำสั่งศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ 295/2557 คดีพิพาทระหว่างนางพรรณเพ็ญ เพ็ญ ผู้ฟ้องคดี และนายกรฐมนตรีที่ 1 กับพวกรวม 12 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (การรับจำนำข้าว)⁴⁸ โดยขอให้ชำระเงินตาม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/2557 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

⁴⁸ การรับจำนำข้าว เป็นวิธีการรับจำนำสินค้าเกษตรซึ่งเป็นวิธีการแทรกแซงกลไกตลาด ด้วยวิธีการรับจำนำสินค้าเกษตร ดังเช่น ข้าวเปลือกในตลาดมีมากเกินไป รัฐก็จะเปิดรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่กำหนด ในปริมาณของข้าวจำนวนหนึ่ง เพื่อมิให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่ต่ำ และชาวนาก็จะได้รับเงินจากรัฐไปจำนวนหนึ่งเพื่อใช้หมุนเวียน เมื่อรัฐรับจำนำข้าวออกจากตลาดปริมาณหนึ่งแล้ว ทำให้ปริมาณข้าวที่อยู่ในตลาดมีน้อยลง จึงทำให้ความต้องการซื้อ คือ อุปสงค์ (Demand) มีมากขึ้น ทำให้ราคาสินค้าข้าวสูงขึ้นตามกลไกตลาด และเมื่อได้ราคาในระดับที่น่าพอใจของเกษตรกร เกษตรกรก็จะไถ่ถอนไปแล้วนำข้าวไปขาย (ทางปฏิบัติเพียงนำไปประทอนที่จำนำไปขายแล้ว เกษตรกรรับส่วนต่างราคาไป) แต่หากว่าปริมาณข้าวในตลาดน้อยลงมาก แต่ความต้องการซื้อสูงทำให้ราคาข้าวเกินเหตุ รัฐก็จะนำข้าวที่รับจำนำไว้มาระบายออกสู่ตลาดเพื่อเพิ่มอุปทาน (Supply) ทำให้ประชาชนไม่เดือนร้อนจากราคาข้าวที่สูงเกินไป

ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้อง ต่อมาธนาคารเพื่อเกษตรและสหกรณ์ สาขาตาก ได้มีหนังสือชี้แจงตามคำสั่งศาลว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตามโครงการรับจำนำความเปลือกปีการผลิต 2556/2557 แล้ว ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำนวนเงินตามหลักฐานการชำระเงินมีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินจำนำข้าวเปลือกของผู้ฟ้องคดีตามใบรับของคลังสินค้า กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่พิพาทแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับอีกต่อไป จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 191/2556 คดีพิพาทระหว่าง นางดรุณี ผักขเขต ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ฟ้องคดี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁹ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดลอกลำห้วยนาเพื่อใช้ประโยชน์ในการเก็บน้ำของชาวบ้าน แต่น้ำจากลำห้วยนาได้หลากเข้ามาในที่นาของผู้ฟ้องคดีทำให้น้ำเสียหายเป็นร่องลึกขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพที่นาให้อยู่ในสภาพเดิม หากไม่อาจกระทำได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้อง ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับพื้นที่ที่นาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับสู่สภาพเดิม และได้ชดเชยค่าเสียหาย และผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับเงินดังกล่าวและไม่คิดใจเอาความแก่ผู้ฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไป ไม่มีเหตุที่ศาลต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อออกคำบังคับอีกต่อไป ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

อย่างไรก็ตาม คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในบางคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ต่อมาศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น แต่ศาลไม่มีคำสั่งเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด

⁴⁹ เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (1) หรือ (2)

โปรดดู คำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 302/2557 คดีพิพาทระหว่าง นางนวลฉวี เมืองชัย ผู้ฟ้องคดี และองค์การบริหารส่วนตำบลชิววน ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำความสะอาดสำนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลชิววน มีกำหนดเวลา 1 ปี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ยังไม่สิ้นสุดสัญญา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้วจำนวน 800 บาท ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงต่อศาลว่า ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงหมายส่งคำชี้แจงดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี หากมีความประสงค์คัดค้านให้ดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่วันรับหมาย เมื่อมีการรับหมายโดยชอบและครบกำหนดระยะเวลาไม่มีการโต้แย้งแต่อย่างใด ศาลจึงเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระแล้ว ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับอีกต่อไป ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เมื่อได้ศึกษาคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในกรณีการจำหน่ายคดีเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปมาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยส่วนใหญ่ศาลจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เนื่องจากศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่บางคดีที่ไม่มีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล อาจเป็นกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้กำหนดในกรณีดังกล่าวไว้ ศาลจึงไม่มีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการทำคำสั่งของศาลและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม (Injustice) แก่ผู้ฟ้องคดี

(4) คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณี ไม่มีผู้เข้ามาแทนที่ คู่กรณีที่ได้ถึงแก่ความตาย

กรณีศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากคู่กรณีได้ถึงแก่ความตายและไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก⁵⁰ หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ (Replacement) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้

⁵⁰ ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ทำพินัยกรรมให้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินแทนผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ทำพินัยกรรมประสงค์จะยกทรัพย์สินให้แก่ผู้เยาว์คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ แต่ไม่ต้องการให้ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจจัดการทรัพย์สินที่ยกให้ นั้น โดยกระทำได้ตามมาตรา 1687 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าวหรือ ไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนศาลมีคำพิพากษานั้นเอง โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย เมื่อศาลได้ทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจะทำการรื้อการพิจารณาเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาหรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่มีการยื่นคำร้องให้ศาลเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา เพราะการจำหน่ายคดีถือเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี การเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีกรณีจึงเป็นหน้าที่ของทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หากไม่มีการยื่นภายในเวลาหนึ่งปี นับแต่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลย่อมจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยมีคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในกรณีดังกล่าว คือ

คำสั่งศาลปกครองอุตรธานี คดีหมายเลขแดงที่ 15/2559 คดีพิพาท ระหว่าง นายอรรถพล สุวรรณะ ผู้ฟ้องคดี และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีเกี่ยวกับการความรับผิดชอบอย่างอื่น (Other Liability) ของหน่วยงานทางปกครอง⁵¹ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วน ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องและกระบวนการพิจารณามาจนถึงวันที่ศาลได้กำหนดให้วันที่ 6 สิงหาคม 2558 เป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก แต่ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องลงวันที่ 6 สิงหาคม 2558 แจ้งต่อศาลว่าได้ทราบจากผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายแล้ว ศาลจึงงดการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก⁵² ต่อมาผู้รับมอบอำนาจได้ส่งสำเนาใบมรณะบัตร⁵³ (Notification of Death)

⁵¹ หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

โปรดดู คำนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵² การงดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกอาจกระทำได้ในหลายประการ คือ หากในวันนั่งพิจารณาคดีไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดมาศาล ศาลจะงดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาต่อไป หรือในกรณีคู่กรณี

ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 ศาลจึงรอกการพิจารณาจนกว่า ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียก บุคคลดังกล่าวเข้ามา ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามาภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ และคืนค่าธรรมเนียม ศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายนั้น เมื่อศาลได้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจะทำการรอกการพิจารณาเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ ของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาหรือคู่กรณี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียก (Summon) บุคคลดังกล่าวเข้ามา และศาลอาจมีคำสั่ง แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ศาลจึงคำสั่งรอกการพิจารณาคดี และให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา เมื่อ ไม่ปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอจากผู้ฟ้องคดีให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลใดเข้ามาในคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี ถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ ดังนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย แล้วผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าในการยื่นคำร้องให้ศาลออกหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในกรณีดังกล่าว คือ

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1730/2558 คดีพิพาท ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี และนายรอฮิส หรืออัครเดช ยศผดุงเกียรติ หรือบุญมาชู กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีมีการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วน ศาลมีคำสั่ง รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมาในวันที่ 19 มิถุนายน 2556 ศาลมีคำสั่งจำหน่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ถึงแก่ความตาย และไม่มีคำขอจากบุคคลซึ่งเป็นทายาท⁵⁴ ผู้จัดการมรดกผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอ เข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา ดังนั้น

ถึงแก่ความตาย ศาลต้องทำการงดนั่งพิจารณาเพื่อทำการรอกการพิจารณาเพื่อให้มีบุคคลเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ ความตาย

⁵³ ใบมรณะบัตรเป็นเอกสารสำคัญทางราชการที่ออกให้โดยนายทะเบียนผู้รับแจ้งออกให้กับผู้แจ้งการตาย และ เป็นเอกสารแสดงถึงการตายของบุคคลที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ใบมรณะบัตรยังเป็นเอกสารที่ญาติต้องนำไปใช้ เพื่อจัดการเรื่องอื่น ๆ ที่มีข้อผูกพันทางกฎหมายอีกด้วย เช่น การนำชื่อผู้ตายออกจากทะเบียนบ้าน หรือใช้ ในการจัดการทรัพย์สินมรดกของผู้ตาย

⁵⁴ พนักงานเดินหมายของศาล คือ ผู้ที่มีหน้าที่ส่งหมายศาลหรือเอกสารให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือบุคคลที่ เกี่ยวข้องตามคำสั่งของศาลปกครอง

เมื่อไม่ปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าวหรือไม่คำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามาภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ ต่อมาศาลออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2556 แต่ศาลได้รับรายงานของ พนักงานเดินหมาย⁵⁵ (Bailliff) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ถึงแก่ความตายแล้ว เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2556 ศาลจึงมีคำสั่ง ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2557 แจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2556 ศาลจึงคำสั่งรอกการพิจารณาคดีแต่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้รับหมายโดยชอบ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2557 เมื่อปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอจากผู้ฟ้องคดีให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลใดเข้ามาในคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ และคืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในบางคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล แล้ว ต่อมาศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ เนื่องจากคู่กรณีถึงแก่ความตาย แต่ศาลไม่มีคำสั่ง คืนค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด เช่น คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นคดีนี้ คือ

คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 350/2558 ระหว่าง นางสาวเสาวลักษณ์ ปินใจ ผู้ฟ้องคดี และเทศบาลเมืองพะเยา ผู้ถูกฟ้องคดี คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีชำระ ค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยแสวงหา ข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม ต่อมา ข้อเท็จจริงปรากฏใน ส่วนวนศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 142/2556 หมายเลขแดงที่ 228/2556 ผู้ฟ้องคดีได้ ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2557 และศาลมีคำสั่งรอกการพิจารณาคดีจนกว่าทายาท ผู้จัดการ มรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มี

⁵⁵ ทายาทแห่งกองมรดกมีสองประเภท คือ ทายาทโดยธรรม กับ ทายาทตามพินัยกรรม ซึ่งมีที่มาและข้อกำหนด รับมรดกแตกต่างกัน กรณีที่ผู้ตายหรือเจ้ามรดกมีเจตนาแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมมีอำนาจแบ่ง สัดส่วนในมรดกได้เองโดยพินัยกรรม หากมิได้ทำพินัยกรรม การแบ่งมรดกต้องเป็นไปตามกฎหมายมรดกเท่านั้น ทายาทประเภทแรก คือ ทายาทโดยธรรม ซึ่งกฎหมายจัดลำดับชั้นไว้โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางสายเลือดกับ เจ้ามรดก นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้ผู้สมรสที่มีลูกต้องตามกฎหมาย ถือเป็นทายาทโดยธรรมเป็น กรณีพิเศษ ทายาทประเภทที่สอง คือ ทายาทตามพินัยกรรม ซึ่งเกิดจากเจตนาของเจ้ามรดกในการจัดแบ่งทรัพย์สิน ตามที่ตนต้องการและไม่จำกัดว่าต้องแบ่งทายาทโดยธรรมเท่านั้น บุคคลภายนอกอาจเป็นทายาทตามพินัยกรรมก็ได้ เมื่อเจ้ามรดกตาย การแบ่งมรดกต้องกระทำตามพินัยกรรมเท่านั้น จะไม่มีการนำวิธีแบ่งของกฎหมายมาใช้เด็ดขาด ยกเว้นมีทรัพย์สินนอกพินัยกรรมซึ่งเจ้ามรดกมิได้เขียนไว้ จึงต้องนำการแบ่งมรดกตามกฎหมายไปใช้กับ ทายาทโดยธรรม

ส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามา เมื่อไม่ปรากฏว่าไม่มีบุคคลดังกล่าวหรือไม่คำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ

เมื่อได้ศึกษาคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในกรณีดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะป็นกรณีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ศาลจะมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่มีในบางกรณีที่ศาลไม่มีคำสั่งเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลเนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Rule of Administrative Court Procedure) ไม่มีการกำหนดให้ศาลสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล ในกรณีไม่มีผู้เข้ามาแทนคู่กรณีที่ถึงแก่กรรม ทำให้คำสั่งของศาลปกครองในกรณีนี้ ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและหากมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันแต่ศาลมีคำสั่งที่แตกต่างกันอาจขัดต่อหลักความเสมอภาคได้

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ศาลปกครอง มีภารกิจที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนด้วยกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างโดยมุ่งเน้นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Citizen Right and Freedom) ไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยหลักความเสมอภาค เมื่อก้าวถึงค่าธรรมเนียมศาลซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเมื่อมีการจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว สิ่งที่ศาลต้องมีคำสั่ง คือ การคืนค่าธรรมเนียมศาลอย่างไรก็ตาม เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้กรณีดังกล่าว ศาลจะมีอำนาจคืนค่าธรรมเนียมศาลอย่างไร หรือจะสั่งได้เฉพาะกรณีที่ศาลมีอำนาจในการสั่งคืนได้ แต่ไม่มีแนวทางในการใช้ดุลพินิจของศาล ซึ่งอาจทำให้เกิดกรณีที่ทำให้ศาลมีคำสั่งในกรณีเดียวกันแต่มีคำสั่งแตกต่างกันโดยขัดต่อหลักเสมอภาคได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลต้องผูกพันให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อหน้าศาล อีกทั้ง ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายของศาลต่อประชาชน คือ ความผูกพันของผู้พิพากษาต่อกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ โดยห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ให้มีการใช้กฎหมายแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องมีการปรับใช้กฎหมายให้ตรงกับกรณีที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง

เมื่อได้ศึกษาจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการบังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีการแก้ไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล นอกจากการเสียค่าธรรมเนียมศาล ตามอัตราของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความแพ่ง ที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีการแก้ไขเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียม ในหลายส่วน อีกทั้งมีการแก้ไขเกี่ยวกับการคืนค่าขึ้นศาลด้วย เมื่อได้วิเคราะห์พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อันเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลแล้ว จึงมีแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(1) แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบของคำพิพากษา (Form of Judgment)

เมื่อได้พิจารณาคำสั่งทางปกครองในบางคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีการวางเงินค่าธรรมเนียมศาล แต่ศาลปกครองไม่มีคำสั่งเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลไว้ โดยเมื่อพิจารณามาตรา 69 วรรคหนึ่ง⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้ คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องระบุคำสั่งเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด แต่ตามมาตรา 141⁵⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทำเป็นหนังสือ และต้องกล่าวหรือแสดงถึงคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี ตลอดทั้งค่าฤชาธรรมเนียม นอกจากนั้น ตามมาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดว่า คำสั่งในเรื่อง ค่าฤชาธรรมเนียมนั้น ไม่ว่าคู่ความทั้งปวงหรือแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะมีคำขอหรือไม่มีก็ดี ให้ศาล

⁵⁶ มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งศาลปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย
- (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามี

๑๓๑

๑๓๑

⁵⁷ มาตรา 141 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทำเป็นหนังสือ และต้องกล่าวหรือแสดง

- (1) ชื่อศาลที่พิพากษาคดีนั้น
- (2) ชื่อคู่ความทุกฝ่ายและผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน ถ้าหากมี
- (3) รายการแห่งคดี
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยทั้งปวง
- (5) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีตลอดทั้งค่าฤชาธรรมเนียม

๑๓๑

๑๓๑

ตั้งลงในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือในคำสั่งจำหน่ายคดีออกสารบบความ แล้วแต่กรณี จึงเห็นได้ว่า ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ค่าธรรมเนียมศาลเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลต้องมีคำสั่ง นอกจากนั้น ความสำคัญของการเขียนคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น อาจพิจารณาได้จากกฎหมายใน สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็น คณะทำงาน เพื่อศึกษาผลสะท้อนเชิงลึกเกี่ยวกับการเขียนคำพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อหาแนวทาง ให้คำพิพากษาสามารถถ่ายทอดออกมาด้วยความชัดเจนในการให้เหตุผล และเข้าใจได้ง่ายแก่ สาธารณชนนั่นเอง⁵⁸ ดังนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมมาตรา 69 วรรคหนึ่งแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้คำพิพากษาต้องระบุ คำสั่งเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลด้วย ดังนี้

มาตรา 69 กฎหมายเดิม	มาตรา 69 กฎหมายที่เสนอแก้ไข
มาตรา 69 วรรคหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ไว้ด้วย	มาตรา 69 วรรคหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม คำบังคับไว้ด้วย (8) คำสั่งเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาล ถ้าผู้กรณีได้ชำระไว้ต่อศาล

เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เพื่อกำหนดรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลได้มี คำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีที่มีการจำหน่ายคดีและคู่กรณีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลไว้ ต่อศาล เพื่อให้แนวทางการทำคำสั่งของศาลปกครองเป็นไปในแนวทางเดียวกันก่อให้เกิด ความสมบูรณ์และชัดเจนของคำพิพากษาและคำสั่งมากยิ่งขึ้น

⁵⁸ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *ทันข่าววิชาการ สว. ... เก็บสาระรวมเล่ม (เล่ม 6) (ฉบับที่ 127 เดือนตุลาคม 2554 – ฉบับที่ 152 เดือนมีนาคม 2555)*. กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์. หน้า 19-20.

(2) แนวทางแก้ไขปัญหากลุ่มเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้องหรือถอนคำอุทธรณ์

การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้องตามมาตรา 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่มีแนวทางในการใช้ดุลพินิจของศาล ว่าในกรณีใดต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน และหากคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนนั้นใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา เนื่องจาก เมื่อได้ศึกษาคำสั่งศาลปกครองในกรณีการถอนคำฟ้องแล้ว ในบางกรณีเห็นว่า คดีที่มีการถอนคำฟ้องในระหว่างการพิจารณาในชั้นตอนเดียวกันแต่มีการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในคดีหนึ่ง โดยคืนทั้งหมดและในอีกคดีหนึ่งศาลคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน และศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วจึงสรุปได้ว่า การถอนคำฟ้องควรมีค่าใช้จ่าย ดังนั้นเมื่อตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งตามมาตรา 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจศาลในการคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว จึงควรหักส่วนจากค่าธรรมเนียมศาลเป็นค่าใช้จ่ายในการถอนคำฟ้อง

นอกจากนั้น การใช้ดุลพินิจของศาลจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อาจพิจารณาหลักเกณฑ์จากกระบวนการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่นเดียวกับระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ ตามระเบียบได้กำหนดการหลักคืนค่าขึ้นศาลตามขั้นตอนของการสืบพยาน โดยการคืนเป็นอัตราส่วนของค่าขึ้นศาลทั้งหมด โดยหากถอนคำฟ้องก่อนสืบพยาน (Investigate) คืนค่าธรรมเนียมศาลโดยคืน 3 ใน 4 ส่วน และหากสืบพยานไปบ้างแล้วคืนค่าธรรมเนียมศาลไม่เกินครึ่งหนึ่ง และในกรณีคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีพิเศษคืนค่าขึ้นศาลไม่เกิน 7 ใน 8 ส่วน คือ กรณีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ⁵⁹ (Compromise Contract)

⁵⁹ สัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน แต่คู่กรณีจะประนีประนอมกันอย่างไรนั้น นายสถิตย์ เล็งไธสง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ กระทรวงยุติธรรม ได้เขียนอธิบายความหมายไว้ในสารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ดังนี้

ประนีประนอมยอมความนั้น ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับแก้ไข คำว่า ประนีประนอมยอมความ เป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายสงสารเห็นอกเห็นใจกัน ยอมโอนอ่อนผ่อนปรนให้แก่กันตามกฎหมายเป็นสัญญาระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีสองฝ่ายให้เสร็จสิ้นไป การประนีประนอมยอมความนี้มีผลให้ข้อเรียกร้องเดิมระงับไปและทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามข้อความในสัญญาที่ทำกันขึ้นใหม่ นอกจากนั้น ยังทำให้อายุความตามหนี้เดิมสะดุดหยุดลง แล้วอายุความเริ่มต้นนับใหม่ต่อไปอีก 10 ปี บางกรณีอายุความตามสัญญาเดิมอาจจะสั้นกว่า 10 ปี

ก่อนการสืบพยาน เพื่อนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้แล้ว หากพิจารณาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 347/2547 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2552 ที่ศาลมีคำสั่งคืนบางส่วนนั้น ศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลโดยประมาณ คือ 7 ใน 8 ส่วนของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดซึ่งเป็นกรณีที่มีการถอนคำฟ้องก่อนการนั่งพิจารณาครั้งแรกของศาล และเมื่อได้พิจารณาคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น มีการสั่งคืนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ทั้งนี้ ศาลอาจพิจารณากระบวนการที่ดำเนินการไปแล้วประกอบด้วย นอกจากนั้น ควรให้อำนาจศาลคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดบางกรณี เช่น กรณีที่การถอนคำฟ้องเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหลักการดังกล่าวได้พิจารณาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่การถอนคำฟ้องไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หากเป็นกรณีที่การถอนคำฟ้องเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน หรือฝ่ายปกครองได้ตอบสนองความต้องการของผู้ฟ้องคดีในภายหลังการรับคำฟ้อง

การบัญญัติเกี่ยวกับการถอนคำฟ้องและการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ⁶⁰ โดยการเพิ่มเติมในส่วนที่ 2 การดำเนินคดีปกครอง บัญญัติในมาตรา 62/1 ซึ่งต่อจากมาตรา 62 ที่จะกำหนดเป็นกรณีการทิ้งฟ้อง

แต่เมื่อทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันอายุความก็จะยาวออกไปอีก 10 ปี เช่นกัน การทำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น คงอาศัยหลักกฎหมายในเรื่องนิติกรรม กล่าวคือ ถือเอาเจตนาของกลุ่มที่แสดงออก ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่มีเงื่อนไขที่พ้นวิสัยที่จะปฏิบัติได้ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน

หลักสำคัญในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ คือ ต้องให้ปรากฏหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบตามสัญญานั้นเป็นสำคัญหรือลายมือชื่อของตัวแทนของฝ่ายนั้นก็ได้ จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้

⁶⁰ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหลายประเภท เช่น พระราชบัญญัติ จะมีความแตกต่างจากกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งจะเป็นรูปแบบพระราชกำหนด เพราะกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาของผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีกระบวนการตราขึ้นตามกฎหมาย สามารถออกในเรื่องทั่วไป ส่วนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภัยพิบัติสาธารณะ ความมั่นคงของทางเศรษฐกิจ เรื่องเร่งด่วนเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฯลฯ ซึ่งสามารถออกได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง ถ้าพระราชกำหนดนั้นได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าไม่ผ่านความเห็นชอบพระราชกำหนดนั้นก็จะตกไปและไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ที่ผู้ศึกษาจะเสนอให้แก้ไขกฎหมายในกรณีต่อไป ทั้งนี้ นำความให้ข้อ 82 บางส่วนมาบัญญัติไว้ใน ส่วนของหลักการที่สำคัญและเพิ่มเติมการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีถอนคำฟ้อง ดังต่อไปนี้

มาตรา 62/1 กฎหมายที่เสนอเพิ่มเติม
<p>มาตรา 62/1 ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นถอนคำฟ้อง โดยจะถอนเฉพาะ บางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้ ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียม ศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่เห็นสมควร</p> <p>ถ้าการถอนคำฟ้องคดีในที่เกิดจากการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็น ประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ ถอนคำฟ้องก็ได้</p>

ในส่วนของหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการกำหนดไว้ใน ข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

ข้อ 82/1 ที่เสนอเพิ่มเติม
<p>ข้อ 82/1 เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีการถอนคำฟ้อง การคืนค่าธรรมเนียมศาลให้ เป็นไปดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กรณีถอนคำฟ้องก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลไม่เกิน 7 ใน 8 ส่วน</p> <p>(2) กรณีถอนคำฟ้องเมื่อมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลไม่เกิน 3 ใน 4 ส่วน</p> <p>การคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองกรณีให้ศาลพิจาระห์ถึงเหตุแห่งการถอนคำฟ้องคดี และการพิจารณาที่ ได้กระทำไปแล้วประกอบด้วย</p>

ส่วนกรณีถอนคำอุทธรณ์ (Withdraw an Appeal) หมายถึง การถอนอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งในอาชญากรรมหรือคดีอาชญากรรมในชั้นที่ศาลปกครองชั้นต้นตรวจคำอุทธรณ์หรือภายหลังที่ส่ง คำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดก็ได้ โดยหลักการเกี่ยวกับการถอนคำฟ้อง คือ ก่อนที่ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง จึงนำหลักการถอนคำฟ้องในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ โดยอนุโลม

(3) แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีผู้ฟ้องคดี ไม่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

เมื่อได้พิเคราะห์มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในกรณีไม่มา ให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐาน และในกรณีตามข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นกรณีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ ซึ่งอยู่ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ตามมาตรา 62 คือ การจำหน่ายคดีในชั้น ภายหลังที่ศาลรับคำฟ้อง และระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความคือ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลที่นอกเหนือจาก คำคู่ความ เช่น การเรียกมาให้ถ้อยคำ เรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งนี้ ในชั้นตรวจคำฟ้อง ศาลย่อม อำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องพิจารณา และในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลย่อมมีการแสวงหาข้อเท็จจริง ครบถ้วนแล้ว รวมทั้งในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (First Hearing Day) ไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 62 โดยหากผู้ฟ้องคดีไม่มาในวันนัดนั่งพิจารณาคดีจะเสียสิทธิ 2 ประการ คือ การแถลงด้วยวาจา ต่อศาลและการฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี⁶¹ เท่านั้น ศาลจะไม่จำหน่ายคดีออกสารบบ ยกเว้นในกรณีมีคำขอถอนคำฟ้อง ดังนั้น มาตรา 62 จึงควรบัญญัติให้มีความชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรบัญญัติให้มีการเชื่อมโยงกับข้อ 47 และนำคำว่า “ทั้งฟ้อง” มาเพิ่มเติมเพื่อแสดงถึง อำนาจในเชิงลงโทษของศาล เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีตระหนักถึงหน้าที่และไม่ละเลยการปฏิบัติตามคำสั่งศาล ทำให้บทบัญญัติมาตรา 62 เป็นหลักการสำคัญในกรณีทั้งฟ้องที่มีการกำหนดไว้ชัดเจนตามกฎหมาย การทั้งฟ้องนั้นเป็นการจำหน่ายซึ่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ฟ้องคดีอันเป็นหลักการ ที่การจำกัดสิทธิของประชาชน (Citizen Right) โดยการกระทำดังกล่าว ต้องมีขึ้นจากบทบัญญัติของ กฎหมายที่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ

การจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากความผิดของผู้ฟ้องคดี เมื่อได้พิเคราะห์แล้วว่าการ คืบค้าธรรมเนียมศาลทั้งหมด อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ใส่ใจในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ อีกทั้ง อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหากนำมาเปรียบเทียบกับกรณีถอนคำฟ้อง จึงควรแก้ไขมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ศาลมีอำนาจ สั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแต่บางส่วน ดังนี้

⁶¹ การมีตุลาการผู้แถลงคดีนำหลักการมาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสเพื่อถ่วงดุลอำนาจของตุลาการเจ้าของ ส่วนวนและองค์คณะ ซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองนอกองค์คณะพิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดทำและ เสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะ ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่เสนอคำแถลงการณ์ซึ่งประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนเองในทางชี้ขาดว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร

มาตรา 62 กฎหมายเดิม	ข้อ 62 กฎหมายที่เสนอแก้ไข
มาตรา 62 วรรคหนึ่ง ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้อัยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองจะสั่งให้จำหน่ายคดีเสียก็ได้	มาตรา 62 วรรคหนึ่ง ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้อัยคำหรือยื่นคำชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองจะสั่งให้จำหน่ายคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทิ้งฟ้องเสียก็ได้

ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 62 แล้ว เพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงเห็นควรมีการแก้ไข ข้อ 47 โดยเพิ่มเติมให้การจำหน่ายคดีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการทิ้งฟ้องตามมาตรา 62 โดยแก้ไขเพิ่มเติมใน ข้อ 47 วรรคสี่ ด้วยข้อความว่า “เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทิ้งฟ้องตามบทบัญญัติมาตรา 62” ในส่วนท้าย ดังนี้

ข้อ 47 เดิม	ข้อ 47 ที่เสนอแก้ไขในวรรคสี่
ข้อ 47 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนานัดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้	ข้อ 47 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนานัดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทิ้งฟ้องตามบทบัญญัติมาตรา 62 ก็ได้

สำหรับแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการตั้งค่าน้ำธรรมเนียมศาลบางส่วน ทั้งนี้ ควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์จากระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553 แล้วพบว่ากรณีที่ฟ้องนั้น ถือเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีจึงมีการคืนค่าขึ้นศาลเพียงบางส่วนเท่านั้น นอกจากนั้น ยังมีอัตราส่วนในการคืนค่าขึ้นศาลที่น้อยกว่ากรณีถอนคำฟ้อง กล่าวคือ คืนค่าขึ้นศาล กึ่งหนึ่งในกรณีทั้งฟ้องก่อนสืบพยาน และคืนค่าขึ้นศาล 1 ใน 4 ส่วน ในกรณีทั้งฟ้องเมื่อมีการสืบพยานไปแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามมาตรา 62 เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล โดยข้อ 47 นั้น เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในชั้นการคัดค้านคำให้การ จึงควรนำการทำคำคัดค้านคำให้การมาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งตามมาตรา 62 อาจเกิดขึ้นก่อนหรือภายหลังการทำคำคัดค้านคำให้การได้ ทั้งนี้ ในส่วนของหลักเกณฑ์การคืนค่าธรรมเนียมศาลอย่างใดนั้น เมื่อพิจารณาตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการคืนค่าขึ้นศาล พ.ศ. 2553 ให้คืนกึ่งหนึ่ง และ 1 ใน 2 ส่วนของค่าขึ้นศาลทั้งหมด ผู้ศึกษาเห็นว่า อาจทำให้ได้รับคืนน้อยจนเกินไป ไม่เป็นไปตามหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Administrative Court Procedure) อีกทั้ง การถอนคำฟ้องที่เห็นควรให้คืน 7 ใน 8 ส่วน และ 3 ใน 4 ส่วน ดังที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขในกรณีถอนคำฟ้องก่อนนั้น ทำให้อัตราส่วน (Ratio) มีความแตกต่างจนเกินไป ดังนี้ จึงเห็นควรให้กำหนดอัตราส่วนการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีทั้งฟ้อง คือ 3 ใน 4 ส่วน และกึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่ตัดดุลพินิจในการที่ศาลพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ในข้อ 47/1 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

ข้อ 47/1 ที่เสนอเพิ่มเติม
<p>ข้อ 47/1 เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีการทั้งฟ้อง การคืนค่าธรรมเนียมศาลให้เป็นไปดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กรณีทั้งฟ้องก่อนหรือในชั้นทำคำคัดค้านคำให้การ ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลไม่เกิน 3 ใน 4 ส่วน</p> <p>(2) กรณีทั้งฟ้องภายหลังทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลไม่เกินกึ่งหนึ่ง</p> <p>การคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองกรณีให้ศาลพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย</p>

(4) แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

ในกรณีเหตุแห่งการฟ้องหมดสิ้นไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีการกำหนดการจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวไว้แต่เป็นไปตามหลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง (General Principles of the Administrative Court Procedure) คือ ในกรณีที่วัตถุแห่งคดีหมดไปแล้ว ข้อโต้แย้งหมดไปแล้ว กรณีก็ไม่มีความจำเป็นต้องพิพากษาและมีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยอาจพิจารณาจากคำคู่ความว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในมูลเหตุตามที่ได้ฟ้องคดีไว้ต่อศาล โดยศาลอาจพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องว่าตรงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ในกรณีนี้เรียกว่า “non-lien” ทั้งนี้ เกิดจากหลักการตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) แม้ตามข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ใช้หลักทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการบัญญัติการจำหน่ายคดี เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องหมดสิ้นไปในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแสดงถึงใช้อำนาจศาลในการควบคุมการพิจารณาที่เห็นควรจำหน่ายคดีกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

ในกรณีศาลสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่ศาลเห็นเองว่าควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุอื่น เช่น ในกรณีเรื่องเฉพาะบุคคลของผู้ฟ้องคดี คือ คดีบุคคลที่มีการฟ้องเกี่ยวกับตำแหน่งของข้าราชการ (Government Official) แล้วต่อมาผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย จึงไม่อาจให้มีคำบังคับเช่นเดียวกัน ศาลจึงควรมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด และไม่ตัดอำนาจศาลในกรณีเห็นสมควรเป็นอย่างอื่น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาการสรุปการประชุมของตุลาการศาลปกครองในวันที่ 14 ตุลาคม 2547⁶² แล้วนั้น เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับผู้ศึกษา ดังนั้น เห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ขึ้น คือ มาตรา 72/2 ดังนี้

⁶² สุกัญญา แก้วมณี. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 6. หน้า 5.

มาตรา 72/2 กฎหมายเพิ่มเติม

มาตรา 72/2 ก่อนศาลมีคำพิพากษา หากศาลเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นหมดสิ้นไป เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี
ได้บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตรงตามคำขอท้ายฟ้องหรือด้วยเหตุอื่น และศาลไม่จำเป็นต้อง
มีคำบังคับตามมาตรา 72 อีกต่อไป ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ การคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น
เว้นแต่ศาลเห็นสมควรเป็นอย่างอื่น ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

(5) แนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีไม่มี
ผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณีได้ถึงแก่ความตาย

การจำหน่ายคดีเนื่องจากกรณีไม่มีผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย
ก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีนั้น กำหนดไว้ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย
และผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ศึกษาได้พิจารณาเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย
ศาลได้ทราบถึงการตายแล้วรอการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อให้ทายาท ผู้จัดการมรดก (Administrator)
ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่
ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา ในบางกรณีบุคคลดังกล่าวอาจจะไม่ทราบว่า
ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ จึงไม่อาจยื่นเข้ามาแทนที่คู่กรณีได้ทันระยะเวลา
ตามกำหนด นอกจากนั้น บุคคลดังกล่าวอาจไม่ต้องการให้มีการดำเนินคดีต่อไป เนื่องจากการเข้ามา
ในกระบวนการศาล เนื่องจากเห็นว่า มีความยุ่งยากในการพิจารณาคดีแทนผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคำขอดังกล่าว
ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การจำหน่ายคดีออกจากสารบบความย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี
ผู้ถูกฟ้องคดีจึง ไม่ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลเข้ามาแทนที่ ผู้ศึกษาเห็นว่า การจำหน่ายคดี
ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีเองโดยตรง และผู้ฟ้องคดีไม่เคยแสดงเจตนาต่อศาลว่า
ไม่ต้องการให้ดำเนินการพิจารณาต่อไป ศาลจึงควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี
ถึงแก่ความตายแล้ว ค่าธรรมเนียมที่ศาลสั่งคืนนั้น ย่อมตกแก่กองมรดก⁶³ (Mass of the Estate)

⁶³ กองมรดก คือ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน บ้าน เสื้อผ้า หรือแม้แต่ของใช้ส่วนตัว
นอกจากทรัพย์สินแล้ว ยังรวมถึงบรรดาสัตว์ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวันที่ตายหรือที่จะมีขึ้น
ในวันข้างหน้าภายหลังจากที่ตายแล้วด้วย เช่น ทำสัญญาเช่าบ้านมีกำหนดสิบปี เขาไปได้สองปีแล้วเกิดตายลง
สิทธิที่จะเช่าบ้านนั้นต่อไปอีกแปดปี ย่อมจะตกเป็นกองมรดก ในขณะเดียวกันหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการชำระ
ค่าเช่าที่ค้างอยู่ก็ดี หรือที่จะชำระต่อไปในวันหน้าก็ดี ล้วนตกเป็นกองมรดกด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม
บรรดาสัตว์ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบที่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตาย ย่อมสิ้นสุดลง
ไปด้วย ไม่ตกทอดไปถึงทายาท เช่น ทำสัญญาตกลงรับจ้างวาดรูปไว้แล้วเกิดตายเสียก่อนเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า
โดยสภาพแล้วเป็นเรื่องเฉพาะตัว ทายาทจะกระทำการแทนผู้ตายย่อมไม่ได้

ผู้ฟ้องคดี ในทางปฏิบัติศาลให้จะให้ทายาททั้งหมดตั้งผู้แทนมารับเงินค่าธรรมเนียมศาลคืนหรือให้ผู้จัดการมรดกมารับค่าธรรมเนียมศาลคืน

กรณีที่ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายนั้น โดยทางปฏิบัติเมื่อศาลได้ทราบการถึงแก่ความตายของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลจะมีหมายแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลมีหมายเพื่อเรียกบุคคลที่กฎหมายกำหนดเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอดังกล่าวหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไม่มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกินกว่าหนึ่งปี ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดี เมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลนั้นได้มีการแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีให้ยื่นคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลเข้ามาในคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีการยื่นคำขอดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล หรือไม่ต้องการให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป ดังนี้ ในส่วนของการคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น จึงเห็นว่าควรคืนค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนเท่านั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนตามกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 53 กฎหมายเดิม	มาตรา 53 กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมวรรคสอง
<p>มาตรา 53 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย</p> <p>ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้</p>	<p>มาตรา 53 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย</p> <p>ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้ และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน</p>

นอกจากนั้น ควรกำหนดแนวทางในการดำเนินการคืนค่าธรรมเนียมศาลให้เป็นไปทางเดียวกันในระยะเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกรณีผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน ทั้งนี้ เมื่อนำหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลกรณีทั้งฟ้องมาพิจารณา และหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับการถอนคำฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย เนื่องจากการทั้งฟ้องจะเกิดขึ้นในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างจากกรณีไม่มีผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณีซึ่งถึงแก่ความตายที่เกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนก่อนการพิพากษา แต่กรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีไม่อาจคาดเดาได้ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณา และการนำหลักกระบวนการพิจารณาของศาลที่ได้ดำเนินการไปแล้วในกรณีถอนคำฟ้องมาประกอบ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าควรกำหนดอัตราส่วนการคืนค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกันในทุกขั้นตอนการพิจารณา คือ อัตราส่วน 3 ใน 4 ส่วนของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนำหลักการตามมาตราดังกล่าวมาบัญญัติไว้ ในหมวด 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเปลี่ยนแปลงเป็น หมวด 6⁶⁴ การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี การถอนคำฟ้อง และการเข้าแทนที่คู่กรณีซึ่งถึงแก่ความตาย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 82/2 ดังนี้

ข้อ 82/2 ที่เสนอเพิ่มเติม
<p>ข้อ 82/2 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดกผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย</p> <p>ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน</p> <p>เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีจำหน่ายคดีตามวรรคหนึ่ง การคืนค่าธรรมเนียมศาลให้เป็นไปดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) เมื่อศาลจำหน่ายคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (2) เมื่อศาลจำหน่ายคดีเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายให้คืนค่าธรรมเนียมศาลไม่เกิน 3 ใน 4 ส่วน <p>การคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองกรณีให้ศาลพิจารณาถึงพฤติการณ์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วย</p>

⁶⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 6 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

