

บทที่ 4

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองและการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งจะขอกว่า โดยแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

4.1 ข้อความทั่วไปและการฟ้องคดีปกครอง

4.1.1 โครงสร้างของศาลปกครอง¹

ศาลปกครองมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล

1. ศาลปกครองชั้นต้น
2. ศาลปกครองสูงสุด

4.1.2 อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ คือ²

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี
3. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
4. คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 บัญญัติว่า ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล คือ

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

² ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543, หน้า 160.

4.1.3 หลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครอง

เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้น จึงต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครองเอง ซึ่งได้แก่วิธีพิจารณาแบบไต่สวน อันเป็นวิธีการที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง

อย่างไรก็ดี การพิจารณาคดีปกครองยังคงต้องเคารพหลักทั่วไปของระบบวิธีพิจารณาคดี อันเป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้มีการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ เช่น การฟังความสองฝ่าย การพิจารณาไปตามกรอบของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น

จากหลักการของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาสู่การวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ส่วนหนึ่งอันเป็นกรอบสาระสำคัญได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอีกส่วนหนึ่งกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.1.3.1 การเสนอคำฟ้อง

การยื่นฟ้องต่อศาล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1. เรื่องที่นำมาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง และต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือ เป็นกรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2. ต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ อำนาจศาลในที่นี้หมายถึงทั้งอำนาจและเขตอำนาจกล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจะฟ้องไปยังศาลปกครอง สูงสุดไม่ได้ ในทางกลับกันคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาล ปกครองสูงสุดเท่านั้น อีกทั้งการยื่นฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

3. คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่น โดยถูกวิธี

การฟ้องคดีปกครอง ไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้เฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ ฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ ใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 กล่าวคือต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอและลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี โดยต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปพร้อมคำฟ้อง โดยผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

สำหรับวิธีการยื่นคำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

อนึ่ง ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคล ดังกล่าวจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ ในกรณีนี้ถือว่าการกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดี ทุกคนด้วย

4. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถก็ต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น มีข้อยกเว้นอนุญาตให้ผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ฟ้องคดีด้วยตนเอง ได้ถ้าศาลอนุญาต

5. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือคว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งในความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายในคดีปกครองก็คือประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทาง ปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหายและผู้ฟ้องคดี ปกครองได้เช่นกัน

สำหรับกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง หรือสัญญาทางปกครองนั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเขาต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพ และสิทธิของเขาถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครอง หรืออสังหาริมทรัพย์ของเขาถูกเวนคืน

ในคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คงถือหลักเดียวกับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนคดี ที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายในเรื่องนั้นๆ แต่ก็ต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่กล่าวมาข้างต้นด้วยว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือ แตกต่างกันเพียงใด แต่สำหรับคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่มีประเด็นต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” เพราะผู้ฟ้องคดีก็คือฝ่ายปกครองและเป็นการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

6. ต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี และถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือ สถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และในบางกรณีถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

7. ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน 60 วัน หรือตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ภายใน 15 วัน เป็นต้น ซึ่งหากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากมีการอุทธรณ์แล้วและได้มีการ สั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

8. การชำระค่าธรรมเนียมศาล

โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (กรณีการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทะเลาะต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร) แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่ที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

9. การขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาแก้ไขความเสียหายก่อนฟ้องคดี

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ในกรณีของคดีสัญญาและละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น ไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้เอกชน ผู้ฟ้องคดีต้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดทางละเมิดหรือตามสัญญาเสียก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีปกครองได้ คงมีกรณีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น ที่วางหลักว่าผู้เสียหายจะขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดก็ได้ และถ้าไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา 14) อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องดำเนินการที่กล่าวมาเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ เอกชนผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองได้เลย ถ้าเป็นกรณีที่เข้าข่ายตามมาตรา 9 (3)

4.2 เงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย มีความเห็นเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียนั้นใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา ทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

จากบทนิยามของการอุทธรณ์สามารถแยกสาระสำคัญ ได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 เกิดการโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งก็จะไม่มีการยื่นอุทธรณ์ แต่หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีมีความเห็นเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ย่อมเกิดข้อโต้แย้งหรือคัดค้านว่าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ตนได้เสนอข้อพิพาทให้ศาลนั้นพิจารณา ซึ่งข้อโต้แย้งหรือคัดค้านจะมีผลในทางกฎหมายเมื่อคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิอุทธรณ์

4.2.2 ต้องเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

การที่ให้ศาลปกครองชั้นต้นกลับมาทบทวนคดีที่ได้เคยพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งไปแล้ว จะถือว่าศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการที่ได้ให้ความเห็นในเรื่องเดิมมาแล้ว ตามหลัก “Natural Justice” ที่กล่าวว่า “Memo index in re sua” (No man can be judged in his own cause) การทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องเป็นหน้าที่ของศาลในระดับเหนือขึ้นไป คือ ศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของศาลชั้นต้น (Supervisory Power) และมีอำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาดที่ศาลชั้นต้นได้ทำไว้ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องเป็นการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

4.2.3 การอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

การอุทธรณ์จะต้องทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือเพื่อแสดงไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่อาจทำด้วยวาจาได้ และผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะนำส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป

การพิจารณาเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดมีเงื่อนไขที่เป็นข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

4.2.3.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

(1) คำพิพากษาที่อาจอุทธรณ์ได้

เมื่อคำฟ้องถูกเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้น และคำฟ้องนั้นเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองชั้นต้นก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการพิจารณาระทั่งสิ้นสุดขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและเมื่อศาลได้นั่งพิจารณาและเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะนัดประชุมปรึกษา เพื่อพิพากษาในวันเดียวกันหรือวันอื่น³ คำพิพากษาจึงเป็นผลของการพิจารณาคดี โดยการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลตามข้อหาในคำฟ้อง

³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 89 เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันหรือวันอื่น.

อาจารย์พิพัฒน์ จักรางกูร กล่าวไว้ว่า คำพิพากษา ได้แก่ คำชี้ขาดของศาลในคดีที่มีข้อพิพาท คดีมีข้อพิพาทเป็นการพิพาทระหว่างโจทก์จำเลยว่าใครเป็นอย่างไร ต้องชี้ขาดว่าใครผิดถูกจึงใช้คำว่าพิพากษา⁴

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีผลผูกพันคู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาให้ผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับปฏิบัติตาม คำพิพากษาปฏิบัติตาม จนถึงวันที่คำพิพากษาถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย แต่อย่างไรก็ตาม ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับของคำพิพากษาไว้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเกิดผลกระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน หากศาลปกครองสูงสุดเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ในกรณีที่คำพิพากษานั้นอยู่นอกระยะ

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดการห้ามอุทธรณ์ไว้ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่อาจโต้แย้งหรือคัดค้าน โดยการอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย ตลอดจนไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องทุนทรัพย์ของกรณีพิพาทที่จะยื่นอุทธรณ์

ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์ เช่น ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา หากการอุทธรณ์มีทุนทรัพย์ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลซึ่งจะกล่าวต่อไป

(2) คำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในคดี คำสั่งศาลบางประเภททำให้คดีเสร็จไปจากศาล เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งศาลบางประเภทที่ไม่ทำให้คดีเสร็จ เช่น คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวหากเกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสีย คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น เพื่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะได้นำส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เรียกว่า “คำร้องอุทธรณ์คำสั่ง” การยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ หากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งศาลที่มีผลให้คดีเสร็จผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ทุกกรณี เพราะมิได้มีกฎหมายกำหนดข้อห้ามและจำกัดสิทธิไว้ แต่ถ้าเป็นยื่น

⁴ พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง. กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงสยาม พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2537, หน้า 543

อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่มีผลให้คดีเสร็จถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งกฎหมายได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ⁵ เนื่องจากในการพิจารณาคดีหนึ่งศาลอาจมีคำสั่งได้หลายคำสั่ง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาขึ้นคำให้การ ฉะนั้น หากเปิดโอกาสให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาได้จะเป็นการประวิงเวลาให้เกิดความล่าช้าระหว่างการพิจารณาคดี และคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามอาจจะอุทธรณ์เพื่อติรวนการพิจารณาคดีได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาได้พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้นบางประเภทสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้ทันที เช่น คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนคำพิพากษา

การอุทธรณ์คำสั่งกับการอุทธรณ์คำพิพากษามีข้อแตกต่าง คือการอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นจะผ่านการตรวจอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้น ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน ซึ่งจะไม่ผ่านการตรวจอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดจะตรวจอุทธรณ์และพิจารณามีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป⁶

⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 100 วรรคสอง คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 49/1 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่คำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องและมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

4.2.3.2 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นอุทธรณ์จึงต้องเป็นบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากศาลใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่

(1) คู่กรณี

บทนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

ดังนั้น “คู่กรณี” คู่กรณีจึงหมายถึง ผู้ที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีของศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเกิดผลในทางกฎหมายกระทบต่อคู่กรณีโดยตรง คู่กรณีจึงมีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

(2) ผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้มีส่วนได้เสียในที่นี้มิได้มีความหมายอย่างกว้างแต่ผู้มีส่วนได้เสียในที่นี้หมายถึง บุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งนอกเหนือจากคู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสียนี้จะต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าการสร้างสะพานของสำนักงานเขตไม่ชอบด้วยกฎหมายให้รื้อถอน โดยผู้ที่สัญจรใช้สะพานที่พิพาทเป็นประจำมิใช่คู่กรณีในคดี

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันอ่านคำสั่ง ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดไว้

สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ เพราะหากสะพานถูกรื้อถอน ผู้สัญจรก็ไม่สามารถเดินทางโดยใช้ทางอื่นได้ ด้วยเหตุดังกล่าวถึงเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิอุทธรณ์

ตัวอย่างคำสั่งในกรณีดังกล่าว เช่น

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 238/2545 คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 101 วรรคหนึ่ง (2) การที่ผู้ฟ้องคดีพยาน ท. ไปร้องทุกข์กับผู้ฟ้องคดี ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าพนักงานตำรวจแจ้งความดำเนินคดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาทเป็นคนละกรณีกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น และแม้คำร้องอุทธรณ์จะมีลูกจ้างของนาย ท. ร่วมลงชื่อมาด้วย แต่บุคคลดังกล่าวมิได้เป็นผู้ฟ้องคดีร่วมจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ตามข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงยื่นตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

4.2.3.3 วิธีการยื่นคำอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นผู้ปกครองสำนวนคดีนั้นอยู่ เมื่อในคดีดังกล่าวมีการยื่นคำอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นจะนำส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีนำส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามมิได้มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดถึงวิธียื่นคำอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ได้กล่าวไว้แต่เพียงการยื่นคำอุทธรณ์จะต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเท่านั้น เมื่อมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดวิธีการยื่นคำอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำวิธีการอันเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นเอกสารต่อศาล⁷ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปมาใช้บังคับอนุ โลม

⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การยื่นอุทธรณ์สามารถกระทำได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง

การยื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นการยื่นคำอุทธรณ์ที่ผู้ยื่นไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้รับมอบอำนาจตลอดจนผู้รับมอบฉันทะเดินทางมายื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ณ สำนักงานของศาลปกครอง ชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

(2) ยื่นคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

การยื่นคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนถือว่าเป็นวิธีการใหม่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ การดำเนินคดีของศาลปกครองได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีสามารถยื่นหรือส่งเอกสารต่อศาล โดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เพื่อให้การดำเนินคดีของศาลเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมิได้เปิดทำการทุกจังหวัดของประเทศไทย การติดต่อระหว่างประชาชนกับศาลโดยวิธีเดินทางมาด้วยตนเอง อาจเป็นการไม่สะดวกและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาล คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยถือว่าวันที่ส่งคำอุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาล

(3) ยื่นคำอุทธรณ์โดยให้บุคคลอื่นยื่นแทน

กรณีผู้อุทธรณ์ให้บุคคลอื่นยื่นอุทธรณ์แทน ได้แก่

3.1 ผู้แทนของผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์แทน ได้แก่

ในคดีหนึ่งๆ อาจมีผู้ฟ้องคดีหลายคนได้ จึงเป็นการไม่สะดวก หากการติดต่อกับศาลครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทุกคนจะต้องเดินทางมายังศาลพร้อมกันหมดทุกคน บรรดาผู้ฟ้องคดีเหล่านั้นอาจมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งหรือมากกว่ามีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ในกรณีนี้ให้ถือว่า การกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน ผู้แทนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์แทนผู้ฟ้องคดีรายอื่น แต่อย่างไรก็ตามการตั้งผู้แทนของผู้ฟ้องคดีจะต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งการตั้งผู้แทนอาจบรรยายถึงการตั้งผู้แทนมาในคำฟ้องก็ได้ หรืออาจทำเป็นหนังสือตั้งผู้แทนก็ได้ โดยต้องบรรยายมาให้ชัดเจนว่าให้ใครเป็นผู้แทนและให้ผู้แทนมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนแค่ไหนเพียงใดพร้อมลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ

ข้อ 13 การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้ยื่นยื่นต่อศาลหรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือจะทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล.

ทั้งนี้ ข้อสังเกตว่าในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีหลายคนแต่งตั้งผู้แทนได้ ดังนั้น การยื่นคำอุทธรณ์โดยผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีจึง ไม่มีได้

3.2 ผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์แทน

ในการดำเนินคดีปกครองคู่กรณีมีสิทธิที่จะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วดำเนินคดีแทนคู่กรณีก็ได้ ในกรณีที่คู่กรณีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิที่จะมอบอำนาจให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนได้ โดยการมอบอำนาจจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบอำนาจเป็นสำคัญ และการมอบอำนาจจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าผู้มอบอำนาจมีความประสงค์จะให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจดำเนินคดีแทนได้มากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งปิดอากรแสตมป์ให้ครบถ้วนตามบัญชีอัตราอากรแสตมป์แห่งประมวลรัษฎากร เว้นแต่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปิดอากรแสตมป์

เมื่อผู้อุทธรณ์ได้มอบอำนาจให้กับผู้รับมอบอำนาจ โดยให้ผู้รับมอบอำนาจมีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์หรือดำเนินคดีแทนในชั้นอุทธรณ์ ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิในการยื่นคำอุทธรณ์แทนผู้อุทธรณ์ได้

3.3 ผู้รับมอบฉันทะเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์แทน

การมอบฉันทะให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลแทนคู่กรณี ตามปกติคู่กรณีจะต้องไปยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน แต่ถ้าคู่กรณีหรือผู้รับมอบอำนาจมีเหตุขัดข้องไม่อาจจะยื่นคำอุทธรณ์ด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้ก็มีสิทธิมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นคำอุทธรณ์แทนได้โดยการมอบฉันทะ แต่ผู้รับมอบฉันทะจะมีอำนาจเพียงการยื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการอื่นๆ ซึ่งต่างกับการ

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกันบุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย องค์คณะเดียวการจ่ายสำนวนการโอนคดีการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครองการคัดค้านตุลาการศาลปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

ข้อ 20 คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือขอหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดี หรือดำเนินคดีปกครองแทนได้.

มอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแทนผู้มอบอำนาจได้ ทั้งนี้ การมอบฉันทะจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับและพยาน¹⁰

4.2.3.4 ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่มีความประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเปิดเผยในวันนั้นแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง¹¹ ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปแล้วเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลจะนัดคู่กรณีมาฟังการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แต่กรณีศาลมีคำสั่งชี้ขาดคดีในบางเรื่องของศาลจะใช้วิธีแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศาลเป็นผู้นำส่งแล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละกรณีแทนการอ่านคำสั่งก็ได้ โดยให้ถือว่าวันที่ได้รับแจ้งเป็นวันที่ระยะเวลาอุทธรณ์เริ่มนับไปสามสิบวัน

ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการนับระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ ศาลจะนับวันถัดไปเป็นวันแรก หากครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นอุทธรณ์ตรงกับวันหยุดราชการ ให้ถือว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ในวันทำการของศาลในวันถัดไป ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาของการอุทธรณ์ ศาลอาจไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณา

ระยะเวลาการอุทธรณ์สามารถจำแนกได้ตามประเภทของการอุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) การอุทธรณ์คำสั่งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

โดยการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ ตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 6 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 ศาลปกครองมีอำนาจขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ตามข้อ 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

¹⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 13

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 73.

สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบกับข้อ 9 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544

4.2.3.5 เนื้อหาและรูปแบบของคำอุทธรณ์

(1) เนื้อหาของคำอุทธรณ์

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาขึ้นมาว่ากล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหานี้ เป็นประเด็นแห่งข้อโต้แย้งที่จะต้องโต้แย้งในส่วนที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งจะโต้แย้ง โดยยกข้อเท็จจริงมาใหม่เพื่อกล่าวอ้างเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านของผู้อุทธรณ์ไม่ได้¹² นอกจากนั้น คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ในกรณีที่คำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์¹³

ตัวอย่างคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์

- คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 212/2545 คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการตั้งคำถาม ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีนี้และไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา 73 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ 108 วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

- คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 403/2546 คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดียังเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อกฎหมายระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมแต่ผู้ฟ้องคดียังคงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยยกข้อ 101 แห่งระเบียบของที่

¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 101 วรรคสอง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะผู้อุทธรณ์จะยกปัญหานั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือชั้นอุทธรณ์ก็ได้

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 73 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. 2543

ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2546 ขึ้นอ้าง โดยมิได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา 73 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

(2) รูปแบบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ของศาลปกครองมิได้จำกัดว่าจะต้องใช้แบบพิมพ์ของศาล ดังเช่นคำอุทธรณ์ของศาลยุติธรรม แบบพิมพ์คำอุทธรณ์ของศาลปกครองที่จัดทำไว้ให้ผู้อุทธรณ์เป็นเพียงแต่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์ในการเขียนคำอุทธรณ์¹⁴

โดยคำอุทธรณ์ต้องมีแบบ ดังต่อไปนี้

2.1 คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ

การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้อุทธรณ์ไม่ว่าจะยื่นอุทธรณ์ด้วยวาจาได้ คำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อศาลจะต้องทำเป็นหนังสือ โดยยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

2.2 รายการซึ่งเป็นข้อสำคัญในคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อศาลต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีรายการที่ข้อสำคัญ คือ

- ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์
- ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
- คำขอของผู้อุทธรณ์
- ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

แนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์มิได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 101 วรรคหนึ่ง คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ

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

- คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 169/2545 คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่กลับอุทธรณ์เพื่อฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้รับผิดชอบ จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่นอกเหนือไปจากคำฟ้องเดิมและมีข้อข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น ตามนัยข้อ 49/1 ประกอบกับข้อ 101 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงไม่รับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณา

- คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 313/2545 หนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ประสงค์จะให้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่เป็นคำร้องอุทธรณ์ตามข้อ 101 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ 49/1 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นอกจากนั้น การเขียนคำร้องอุทธรณ์และการยื่นคำร้องอุทธรณ์เป็นหน้าที่ของผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ต้องดำเนินการเอง มิใช่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของศาลเป็นผู้ดำเนินการให้ รวมทั้งไม่จำเป็นต้องใช้แบบคำร้องของศาล ศาลไม่รับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณา

- คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2546 ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และข้อเท็จจริงที่ยกมากล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ไม่สาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามความในข้อ 49/1 ประกอบกับข้อ 101 และข้อ 108 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4.2.3.6 ค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นคำอุทธรณ์

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยทั่วไปแล้วไม่จำเป็นต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่คดีที่มีการเรียกร้องเกี่ยวกับทุนทรัพย์ ของให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท¹⁵

ในคดีที่มีทุนทรัพย์เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับทุนทรัพย์ ในคดีนั้น หากผู้อุทธรณ์มีความประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นใน

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคหนึ่ง การฟ้องร้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเว้นแต่การฟ้องคดีขอสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

เรื่องของจำนวนเงินที่เป็นทุนทรัพย์จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ การชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ถ้าทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในชั้นต้นให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับในศาลชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นแล้วและทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำกว่านั้น¹⁶

ตัวอย่างคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์

- คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 179/ 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งผู้ฟ้องคดีของศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ที่เรียก แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมให้ครบถ้วนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่ได้แสดงหรือชี้แจงเหตุผลความจำเป็นให้ศาลทราบ แม้ต่อมาในชั้นอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจะได้กล่าวอ้างว่าเนื่องจากได้รับความเสียหาย จากการยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียม ศาลปกครองชั้นต้นก็อนุญาตให้ขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลออกไปอีก 15 วัน นับแต่วันครบกำหนด และเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว

กระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ขาดรายได้ไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ในขณะนี้ก็ตาม ศาลปกครองชั้นต้น ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นระยะเวลาพอสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการใดๆ จนระยะเวลาได้ล่วงเลยมามาก ประกอบกับ โดยสภาพของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนำเข้าและจำหน่ายเครื่องมือแพทย์ มีทุนจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครอง

¹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 103 ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์นั้น ถ้าทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียตามจำนวนทุนทรัพย์เช่นเดียวกันในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำกว่านั้น

4.3 วิธีพิจารณาคดีอุทธรณ์

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์สามารถแยกการพิจารณาคดีอุทธรณ์ออกเป็น 2 ชั้นศาล ได้แก่

4.3.1 การตรวจอุทธรณ์โดยศาลปกครองชั้นต้น

จากการจำแนกคดีอุทธรณ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ คดีอุทธรณ์คำสั่งหรือที่เรียกว่าคดีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกับคดีอุทธรณ์คำพิพากษา

คดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องคำสั่งต่อสำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้นแล้ว ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีนำส่งต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป¹⁷ การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มิได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ แต่ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ส่วนคดีอุทธรณ์ประเภทการอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อสำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษานั้นแล้ว ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นก็จะนำคำอุทธรณ์พร้อมสำเนาคดี เสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น¹⁸ โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 49/1 วรรคสอง คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน.

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 102 คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกใบรับให้ผู้อุทธรณ์แล้วตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไปตามข้อ 104 ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือคำอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ หรือผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขคำอุทธรณ์ หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

พร้อมสำนวนคดีให้แก่องค์คณะเพื่อตรวจคำอุทธรณ์ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และให้สำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นนั้นส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป¹⁹ แต่ถ้าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นที่ตรวจคำอุทธรณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นที่ตรวจคำอุทธรณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ ซึ่งหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์ โดยผู้อุทธรณ์แล้ว องค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งให้สำนักงานศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม หากคำอุทธรณ์นั้นไม่อาจแก้ไขได้ เช่น เป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นพ้นระยะเวลาของการอุทธรณ์ หรือกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์แล้ว แต่ผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของศาล ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์²⁰ ซึ่งจะมีผลให้คำอุทธรณ์ดังกล่าวจะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดและหากไม่ถูกยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว ก็จะมีผลให้คดีถึงที่สุด

หลักเกณฑ์การตรวจอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

1. คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผู้อุทธรณ์อาจอุทธรณ์ได้หรือไม่
2. ผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือไม่
3. การยื่นคำอุทธรณ์เป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่
4. การยื่นคำอุทธรณ์ได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่

¹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 106 ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอองค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป.

²⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 104 เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งคำอุทธรณ์นั้นในห้วงองค์คณะดำเนินการต่อไป

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการให้องค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ครบถ้วน ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ 106 ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วนให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

5. คำอุทธรณ์ถูกต้องตามรูปแบบและมีเนื้อหาสาระครบถ้วนหรือไม่

6. หากการยื่นอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านเกี่ยวกับทุนทรัพย์ ผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนหรือไม่

4.3.2 กระบวนการพิจารณาคดีอุทธรณ์ในศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอุทธรณ์ในศาลปกครองสูงสุด มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การตรวจอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด
2. การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์
3. การเปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้โต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง
4. การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน
5. การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง
6. การนั่งพิจารณาคดีโดยองค์คณะและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี
7. การจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีอุทธรณ์
8. การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีอุทธรณ์