บทที่ 5

บทวิเคราะห์และข้อสังเกตเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ระบบศาลในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะแยกระบบศาลออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ ในระบบศาลเดี่ยวนอกจากคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร แล้วคดีอื่นๆ จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนในระบบศาลคู่นั้นจะมีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองออกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญา

ในประเทศไทยศาลปกครองเป็นองค์กรศาลเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลทหาร โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม การที่กฎหมายกำหนดในศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมให้มีความเหมาะสมหรือสมดุลกัน

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมากจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ต่อไปจะได้กล่าวถึงขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งสามารถอธิบายในส่วนที่เป็นสาระสำคัญพอสังเขปได้ดังนี้

1. เมื่อมีการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ศาลจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้ โดยจะออกหมายเลขรับคำฟ้องซึ่งในทางปฏิบัติของศาลจะเรียกว่าเป็นการออกหมายเลขคดีดำให้พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ศาลจะออกใบรับคำฟ้องคดีให้กับผู้ฟ้องคดี แต่การออกหมายเลขคดีดำและการออกใบรับคำฟ้องคดีดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าศาลปกครองได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาแล้ว แต่เป็นเพียงขั้นตอนในทางธุรการของเจ้าหน้าที่ศาลเท่านั้น หลังจากนั้นเมื่อศาลได้รับคำฟ้องมาแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจความสมบูรณ์ของคำฟ้อง หากเห็นว่าคำฟ้องคดีนั้น

ไม่สมบูรณ์หรือมีข้อบกพร่องที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ เช่น คำฟ้องไม่มีข้อเท็จจริงให้พอที่จะเข้าใจได้ ไม่มีคำขอ ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือคำฟ้องไม่ได้แนบสำเนาคำฟ้องหรือสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาให้ครบตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลดังกล่าว ศาลปกครองอาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ถ้าเป็นกรณีที่ความไม่สมบูรณ์ของคำฟ้องนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น คดีที่ฟ้องไม่ใช่คดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือคดีขาดอายุความ ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในคดีนั้นไว้พิจารณา แต่ถ้าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายใน 30 วัน หรือตามที่ศาลปกครองกำหนด

2. เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วก็จะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การเพื่อโต้แย้งคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือตามที่ศาลปกครองกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการจัดทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลหรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อศาลว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายใน 15 วัน หรือตามที่ศาลปกครองกำหนด เมื่อมีการยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดส่งคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

3. หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดียังไม่เพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมเข้ามาในสำนวนคดีได้เมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาและตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงกำหนดวันดังกล่าวด้วย ทั้งนี้จะมีการส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสร็จแล้ว จะจัดส่งสำนวนคดีพร้อมกับบันทึกดังกล่าวให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ที่จะนำไปแถลงต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

4. วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คือวันที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะชี้แจงข้อเท็จจริงตามบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบ คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและแถลงด้วยวาจาต่อศาลพร้อมทั้งสามารถนำพยานหลักฐานมาชี้แจงประกอบคำแถลงของตนในวันที่พิจารณาคดีหรือจะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้ โดยการชี้แจงประกอบคำ

แถลงในวันนั่งพิจารณาคดีจะต้องเกี่ยวกับประเด็นที่ได้กล่าวไว้แล้วในคำฟ้องคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมเท่านั้น หลังจากนั้นตุลาการผู้แถลงคดีจะแถลงการณ์ต่อองค์คณะในขั้นตอนนี้โดยหลักแล้วกฎหมายห้ามไม่ให้คู่กรณีหรือบุคคลใดอยู่ในห้องพิจารณาคดีขณะที่ตุลการผู้แถลงคดีแถลงการณ์ ทั้งนี้เว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้คู่กรณีหรือบุคคลอื่นอยู่ในห้องพิจารณาคดีได้ โดยทั่วไปในคดีแต่ละคดีจะมีการนั่งพิจารณาเพียงหนึ่งครั้งเท่านั้น แต่หากมีความจำเป็นศาลอาจกำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดีในคดีนั้นๆ เกินกว่าหนึ่งครั้งได้

5. ภายหลังจากวันนั่งพิจารณาคดี ศาลก็จะนัดคู่กรณีมาฟังคำพิพากษาต่อไปทั้งนี้เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว หากคู่กรณีประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ โดยคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากไม่มีการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าวคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นก็จะถึงที่สุด

และต่อไปจะได้กล่าวถึงบทวิเคราะห์และข้อสังเกตเกี่ยวกับ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเทียบเคียงกับการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งเป็นหลัก และของศาลปกครองต่างประเทศในประเทศเยอรมันกับฝรั่งเศสบ้างบางประเด็นเพื่อให้เห็นความแตกต่างและความเหมือน โดยแยกพิจารณาถึงโครงสร้างศาล และลักษณะรูปแบบของการอุทธรณ์พร้อมทั้งนำเสนอในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับศาลปกครอง

5.1 โครงสร้างศาล

ศาลปกครองมี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด การยื่นคำฟ้องผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งผู้มีสิทธิอุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยศาลปกครองสูงสุดจะเป็นศาลชั้นสุดท้ายของการดำเนินคดีในศาลปกครอง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นที่สุดจะโต้แย้งหรือคัดค้านต่อไปอีกนั้นไม่อาจกระทำได้

ศาลยุติธรรมมี 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ในคดีแพ่งเมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้มีสิทธิอุทธรณ์สามารถอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ได้ และเมื่อศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิฎีกาสามารถยื่นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดและเป็นศาลสุดท้าย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาจึงเป็นที่สุดของการดำเนินคดี

ในศาล จะโต้แย้งต่อไปอีกไม่อาจทำได้ ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นบางประเภท ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อศาลฎีกา ส่วนโครงสร้างของศาลปกครองต่างประเทศในประเทศเยอรมันกับฝรั่งเศสแบ่งได้ดังนี้

โครงสร้างของศาลปกครองเยอรมันแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นสูง

(3) ศาลปกครองสหพันธ์

การฟ้องคดีโดยทั่วไปจะเริ่มยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่บัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองสหพันธ์แล้วแต่กรณี ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในระดับมลรัฐที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้นตั้งอยู่

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลในระดับมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้เพียงแห่งเดียว แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หนึ่งแห่งอาจมีเขตอำนาจได้หลายมลรัฐ นอกจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะทำหน้าที่พิจารณาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลและส่วนโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสแบ่งออกได้ดังนี้

โครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(3) สภาแห่งรัฐ

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิฎีกาอาจยื่นฎีกาแห่งรัฐได้อีกชั้นหนึ่ง สภาแห่งรัฐมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีซึ่งฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ คำพิพากษาหรือคำสั่งของสภาแห่งรัฐถือว่าเป็นที่สุดการจะโต้แย้งต่อไปอีกไม่อาจกระทำได้

เดิมศาลปกครองฝรั่งเศสมีเพียง 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ต่อมากฎหมาย ฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ได้จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐ และเพื่อให้การดำเนินคดีมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างของศาลปกครองจึงมีความแตกต่างกับโครงสร้างของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเยอรมันกับศาลปกครองฝรั่งเศสในเรื่องของชั้นศาล กล่าวคือ ศาลปกครองเยอรมันและฝรั่งเศสมีโครงสร้างถึง 3 ชั้นศาล และศาลยุติธรรมก็มีถึง 3 ชั้นศาล แต่ของศาลแพ่งมีคดีบางประเภทที่ไม่ต้องการให้คู่ความต้องต่อสู้กันถึง 3 ชั้นศาล โดยให้ดำเนินคดีในศาลเพียง 2 ชั้นศาล การดำเนินคดีดังกล่าวคือ การอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลฎีกา เนื่องจากการอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าว มีความสำคัญต้องการให้คดีถึงที่สุดโดยเร็ว และหากมีการดำเนินคดีในศาลอุทธรณ์คู่ความมักจะใช้สิทธิฎีกาเสมอ การให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาคดีจึงไม่เกิดผลดีในทางคดี จึงลดขั้นตอนการพิจารณาคดีในส่วนนี้ลง

เหตุผลทางหลักการในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เนื่องจากการพิจารณาคดีเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการซึ่งอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้จากการรับฟังข้อเท็จจริงและการปรับใช้กฎหมาย การให้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น และเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาผิดพลาด โดยคดีทุกประเภทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคดีที่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และแม้การใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญในการให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณีแต่ถ้าให้สิทธิในการอุทธรณ์ในทุกกรณีคู่กรณีก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิหรือโดยไม่มีเหตุผล การจำกัดสิทธิจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิอุทธรณ์ในทุกกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจกำหนดเป็นประเภทคดี จำนวนทุนทรัพย์ เพียงเท่าที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้นคดีบางประเภทจึงต้องเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค จะทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง อันจะทำให้การพิจารณาคดีต่างๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่มีความสำคัญและเร่งด่วนซึ่งเป็นคดีที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมจะมีการพิจารณาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นอีกทั้งอาจจะเป็นการลดปริมาณคดีบางประเภทที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หากกำหนดให้คดีบางลักษณะจะเป็นที่สุดในชั้นอุทธรณ์ก็จะทำให้คดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ต่อศาลสูงกว่า สิทธิในการอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่มิใช่สิทธิที่มีมาแต่เดิม แต่เมื่อเกิดสิทธิในการอุทธรณ์ขึ้นผู้มีสิทธิอาจใช้สิทธิโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ โดยในบางครั้งจึง

มีการอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผล นอกจากนี้การบังคับคดีให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลต่อเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นที่สุด ซึ่งเมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดแล้วจะใช้เวลาในการพิจารณาคดีนานพอสมควรกว่าการพิจารณาคดีจะมีผลให้คดีถึงที่สุด รวมทั้งบางคดีที่มีความสำคัญที่ต้องการความเร่งด่วน เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการหรือคำสั่งที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายข้าราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคดีลักษณะเช่นนี้หากปล่อยให้ระยะเวลายาวนานออกไปอาจเกิดผลเสียหายแก่คู่กรณี อีกทั้งมีคดีบางประเภทที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดอานไม่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยการพิจารณาคดีประเภทนี้จะมีความแน่นอนของผลการพิจารณาคดีมาก แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดก็มิได้เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกเปลี่ยนแปลงไป เช่น คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวางแนวคำวินิจฉัยไว้แล้วแต่ผู้อุทธรณ์อาจใช้โอกาสนี้ชะลอการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองได้ ทำให้การพิจารณาคดีเหล่านี้อาจเป็นภาระของศาลปกครองสูงสุด จึงจำเป็นต้องจำกัดประเภทคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด แต่เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบยืนยันความยุติธรรมตามสิทธิที่พึงมีของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ศาลที่สูงกว่าศาลปกครองชั้นต้นได้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างลึกซึ้งกว่าศาลปกครองชั้นต้น และทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าคดีที่อุทธรณ์จะได้รับการพิจารณาจากผู้ที่มีมาตรฐานสูงกว่า และคาดหวังว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาพิพากษาหรือการมีคำสั่งของศาลที่สูงกว่า ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้มีโอกาสอุทธรณ์ให้ศาลสูงกว่าได้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอีกครั้ง รวมทั้งไม่กระทบต่อความเร่งด่วนในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่คู่กรณี จึงน่าจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งเป็นศาลที่สูงกว่าศาลปกครองชั้นต้นเพื่อแบ่งเบาภาระของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคดีหรือมีคำสั่งอีกศาลหนึ่ง

5.2 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น

5.2.1 เงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น

5.2.1.1. คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดกับการอุทธรณ์ในคดีแพ่งล้วนเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) เช่นเดียวกัน การอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้

อุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์พึงจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ การอุทธรณ์สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและทั่วไป เว้นแต่การอุทธรณ์บางประเภท ที่กฎหมายห้ามไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีแพ่ง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้ทุกกรณีเว้นแต่จะมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิไว้

5.2.1.2 การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มิได้มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์แต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทุกกรณี เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้อย่างทั่วไปไม่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตให้อุทธรณ์ต่อศาลก่อน และไม่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ยกเว้นคดีบางประเภท เช่น กฎหมายเลือกตั้ง เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐกรณีที่ศาลชั้นต้นให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่นระดับภูมิภาคหรือระดับเทศบาลโดยให้ระงับการบังคับคดีไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ส่วนการอุทธรณ์ในคดีแพ่งมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่อุทธรณ์ คือ คดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาท ห้ามมิให้อุทธรณ์ในข้อเท็จจริงเหตุผลในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้อย่างแพร่หลาย จึงมีการจำกัดการใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อมิให้มีคดีอุทธรณ์มากเกินสมควรจนเกินกำลังของศาลสูงที่จะพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสม โดยการนำทุนทรัพย์ของคดีมาเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งจำนวนเงินที่เป็นบรรทัดฐานในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์กำหนดขึ้นมาจากสภาพวะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคดีที่มีทุนทรัพย์น้อย หากปล่อยให้เข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงย่อมไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปในระหว่างการพิจารณาคดีทั้งค่าใช้จ่ายของคู่ความเองและค่าใช้จ่ายของศาลที่เป็นเงินภาษีของประชาชนในประเทศ

และการอุทธรณ์ของศาลปกครองเยอรมันเป็นการอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) ที่การยื่นอุทธรณ์มิใช่สิทธิของผู้อุทธรณ์ที่สามารถกระทำได้อย่างทั่วไป และการอุทธรณ์มิใช่สิทธิที่จะกระทำได้โดยลำพังจะใช้สิทธิได้ก็ต่อเมื่อร้องขออนุญาตต่อศาลก่อน และศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป และการยื่นอุทธรณ์มีผลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งออกไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกับการอุทธรณ์ในคดีแพ่งและของศาลปกครองประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส จึงมีความเหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองมิได้มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์เหมือนกับศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส ส่วนการอุทธรณ์ในคดีแพ่ง มีการจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าหมื่นบาท เหมือนกับศาลปกครองประเทศเยอรมันการอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตต่อศาลก่อน และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการทุเลาการบังคับคดีเหมือนกับศาลปกครองเยอรมัน แต่ต่างกันกับศาลปกครองฝรั่งเศสที่ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมในคดีแพ่งก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับคดีเช่นกันผู้อุทธรณ์ต้องร้องขอให้ทุเลาการบังคับคดีต่างหาก

5.2.1.3 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกับการอุทธรณ์ในคดีแพ่งมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์จึงไม่อาจตีความกฎหมายไปในทางกำจัดสิทธิจนเกินกว่าที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ในคดีปกครองกับคดีแพ่งจึงเหมือนกัน คือ คู่ความหรือคู่กรณี ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับคดีมากที่สุด และได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยตรงเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ และผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นบุคคลภายนอกคดีแต่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งก็เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์เช่นเดียวกันกับศาลปกครองเยอรมันและศาลปกครองฝรั่งเศส

5.2.1.4 วิธีการยื่นอุทธรณ์

การยื่นคำอุทธรณ์ในคดีปกครอง ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยการยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นดังนั้นผู้อุทธรณ์มีสิทธิกระทำได้ 2 วิธีการ ได้แก่ วิธีการยื่นด้วยตนเองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศาลหรือยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนต่อเจ้าพนักงานไปรษณีย์โดยให้ถือว่าวันที่ยื่นต่อเจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ได้ยื่นต่อศาล

การยื่นคำอุทธรณ์ในคดีแพ่ง และของศาลปกครองเยอรมันกับศาลปกครองฝรั่งเศส ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยวิธีการยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลเท่านั้น ไม่อาจยื่นต่อศาลโดยวิธีการยื่นทางไปรษณีย์ดังเช่นการยื่นอุทธรณ์ในคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม การยื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่ง ในการยื่นที่ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นต่อศาลชั้นต้นอื่นที่ผู้อุทธรณ์มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลนั้น หรือศาลชั้นต้นที่ผู้อุทธรณ์อยู่ในเขตศาลนั้น โดยผู้อุทธรณ์ทำคำร้องขอยื่นอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นที่ยื่นอุทธรณ์ได้

การยื่นอุทธรณ์โดยบุคคลอื่นยื่นแทน การอุทธรณ์ในศาลปกครองให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์อย่างกว้างขวาง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิมอบอำนาจให้บุคคลที่มีความสามารถบริบูรณ์ยื่นอุทธรณ์แทนได้ ส่วนการยื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่ง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นที่มีความสามารถบริบูรณ์ยื่นอุทธรณ์แทนได้เช่นกัน แต่ผู้รับมอบอำนาจที่มิใช่ทนายความจะว่าความในฐานะทนายความไม่ได้ ผู้อุทธรณ์ไม่อาจมอบอำนาจให้บุคคลทั่วไปให้ดำเนินคดีแทนหรือการว่าความแทนได้ การว่าความในชั้นอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ว่าความในฐานะทนายความเท่านั้น เช่นเดียวกันกับของศาลปกครองประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสจะต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี หากมิได้แต่งตั้งตัวแทนในการยื่นอุทธรณ์ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

5.2.1.5 ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด มีกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งในกรณีที่ศาลกำหนดให้ใช้วิธีแจ้งแทนการอ่านให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่กำหนดไว้ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ในคดีปกครองอาจจำแนกได้เป็นสองกรณี คือการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษากับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาที่มีกำหนดการยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาไม่อาจยื่นหรือขยายออกไปได้ สำหรับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลมีอำนาจย่นหรือขยายออกไปได้ตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์

ส่วนระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่งและศาลปกครองประเทศเยอรมัน มีกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยศาลมีอำนาจในการย่นหรือขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ได้ ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสโดยทั่วไปมีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นและระยะเวลาอาจจะขยายออกไปได้อีกขึ้นอยู่กับระยะทางที่ห่างไกลออกไปตามเงื่อนไข

ดังนั้น ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกับการอุทธรณ์ในคดีแพ่งและของศาลปกครองประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส จึงมีความแตกต่างกันในเรื่องของหน่วยในการนับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

5.2.1.6 เนื้อหาและรูปแบบของคำอุทธรณ์

(1) เนื้อหาของคำอุทธรณ์

เนื้อหาของคำอุทธรณ์ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกับการอุทธรณ์ในคดีแพ่งมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์เหมือนกัน คือ เนื้อหาของคำอุทธรณ์ต้องเป็นคำอุทธรณ์ที่ชัดแจ้งไม่คลุมเครือและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นมาว่ากล่าวกันในชั้นอุทธรณ์จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้ว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้น

(2) รูปแบบของคำอุทธรณ์

รูปแบบของคำอุทธรณ์ของศาลปกครองมีความแตกต่างกับรูปแบบคำอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง เนื่องจากบรรดาคำฟ้องและเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนคำอุทธรณ์ในศาลปกครองไม่มีการจำกัดว่าจะต้องใช้แบบพิมพ์ของศาล ผู้อุทธรณ์มีสิทธิ์ยื่นอุทธรณ์โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ส่วนคำอุทธรณ์ที่ใช้ในคดีแพ่ง ผู้อุทธรณ์ต้องใช้แบบพิมพ์ของศาลแบบพิมพ์อุทธรณ์แบบ (32) และแบบพิมพ์ท้ายอุทธรณ์แบบ (33) ของศาล หากยื่นอุทธรณ์โดยไม่ได้ใช้แบบพิมพ์ของศาล ศาลอาจไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณาก็ได้

5.2.1.7 ค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์

ค่าธรรมเนียมศาลหรือที่เรียกว่าค่าขึ้นศาล ระหว่างการอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกับการอุทธรณ์ในคดีแพ่ง ผู้อุทธรณ์จะต้องชำระในอัตราเดียว คือ จำนวนร้อยละสองจุดห้าบาทของจำนวนทุนทรัพย์ที่อุทธรณ์ โดยชำระในขณะที่ยื่นอุทธรณ์ ซึ่งการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในปัจจุบันยังมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล แต่การอุทธรณ์ในคดีแพ่ง มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจศาลในการยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องชำระต่อศาล ได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล นอกจากนั้น การอุทธรณ์ในคดีแพ่ง ผู้อุทธรณ์จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลอีกประเภทหนึ่งนอกเหนือจากค่าขึ้นศาล คือ เงินค่าฤชาธรรมเนียม ซึ่งจะต้องใช้ให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในส่วนนี้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

5.2.2 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกา

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกา การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกาเป็นการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดดที่ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อศาลฎีกา โดยไม่ต้องอุทธรณ์ผ่านศาลอุทธรณ์ก่อนและไม่ต้องดำเนินคดีตามลำดับชั้นของศาล เนื่องมาจากดำเนินคดีอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายในคดีแพ่งต้องการลดขั้นตอนเพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนของคู่ความ ส่วนการ

อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีชั้นศาลในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ 2 ชั้นศาล เพราะศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เสมือนกับศาลฎีกา คือ การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นที่สุดจะโต้แย้งหรือคัดค้านต่อไปไม่อาจกระทำได้

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกาในส่วนของการอุทธรณ์ในคดีแพ่งมีความแตกต่างกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คือ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกาในส่วนของการอุทธรณ์ในคดีแพ่งจะต้องเป็นการอุทธรณ์ที่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อศาลฎีกา สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นการพิจารณาโดยศาลสองชั้นศาลตามปกติ เพราะศาลปกครองมีสองชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

ส่วนของประเทศเยอรมันการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์เป็นการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดด (Leap-frog) ซึ่งการอุทธรณ์จะไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้เลย ทั้งนี้ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องมิได้คัดค้านถึงการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และมีเงื่อนไขว่าคู่กรณีต้องทำข้อตกลงกันว่าการอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถยื่นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งการอุทธรณ์จะทำได้ต้องไม่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ไว้ การอ้างข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นผู้อุทธรณ์ไม่อาจอ้างเหตุของความบกพร่องในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อที่จะใช้สิทธิฎีกาได้ (มาตรา 134 วรรคสี่) การยื่นฎีกาก็ดี การให้ความยินยอมให้ฎีกาของคู่กรณีก็ดี ถือว่าเป็นการสละการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (มาตรา 134 วรรคห้า)

และของประเทศฝรั่งเศสการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง ซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนเป็นการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดดเช่นเดียวกันกับของประเทศเยอรมันและของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง

แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลสภาแห่งรัฐ ไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยทั่วไป การอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น กรณีเฉพาะที่อาจอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ

ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับสภาจังหวัด และคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎ เป็นต้น

5.3 การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์

เนื่องจากการดำเนินคดีแพ่งมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง เรื่องโครงสร้างของศาล คือ การดำเนินคดีจะประกอบด้วยศาล 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลฎีกา ส่วนศาลปกครองมีเพียงสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่ในฐานะศาลอุทธรณ์กับศาลฎีกาในขณะเดียวกัน การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองถือว่าเป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งหรือคัดค้านกันต่อไปได้อีก สำหรับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์อาจถูกยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาต่อไปได้อีก การเปรียบเทียบในเรื่องเงื่อนไขของการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์กับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่อาจกระทำได้โดยสภาพ แต่ในฐานะที่ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดจึงขอนำเงื่อนไขของการกำจัดสิทธิในการฎีกามาตั้งเป็นข้อสังเกต กล่าวคือ การฎีกาเป็นกระบวนการยุติธรรมชั้นสุดท้ายในคดีแพ่ง ผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกาจึงเป็นบุคลากรที่ทรงคุณค่าบรรดาอรรถคดีที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลฎีกาจึงต้องมีความสำคัญ สมควรแก่การพิจารณา การยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาจึงมีเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิไว้มากยิ่งกว่าการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อลดประมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาและเหตุผลอีกประการหนึ่ง หากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำจัดสิทธิ แต่มีเงื่อนไขน้อยจะไม่สามารถยับยั้งคดีขึ้นสู่ศาลสูงได้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นหรือของศาลชั้นอุทธรณ์ก็จะไม่มีความหมาย เพราะไม่ว่าศาลล่างจะพิจารณาอย่างเที่ยงธรรมเพียงใด คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นก็จะถูกโต้แย้งและจะต้องขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลสูงเสมอ