

การนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง
มาใช้กับศาลปกครองไทย

นายศตวรรษ ลิ้มชัย



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Application of the Restriction of Right to Appeal of Judgements or
Orders to the Administrative Court of Thailand**

Mr. Satawat Leesai

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University


2013


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย
ชื่อและนามสกุล	นายศควรรัช ถีชัย
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงษ์)


.....
(อาจารย์เชิรัชชัย ฒ นคร)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง
มาใช้กับศาลปกครองไทย

ผู้ศึกษา นายศตวรรษ ลิซ้าย รหัสนักศึกษา 2554001046 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “การนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศและการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ในศาลปกครองไทย ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง และเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาจากการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากแนวคิดทฤษฎี บทบัญญัติของกฎหมาย และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งข้อมูลต่างๆ จากตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

ผลการศึกษาพบว่า การที่ศาลปกครองไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ทำให้เกิดปัญหาคดีชั้นศาล ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี ปัญหาคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย และปัญหาคู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการบังคับคดี เมื่อวิเคราะห์ปัญหา ประกอบกับข้อดีข้อเสียแล้ว การนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อเท็จจริงที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ แต่ต้องมีข้อยกเว้นในเรื่องประโยชน์สาธารณะ หรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีรับรอง หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีและสังคมโดยรวม

คำสำคัญ การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษา คำสั่ง ศาลปกครอง

Independent Study title: Application of the Restriction of Right to Appeal of Judgements or Orders to the Administrative Court of Thailand
Author: Mr. Satawat Leesai; **ID:** 2554001046; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Siriphon Ponrob, Assistant Professor;
Academic year: 2013

Abstract

The objectives of this independent study on “Application of the Restriction of Right to Appeal of Judgements or Orders to the Administrative Court of Thailand” were to study the fundamental concepts of appeals against court judgments or court orders, the appeals and supreme administrative court systems in other countries, and the appeals and appellate procedure in the Thai Administrative Court system. The focus was to analyze the impact of such appeals and any problems that may arise from the lack of limitations on the right to appeal Administrative Court judgments and orders, with an aim to finding ways to solve such problems.

This independent study was a qualitative research based on documentary research covering concepts, theories, laws, rulings and judgments of the Supreme Administrative Court, as well as relevant data from textbooks, academic journal articles, research reports, theses, and electronic media.

The research results showed that the fact that there are no laws in Thailand to limit people’s rights to appeal judgments or court orders of administrative courts of first instance has caused a problem of a surplus of appeals cases in the court system, delays in the consideration of cases, cases that do not warrant consideration reaching the Supreme Administrative Court, and litigants using the appellate process to buy time until the time limit is reached on a case. Following analysis of the problems along with the advantages and disadvantages of the proposed measure, the researcher concluded that a way to solve the problems would be to introduce legislation to limit people’s rights to appeal judgments or court orders of the Thai Administrative Court under certain circumstances. The rights to make appeals against decisions of administrative courts of first instance should be limited in the case that involve matter of facts or legal disputes that involve determined prices of assets value. However, in order to protect the rights of litigants and society at large, there should be an exception for cases involving public benefits, or that the judge who considers the case should approve the appeal or the president of the administrative court of first instance should give permission.

Keywords: restriction of right to appeal, judgment, court order, Administrative Court

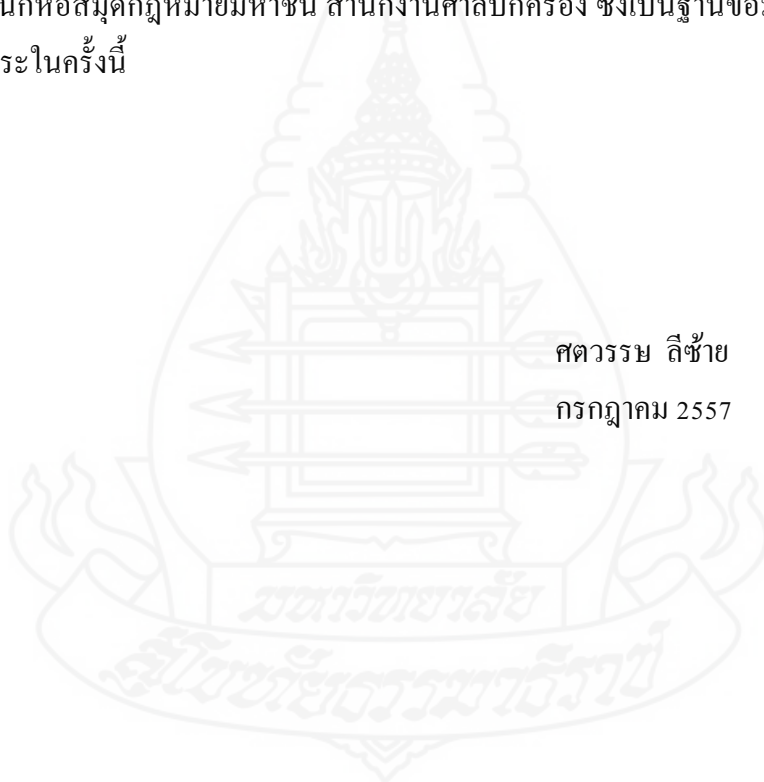
กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ท่านอาจารย์
เชิรชัย ฅ นคร ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ดร. รังสิกร อุปพงษ์ ตุลาการหัวหน้าคณะ
ศาลปกครองกลาง และผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ สาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและติดตามการศึกษาอิสระนี้อย่างต่อเนื่องจนกระทั่ง
เสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนักศึกษา
เพื่อนร่วมงานและครอบครัวของผู้ศึกษา ที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดมา
รวมทั้งสำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา
ค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

ศตวรรษ ลีชัย

กรกฎาคม 2557



สารบัญ

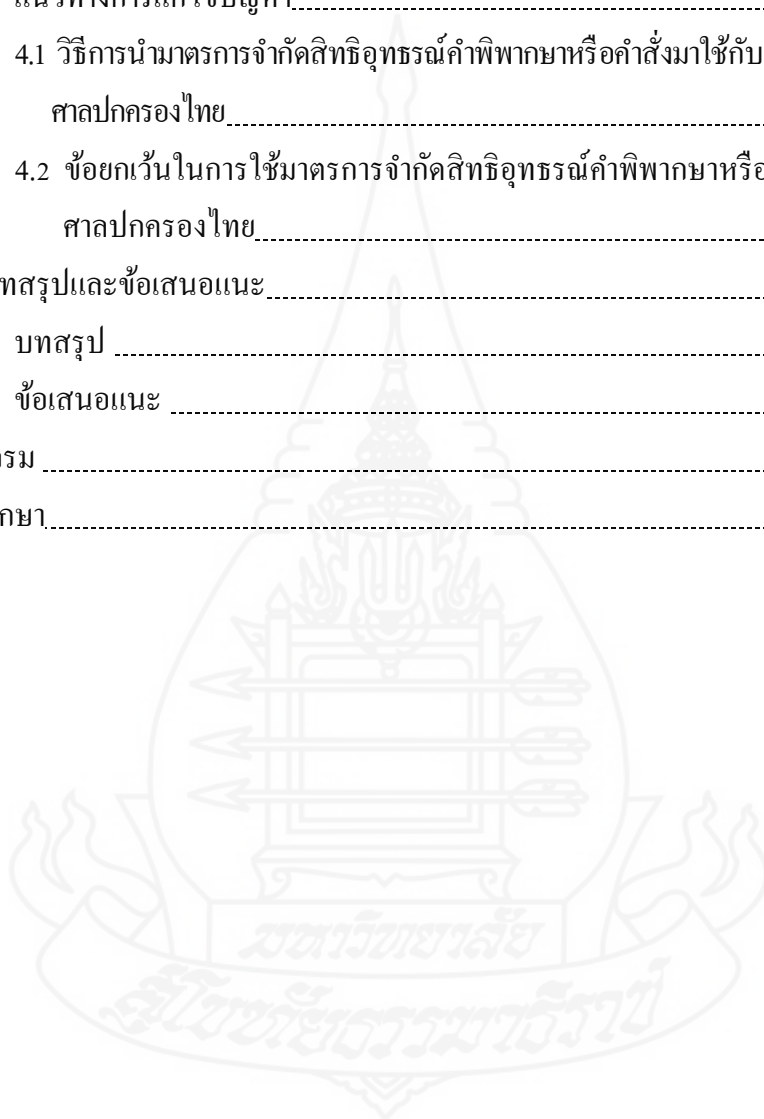
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา.....	4
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	4
4. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสิทธิผู้ต้องหา.....	6
1. แนวคิดพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล.....	6
1.1 ความหมายของการอุทธรณ์.....	7
1.2 วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์.....	7
1.3 ระบบของการอุทธรณ์.....	8
1.4 สิทธิในการอุทธรณ์.....	9
1.5 การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์.....	11
1.6 รูปแบบโครงสร้างศาล.....	15
2. การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศ.....	16
2.1 การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองของประเทศเยอรมนี.....	16
2.2 การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	24
บทที่ 3 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย.....	35
1. โครงสร้างของศาลปกครอง.....	36
1.1 ศาลปกครองชั้นต้น.....	36
1.2 ศาลปกครองสูงสุด.....	38
2. ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง.....	39
2.1 ที่มาของตุลาการศาลปกครอง.....	39
2.2 หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง.....	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. อำนวยการพิจารณาคดีของศาลปกครอง.....	41
3.1 อำนวยการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น.....	41
3.2 อำนวยการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด.....	42
4. เงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด.....	42
4.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้.....	43
4.2 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์.....	48
4.3 วิธีการยื่นอุทธรณ์.....	49
4.4 ระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์.....	50
4.5 เนื้อหาและรูปแบบของคำอุทธรณ์.....	51
4.6 ค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นคำอุทธรณ์.....	51
4.7 วิธีพิจารณาในชั้นอุทธรณ์.....	52
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการนำวิธีจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย.....	62
1. เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่มีมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย.....	62
2. ปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย.....	64
2.1 ปัญหาปริมาณคดีล้นศาล.....	65
2.2 ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี.....	68
2.3 ปัญหาคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย.....	70
2.4 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการบังคับคดี.....	74
3. ข้อดีและข้อเสียของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	77
3.1 ข้อดีของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	77
3.2 ข้อเสียของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	78

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	78
4.1 วิธีการนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับ ศาลปกครองไทย.....	78
4.2 ข้อยกเว้นในการใช้มาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองไทย.....	84
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	86
1. บทสรุป	86
2. ข้อเสนอแนะ	92
บรรณานุกรม	95
ประวัติผู้ศึกษา.....	98



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการของไทยมีเพียงระบบศาลเดียว คือศาลยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลทำให้ประเทศไทยมีระบบศาลปกครองเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากระบบของศาลยุติธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ นั่นเอง คือให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญา และคดีอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เท่านั้น ส่วนศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองหรือที่เรียกว่า “คดีปกครอง” ซึ่งหมายถึงคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง¹ โดยเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยศาลปกครองมีโครงสร้าง 2 ชั้นศาลได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็น ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค² การดำเนินคดี

¹ อนุชา สุนสวัสดิกุล และจุฑามาส แก้วจุฑากาญจน์ *วารสารวิชาการศาลปกครอง* สำนักงานศาลปกครอง 2546 หน้า 149

² มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในศาลปกครองเริ่มต้นจากการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลโดยเสนอเป็นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี เว้นแต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เมื่อเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นแล้ว คดีดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ศาลจึงจะมีอำนาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยนับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันเริ่มเปิดทำการของศาลปกครองของไทย จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 13 ปี แล้ว ได้มีปริมาณคดีเข้ามาสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีในคดีเหล่านั้นตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยในรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

คดีที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งย่อมมีผลกระทบต่อคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงให้สิทธิแก่คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอย่างหนึ่ง อันเนื่องมาจากศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลระดับเหนือขึ้นไปที่มีอำนาจในการทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดหรือบกพร่อง ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

คำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ย่อมมีสภาพบังคับตามสิ่งที่ได้พิพากษาคัดสินไปแล้ว และต้องสันนิษฐานว่าชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะถูกศาลที่สูงกว่าพิพากษากลับหรือแก้ไข และคำพิพากษาจะผูกพันเฉพาะคู่ความให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังนั้น คู่ความที่ไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของศาลชั้นต้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลสูงเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นได้เสมอตามหลักความชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ แต่เนื่องจากศาลสูงสุดในทุกระบบศาลย่อมมีเพียงศาลเดียว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงเพื่อลดจำนวนคดีให้เหลือเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลสูงที่สุดเท่านั้น

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) ที่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิได้อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์

เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์พึงจะเลือกกว่าตนเองจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ โดยทั่วไปศาลที่นำการอุทธรณ์ระบบสิทธิมาใช้มักจะมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ไว้ เช่น การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งศาลปกครองต่างประเทศที่เป็นต้นแบบของศาลปกครองไทยนั้น คือ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี มีรูปแบบโครงสร้าง 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด ต่างก็มีระบบจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาทั้งสิ้น รวมทั้งศาลแพ่งและศาลฎีกาของประเทศไทย ก็มีระบบการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาเช่นกัน

ในคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง แต่การยื่นฎีกาคือต่อสภาแห่งรัฐ มีการจำกัดสิทธิฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง กล่าวคือสภาแห่งรัฐจะพิจารณาเฉพาะข้อกฎหมาย โดยจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากที่ศาลล่างได้แสวงหาข้อเท็จจริงมาในสำนวนคดีเท่านั้น ส่วนคดีของศาลปกครองเยอรมนี การอุทธรณ์ไม่มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์เรื่องปัญหาข้อเท็จจริง เนื่องจากการอุทธรณ์ในศาลปกครองเยอรมนีเป็นการใช้อุทธรณ์ระบบอนุญาตเข้ามาเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคดีอุทธรณ์ก่อนขึ้นสู่ศาลสูง โดยศาลปกครองเยอรมนีจะให้น้ำหนักการจำกัดสิทธิในเรื่องความสำคัญของประเภทคดีมากกว่า โดยไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง สำหรับในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมไทย มีการจำกัดสิทธิในปัญหาข้อเท็จจริง แต่จำกัดสิทธิดังกล่าวมีการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยให้มีการจำกัดสิทธิเฉพาะคดีที่มีทุนทรัพย์น้อยเท่านั้น ส่วนการฎีกาก็มีหลักการเช่นเดียวกัน และคดีฎีกาอากร ก็มีแนวคิดเรื่องการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เช่นเดียวกับคดีแพ่ง ซึ่งคดีฎีกาอากรก็มีลักษณะเป็นคดีพิพาททางปกครองที่บุคคลได้ยื่นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลจะพิจารณาคดีจากพยานหลักฐานเอกสารเป็นหลัก

แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดของประเทศไทย มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขทางจำกัดสิทธิอุทธรณ์ไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีคดีอุทธรณ์จำนวนมากเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดียาวนานขึ้นมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่ควรจะได้รับคุ้มครองจากศาล เนื่องจากการอุทธรณ์มีผลให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องถูกชะลอออกไป เพราะการอุทธรณ์ถือว่าเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิในการอุทธรณ์เป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาให้เกิดสภาพล่าช้าของการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ดังภาษิตกฎหมายที่กล่าวว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความไม่ยุติธรรม

ซึ่งเมื่อเกิดความล่าช้ายาวนานในการพิจารณาพิพากษาคดีเกินสมควรก็จะทำให้การเยียวยาได้อย่างไม่ทันกาล และอาจเกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดมีเงื่อนไขที่ไม่ซับซ้อน มีวิธีการยื่นอุทธรณ์อย่างเรียบง่าย จำนวนคดีอุทธรณ์ที่อยู่ในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจึงมีปริมาณมาก ซึ่งสาเหตุหนึ่งเนื่องจากการที่มีคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์เข้าสู่การพิจารณาคดี และมีคดีบางประเภทที่สมควรยุติการพิจารณาไว้เพียงศาลปกครองชั้นต้น จึงควรตัดทอนคดีดังกล่าวให้ลดลงก่อนจะนำเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยสร้างเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ดีกรณีดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของกลุ่มและประชาชน และเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติทางศาลปกครองแก่สังคมโดยรวม

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศและการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ในศาลปกครองไทย

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกรจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี รวมทั้งศาลแพ่งและศาลฎีกาของประเทศไทย

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

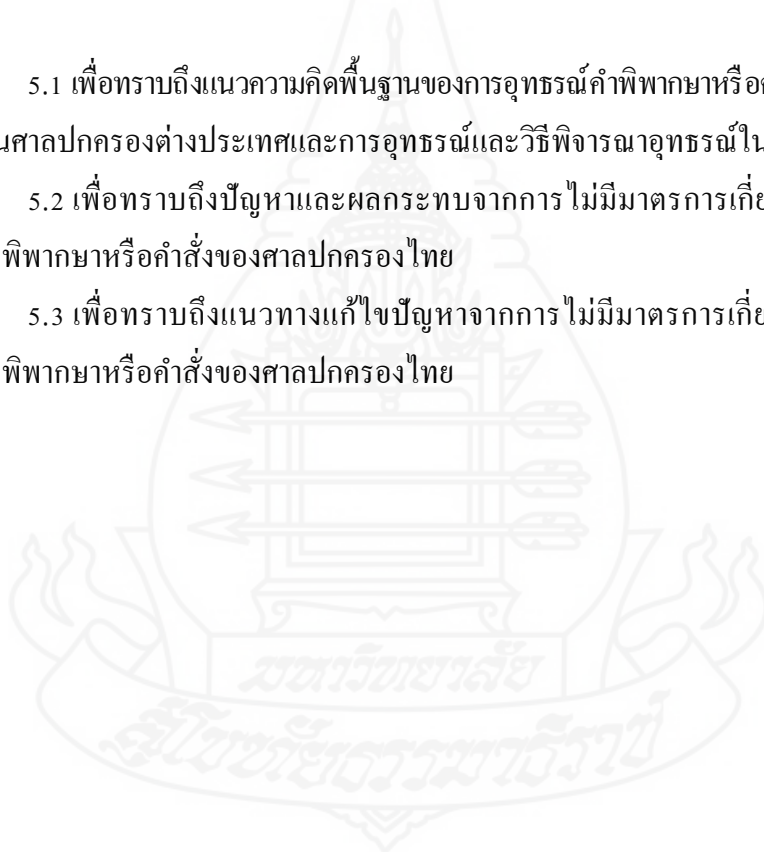
การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากตำราหนังสือคำอธิบายกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำสรุปและความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อทราบถึงแนวความคิดพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศและการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ในศาลปกครองไทย

5.2 เพื่อทราบถึงปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

5.3 เพื่อทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

1. แนวคิดพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ระบบในการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการได้แก่การให้สิทธิผู้ความหรือคู่กรณีที่ไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลสูงเพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง โดยศาลมีความหมายสองนัย³ คือ ศาลในรูปองค์กรกับศาลในฐานะบุคคลผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีหรือที่เรียกว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการ ผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นบุคคลทางกายภาพที่ได้รับคัดเลือกเพื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่งด้วยหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นบุคคลผู้มีความรู้สูง มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะบุคคล ตลอดจนเป็นผู้มีความสามารถอย่างแท้จริง การพิจารณาคดีแต่ละคดีล้วนเป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดผลทางกฎหมายที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีความเห็นเฉพาะตัว (Subjective) ซึ่งมาจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล การพิจารณาพิพากษาในแต่ละคดี แม้ข้อเท็จจริงเดียวกันแต่ผลการพิจารณาคดีอาจแตกต่างกันได้ เนื่องจากวันเวลาในการพิจารณาคดีต่างกัน กฎหมายที่เคยนำมาวินิจฉัยถูกปรับปรุงใหม่และผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่พิจารณาคดีเป็นคนละคนกัน ดังนั้น การพิจารณาคดีของศาลจึงบังเกิดผลโดยการสร้างสรรค์จากผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งออกมาเป็นวรรณกรรมก่อให้เกิดสถานะทางกฎหมายบังคับใช้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่การพิจารณาคดีจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมในเวลานั้นๆ เมื่อเวลาเปลี่ยนไปการกระทำนั้นๆ ที่เคยถูกกฎหมายภายหลังอาจกลายเป็นผิดกฎหมายก็ได้ การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น จึงสมควรที่จะถูกตรวจสอบอีกครั้งว่าการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือไม่ โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นต้องถูกตรวจสอบโดยศาลในระดับที่เหนือขึ้นไป เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำพิพากษา

³ โภคิน พลกุล *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* กรุงเทพมหานคร สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง 2544 หน้า 23

⁴ ออมร จันทรสมบูรณ์ “Law Enforcement” มิติที่ 3 ของกฎหมาย *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 1 ตอนที่ 1 2529 หน้า 65

หรือคำสั่งของศาล ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอาจโต้แย้ง หรือคัดค้านตามเหตุผลของตน โดยการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่กรณี

ดังนั้นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง จึงต้องศึกษาถึงความหมายของการอุทธรณ์ วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์ ระบบสิทธิอุทธรณ์ สิทธิในการอุทธรณ์ การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ และรูปแบบโครงสร้างศาล รวมถึงการอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส เพื่อเปรียบเทียบกับกรอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ความหมายของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ หมายถึง การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ; ร้องเรียน, ร้องทุกข์ เช่น ร้องอุทธรณ์ ; ยื่นฟ้อง หรือยื่นคำร้องต่อศาลสูงคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น⁵

เห็นว่า การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ก็คือ การยื่นคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลชั้นต้น โดยอ้างเหตุผลและข้อกฎหมายต่อศาลสูง ทั้งนี้เพื่อให้ศาลสูงพิจารณาคดีนั้นมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงผลคดีที่ศาลล่างได้พิพากษาไว้

1.2 วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์

1.2.1 เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น

การพิจารณาคดีล้วนเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการที่จะนำความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี การใช้ดุลพินิจย่อมมีขอบเขตจำกัดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีจึงมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อให้ศาลในระดับเหนือขึ้นไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจจึงเป็นกลไกการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้โอกาสคู่ความหรือคู่กรณีมีสิทธิขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในทุกระบบศาลได้

1.2.2 เพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาด

การพิจารณาคดีอุทธรณ์มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูงพิจารณาซ้ำอีกครั้ง แต่การพิจารณาคดีอุทธรณ์เป็นขั้นตอนการทบทวนเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาด

⁵ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

⁶ ปวีณา มาศมุนท์ทิ “การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่ง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533 หน้า 62

ของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงมีอำนาจในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในการแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น

การพิจารณาคดีคดีผิดพลาดนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัย 2 ประการ⁷ คือ การรับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง (Erroneous Determination of Fact) และการปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง (Mistaken Application of Law) เมื่อศาลสูงมีอำนาจสั่งให้ศาลชั้นต้นแก้ไข กลับหรือยกคำวินิจฉัยนั้นเสีย ก็เป็นหลักประกันที่ศาลชั้นต้นจะระมัดระวัง มิให้การพิจารณาคดีผิดพลาดเกิดขึ้น เมื่อเกิดความผิดพลาดย่อมถูกตรวจสอบและแก้ไขเสมอ

1.3 ระบบของการอุทธรณ์⁸

ระบบสิทธิอุทธรณ์นั้น มิได้หมายถึงการอุทธรณ์จากศาลใดไปสู่ศาลใด แต่หมายความถึง ตัวระบบที่วางแนวทางและหลักการในการให้สิทธิอุทธรณ์ ว่ามากหรือน้อยอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่สุดแล้วแต่ว่าประเทศใดจะเลือกใช้ระบบใดให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและศาลภายในประเทศของตน ระบบของการอุทธรณ์ที่ว่ามีได้แก่ ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) และระบบอนุญาต (Discretionary Appeal)

1.3.1 การอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights)

การอุทธรณ์ระบบสิทธิเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์และการห้ามอุทธรณ์เป็นข้อยกเว้น ซึ่งต้นแบบของศาลปกครองในรูปการอุทธรณ์ระบบสิทธิ คือ ประเทศฝรั่งเศส

1.3.2 การอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal)

การอุทธรณ์ระบบอนุญาตเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ได้ทันที ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จำต้องขออนุญาตอุทธรณ์จากศาลชั้นต้นก่อน และเมื่อศาลชั้นต้นนั้นได้อนุญาตแล้วจึงจะยื่นอุทธรณ์ได้หรือในกรณีที่ศาลชั้นต้นไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ถือว่าเป็นสิ่งต้องห้ามไม่อาจกระทำได้ ซึ่งต้นแบบของศาลปกครองในรูปการอุทธรณ์ระบบอนุญาต คือ ประเทศเยอรมนี

⁷ ชินานนท์ วงศ์วิระชัย “การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์ และซีวิลลอว์” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527 หน้า 30

⁸ สถิต เต็งไธสง “ทางแก้ปัญหาคดีความค้างในศาลสูงสุด” บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 38 (ตอน 2) 2524 หน้า 170-171

1.4 สิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลสูง สืบเนื่องมาจากการไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น สิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ต่อจากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น การอุทธรณ์จึงไม่ใช่สิทธิที่มีมาแต่เดิม (Inherent) และมีใช้สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมี แต่การอุทธรณ์ของศาลปกครองในบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนี ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิ ที่ผู้อุทธรณ์จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน จึงจะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้

โดยหลักการเหตุผลการใช้สิทธิอุทธรณ์มีดังนี้

1.4.1 เพื่อความยุติธรรม

ความยุติธรรมหากศึกษาในเชิงนิติปรัชญาแล้ว ความยุติธรรมไม่เพียงแต่ยุติธรรมตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ดังเช่น ประมวลกฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนียน (Institute) เมื่อ 1500 ปี มาแล้ว กล่าวไว้ว่า “ ความยุติธรรม คือ เจตจำนงแน่วแน่ตลอดกาลที่จะให้แก่ทุกคนในส่วนที่เขาพึงจะได้” การพิจารณาคิดว่าการกระทำใดๆชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง อาจเรียกร้องถึงการพิจารณาคดีที่ผ่านมาว่าไม่ยุติธรรมแก่ตนเองจึงเสนอคำอุทธรณ์ต่อศาลสูง เพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบยืนยันความยุติธรรมตามสิทธิที่พึงมีอีกครั้งหนึ่ง โดยที่กฎหมายเป็นแค่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรที่จะถือว่ามีความสำคัญ ยิ่งไปกว่า ความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่า ความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณา พิพากษาอรรถคดีใด ๆ โดยคำนึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึง ความยุติธรรม ซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ

1.4.2 ของเพื่อสนับสนุนสิทธิและเสรีภาพประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล

การเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีต่อศาลเป็นกลไกทางตุลาการที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง โดยปรากฏอยู่ในข้อ 8 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญอันเป็นผลจริงจังกจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูลซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ศาลเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับมากกว่าองค์กรอื่น¹⁰ แต่การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นก็มีมาตรการอุทธรณ์เป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับ

⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์ “นิติปรัชญา” โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2539 หน้า 319-320

¹⁰ กุลพล พลกัน “พัฒนาการสิทธิมนุษยชน” สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพมหานคร 2538 หน้า 138

การยอมรับมากที่สุด โดยคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อเรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่อไป ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคาถาคคีค้างศาลสูง หากจะกระทำโดยการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จำกัดสิทธิของประชาชน จึงพึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและระมัดระวังต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

1.4.3 เพื่อทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้ง

การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอาจมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และข้อเท็จจริงของแต่ละคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนต่างกัน รวมทั้งพื้นฐานของการวางแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จึงสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงเพื่อให้ทบทวนการวินิจฉัยของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญเชี่ยวชาญมากกว่าพิพากษาหรือตุลาการในศาลชั้นต้น จึงสามารถทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างลึกซึ้งมากกว่าศาลชั้นต้น

1.4.4 เพื่อป้องกันการฉ้อฉล

สืบเนื่องจากเหตุผลการใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อความยุติธรรม ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดี จะต้องมิสำนึกถึงความรับผิดชอบชั่วดี การพิพากษาหรือคำสั่งในคดีย่อมมีผลผูกพันต่อคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้อง หากคำพิพากษาเป็นที่สุดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คือ ผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา (Estoppel by Record) เมื่อการพิจารณาคดีที่ไม่ซื่อสัตย์เกิดขึ้นแน่นอนว่า ฝ่ายต้องบังคับตามคำพิพากษาย่อมไม่ได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้น กฎหมายจึงเปิดช่องให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลสูงได้ เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ¹¹

1.4.5 ความเชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญของตุลาการในศาลสูง

การคัดเลือกตุลาการหรือผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากจึงมีการสร้างหลักเกณฑ์ไว้อย่างสูงเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และเป็นบุคคลที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งจริงๆ โดยเฉพาะตุลาการหรือผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลสูง คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งย่อมมีมาตรฐานสูงกว่าศาลชั้นต้น เช่น การเลื่อนลำดับของตุลาการหรือ

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ” รวมบทความกฎหมายมหาชน พี.เพรส 2545 กรุงเทพมหานคร หน้า 341

ผู้พิพากษาจากศาลชั้นต้นมาเป็นผู้พิพากษาในศาลสูง ตุลาการหรือผู้พิพากษาในศาลสูง จึงมีประสบการณ์มากกว่าและมีความอาวุโสในตำแหน่งมากกว่า เมื่อเป็นดังเช่นที่ได้กล่าวมา การที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงมีความเชื่อมั่นว่า คดีที่อุทธรณ์ จะได้รับการพิจารณาจากผู้ที่มีมาตรฐานสูงกว่า การพิจารณาคดีมีความลึกซึ้งมากกว่าและคาดหวังว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาหรือการมีคำสั่งของศาลสูง

1.5 การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

สิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่จากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล เมื่อเกิดสิทธิในการอุทธรณ์ขึ้นผู้มีสิทธิอาจใช้สิทธิโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ เช่น การอุทธรณ์โดยไม่เหตุผล เป็นต้น การจำกัดสิทธิจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิอุทธรณ์ ก่อนการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลสูง¹²

1.5.1 วัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิ

1) เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ตามแนวความคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคำวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์มีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาดในการอำนวยความยุติธรรม¹³ มีผลทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีความศักดิ์สิทธิ์ และต่อมายังมีความเชื่อและเคารพว่าการพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยศาล แม้ผู้พิจารณาคดีจะไม่ใช่พระมหากษัตริย์ ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงไม่อาจถูกโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงโดยง่าย แนวความคิดของหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษานี้ถูกสร้างขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักของเหตุผลความยุติธรรม ความเหมาะสมกับความจำเป็นในทางปฏิบัติและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ก็เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ความประหยัดเวลาในทางคดีความและเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกระบวนการยุติธรรม

2) เพื่อป้องกันการขัดกันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (Res Judicata) มิเช่นนั้น ก็อาจถูกลงโทษแก่ตนเอง หรือถูกกฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดเกิดขึ้น ความศักดิ์สิทธิ์จึงเกิดจากการเคารพ การมีคำพิพากษาหรือ

¹² ปวีณา มาสมุททิก เรื่องเดียวกัน หน้า 71

¹³ ร. แลงการ์ด “ประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทยว่าด้วยศาลและวิธีพิจารณา” วารสารอัยการ 2529

คำสั่งในสองศาลเกิดไม่เห็นตรงกัน ย่อมทำให้เกิดความลังเลสงสัย และเสื่อมศรัทธาต่อคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล การจำกัดสิทธิจึงเป็นเครื่องมืออีกประการหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้คำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกันจนลดความศักดิ์สิทธิ์ลง

3) เพื่อความเร่งด่วนในการแก้ไขเยียวยา

การบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลต่อเมื่อ คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด การอุทธรณ์ของแต่ละศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี มีความแตกต่างกัน บางศาลการอุทธรณ์ไม่ถือว่าเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือ คำสั่ง แต่บางศาลการอุทธรณ์เป็นผลให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถูกระงับ แต่ผู้อุทธรณ์ ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ และเมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณา ของศาลสูงจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานพอสมควรกว่าการพิจารณาจะมีผลให้คดีถึงที่สุด อีกทั้งบางคดีมีความสำคัญที่ต้องการความรีบด่วนหากปล่อยให้ระยะเวลายาวนานออกไป อาจเกิดผลเสียหายแก่คู่กรณี¹⁴ ด้วยเหตุผลดังกล่าวการอุทธรณ์หากไม่มีการจำกัดสิทธิแล้ว ผู้อุทธรณ์ก็อาจใช้เป็นช่องทางในการชะลอการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเอื้อประโยชน์ แก่ตนเองได้

1.5.2 หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

การอุทธรณ์แบ่งออกเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และการอุทธรณ์ ปัญหาข้อกฎหมาย โดยในการอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขความ ไม่ถูกต้องในการกำหนดข้อเท็จจริง ทั้งนี้เพื่อให้ได้ความถูกต้องแท้ ตามกฎหมายคอมมอนลอว์และ ซีวิลลอว์ได้วางหลักไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นพิเศษแล้วจะมีการอุทธรณ์ ข้อเท็จจริงก็ย่อมถือว่าเป็นอันยุติ แต่โดยปกติแล้วการอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงจะทำได้ครั้งหนึ่งเป็น อย่างน้อยและในบางกรณีก็มีการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์ ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงบ้างเพื่อป้องกันคดี ที่ไม่มีสาระขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูง สำหรับการอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายนั้นเปิดโอกาสให้ อุทธรณ์อย่างกว้างขวางกว่าปัญหาข้อเท็จจริง โดยปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญมักจะได้รับโอกาส ที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงสุดเสมอเพื่อให้ศาลสูงทำหน้าที่ตีความกฎหมาย ซึ่งทำให้ การใช้กฎหมายมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดทั่วประเทศ โดยการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ อาจแบ่งหลักเกณฑ์ออกได้ ดังนี้

¹⁴ คณิต ฒ นคร “วิธีพิจารณาความอาญาฉบับแนวคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง” วารสารอัยการ 2524

1) การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่ไม่มีความซับซ้อน

คดีบางประเภทที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล อาจไม่มีความซับซ้อน ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งการพิจารณาคดีประเภทนี้จะมีความแน่นอนของผลการพิจารณาคดีมาก แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นจะถูกยื่นอุทธรณ์ก็มิได้เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกเปลี่ยนแปลงไป

2) การห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลชั้นต้น ในบางคดีศาลชั้นต้นสามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วในศาลชั้นต้น ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกลับมาทบทวนพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในศาลชั้นอุทธรณ์อีก และการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้น หากการอุทธรณ์ทำให้กลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วซ้ำอีก ก็เป็นเหตุให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถูกทอดระยะเวลาออกไปอีก

3) การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่มีทุนทรัพย์

คดีที่มีการอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนทุนทรัพย์เล็กน้อยเป็นคดีที่อาจไม่มีความซับซ้อน ในการพิสูจน์สิทธิหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น การจำกัดสิทธิหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่อุทธรณ์ แม้จะตรงกันข้ามกับหลักการที่ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ต้นทุนในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่ายของการดำเนินคดีในศาลสูงอาจไม่คุ้มค่ากับผลการตอบแทนที่ผู้เสียหายได้รับจากการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูงเกี่ยวกับเรื่องทุนทรัพย์ของผู้อุทธรณ์¹⁵

โดยเกณฑ์สำหรับการพิจารณาการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่ขัดต่อหลักการของสิทธิมนุษยชน ตามแนวศาลยุโรปมีดังนี้

- (1) การจำกัดสิทธินั้นต้องกระทำโดยกฎหมายหรือสอดคล้องกับกฎหมาย
- (2) กฎหมายนั้นต้องมีความชอบธรรม และมีความจำเป็นสำหรับสังคม

ประชาธิปไตย

- (3) วิธีการใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องมีสัดส่วนที่สมเหตุสมผลต่อเป้าประสงค์ของความจำเป็น (Proportionality)

¹⁵ เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด” วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2547 หน้า 6-10

แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิอุทธรณ์อาจทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีและการอำนวยความสะดวกของศาล การจำกัดสิทธิอุทธรณ์จึงต้องมีการบัญญัติข้อยกเว้นของกฎหมายไว้ได้แก่

(ก) ข้อยกเว้นเรื่องประโยชน์สาธารณะ

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบต่อคู่กรณีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์อาจมีผลกระทบต่อคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในบางคดีอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หากมีการจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์อย่างเคร่งครัดอาจทำให้ประโยชน์สาธารณะได้รับความเสียหาย ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลจะต้องคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงควรได้รับยกเว้นมิให้มีการจำกัดสิทธิ

(ข) ข้อยกเว้นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นเรื่องที่ประชาชนอาจได้รับการกระทบกระเทือนจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวต้องมีใช้การมีผลกระทบกระเทือนเฉพาะตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงควรได้รับยกเว้นมิให้มีการจำกัดสิทธิ

(ค) ข้อยกเว้นเรื่องคำพิพากษาหรือคำสั่ง ที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีได้ทำความเห็นแย้งไว้

ความเห็นแย้งเป็นเหตุผลของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เห็นแตกต่างจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะเห็นแย้งกับคำพิพากษาหรือคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งความเห็นแย้งดังกล่าวจะกลัดไว้ในสำนวนคดีพร้อมกับคำพิพากษาหรือคำสั่ง ความเห็นแย้งจะไม่มีผลต่อการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่มีผลในการถ่วงดุลอำนาจทางตุลาการ คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีตุลาการทำความเห็นแย้งไว้จะไม่ถูกจำกัดสิทธิการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ เนื่องจากเรื่องที่ยังมีประเด็นปัญหาในทางคดี ไม่สมควรยุติเพียงศาลชั้นต้น ควรให้มีการถ่วงดุลข้อเท็จจริงอีกชั้นหนึ่งโดยศาลสูง

(ง) ข้อยกเว้นเรื่องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่แตกต่างไปจากแนวทางการวินิจฉัยของศาลสูง

เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสองศาลเกิดแตกต่างกันในเรื่องเดียวกันแสดงว่าต้องมีประเด็นที่ศาลมีความเห็นแตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของ

ศาลชั้นต้นเกิดแตกต่างไปจากการวินิจฉัยของศาลสูง จึงสมควรให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลสูง เพื่อทบทวนการวินิจฉัยของศาลชั้นต้นอีกครั้ง

(จ) ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้

ในคดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถูกจำกัดสิทธิด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย และการอุทธรณ์ไม่เข้าข้อยกเว้นอื่นของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำขอให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีรับรองให้มีการอุทธรณ์ได้ การรับรองให้อุทธรณ์เป็นการให้ดุลพินิจกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีว่าคดีที่ได้พิจารณาไปแล้วนั้นมีประเด็นแห่งคดีที่สมควรให้อุทธรณ์หรือไม่ ซึ่งอำนาจในการรับรองให้อุทธรณ์เป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้พิพากษาหรือตุลาการ

(ฉ) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์

กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นถูกจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์และการอุทธรณ์ไม่เข้าข้อยกเว้นอื่น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องขออุทธรณ์ต่ออธิบดีศาลชั้นต้น หากได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากอธิบดีศาลชั้นต้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลสูงได้ หลักการอนุญาตให้อุทธรณ์โดยอธิบดีศาลชั้นต้นมีเหตุผลเนื่องมาจากการจำกัดสิทธิอุทธรณ์อย่างเคร่งครัดอาจไปกระทบกระเทือนแก่สิทธิของคู่กรณีที่ควรจะได้รับคุ้มครองจากศาล จึงเปิดช่องทางให้อำนาจอธิบดีศาลชั้นต้นพิจารณาอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างเป็นธรรม

1.6 รูปแบบโครงสร้างศาล

1.6.1 รูปแบบศาล 1 ชั้นศาล คือ ศาลที่มีโครงสร้างศาลเพียงศาลเดียว ศาลจะทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดในเวลาเดียวกัน โดยคำพิพากษาของศาลนั้นจะเป็นที่สุดโต้แย้งต่อไปไม่ได้อีก ศาลที่มีโครงสร้างชั้นเดียวนี้ส่วนใหญ่เป็นศาลที่พิจารณาคดีเฉพาะที่มีความสำคัญเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนของคำพิพากษาและการพิพากษาคดีใช้ระยะเวลาไม่นานมาก

1.6.2 รูปแบบศาล 2 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้นและศาลสูงสุด โดยการเริ่มฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุด ซึ่งศาลสูงสุดเป็นศาลชั้นสุดท้าย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูงสุดจึงทำให้คดีถึงที่สุดจะโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้

1.6.3 รูปแบบศาล 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด การฟ้องคดีเริ่มต้นจากศาลชั้นต้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นอาจถูกโต้แย้งโดยการอุทธรณ์ เมื่อศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียสามารถโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์

ต่อศาลสูงสุดได้ โดยศาลสูงสุดจะเป็นศาลชั้นสุดท้ายที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูงสุดจึงมีผลให้คดีถึงที่สุดจะโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้เช่นกัน

2. การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ทำการศึกษาการอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองเยอรมนี และศาลปกครองฝรั่งเศส ที่เป็นต้นแบบของศาลปกครองไทย แต่เนื่องจากทั้งสองประเทศ ใช้รูปแบบของโครงสร้างศาล 3 ชั้นศาล จึงต้องศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างศาล และเงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และการฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์

2.1 การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองของประเทศเยอรมนี

2.1.1 โครงสร้างศาลศาลปกครองของประเทศเยอรมนี

โครงสร้างศาลปกครองของประเทศเยอรมนีแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล¹⁶ ได้แก่

- (ก) ศาลปกครองชั้นต้น
- (ข) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นสูง
- (ค) ศาลปกครองสหพันธ์

การฟ้องคดีโดยทั่วไปเริ่มยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์แล้วแต่กรณี ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในระดับมลรัฐที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ตั้งอยู่

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลในระดับมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้เพียงแห่งเดียว แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งหนึ่งอาจมีเขตอำนาจได้หลายมลรัฐ นอกจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะทำหน้าที่พิจารณาคดีอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจทำหน้าที่ในฐานะศาลชั้นต้นในคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เริ่มต้นฟ้องโดยตรงในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สำหรับศาลปกครองสหพันธ์มีอำนาจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน” โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547 หน้า 26-29

ชั้นอุทธรณ์ หรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เริ่มต้นฟ้องโดยตรงในศาลปกครองสหพันธ์โดยตรง
 ดังนั้น ศาลปกครองสหพันธ์ในฐานะศาลสูงสุด คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสหพันธ์
 จึงมีผลเป็นที่สุด การโต้แย้งหรือคัดค้านต่อไปอีกจึงไม่อาจกระทำได้

ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาของศาลปกครองเยอรมัน มีดังนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐแบ่งออกเป็นองค์คณะโดยแต่ละ
 องค์คณะ 5 คน ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ
 แบ่งออกเป็นองค์คณะโดยแต่ละองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน แต่ในบางรัฐ
 กำหนดให้ผู้พิพากษากิตติมศักดิ์เพิ่มขึ้นอีก 2 คน รวมทั้งหมด 5 คน

(3) ศาลปกครองสหพันธ์รัฐประกอบด้วยประธานและผู้พิพากษาอีก
 69 คน รวมทั้งหมด 70 คน โดยแบ่งออกเป็นองค์คณะพิจารณาฎีกาจำนวน 11 องค์คณะ
 องค์คณะพิจารณาคดีวินัยสำหรับข้าราชการสหพันธ์รัฐ 2 องค์คณะ และองค์คณะพิจารณา
 คดีวินัยทหาร 2 องค์คณะ องค์คณะพิจารณาฎีกาประกอบด้วยหัวหน้าคณะและผู้พิพากษาอีก
 4 คน รวมทั้งหมด 5 คน ส่วนองค์คณะพิจารณาคดีวินัยประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน
 และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหาร 2 คน¹⁷

2.1.2 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การอุทธรณ์เป็นการใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล
 ปกครองชั้นต้น การโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยการยื่น
 อุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์
 แล้วแต่กรณี มีลักษณะพิเศษของการอุทธรณ์ คือ การอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal)
 ที่การยื่นอุทธรณ์มิใช่สิทธิของผู้อุทธรณ์ที่สามารถกระทำได้อย่างทั่วไป และการอุทธรณ์
 มิใช่สิทธิที่จะกระทำได้โดยลำพังของผู้อุทธรณ์เอง ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ก็ต่อเมื่อศาล
 ได้มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ได้ อุทธรณ์จึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

ซึ่งเงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(1) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) อาจแยกกรณีที่ทำกร
 อุทธรณ์ได้ดังนี้

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์ “คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” พิมพ์ครั้งที่ 4
 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547 หน้า 71-72

(ก) คำพิพากษาที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นลงทั้งคดี (Das Endurteil)

คำพิพากษาของศาลที่ทำให้คดีเสร็จเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งได้วินิจฉัยข้อหาแห่งคำฟ้องโดยให้คดีมีผลเสร็จสิ้นลงในศาลชั้นต้น คำพิพากษาของศาลนั้นรวมถึงคำวินิจฉัยของศาล (Gerichtsbescheide)

(ข) คำพิพากษาที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นในบางส่วน (Das Teiurteil)

คำพิพากษาที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นบางส่วนเป็นการวินิจฉัยคดีของศาลในรูปแบบของคำพิพากษาที่มีผลให้คดีเสร็จสิ้นลงเพียงบางส่วน หรือในส่วนของศาลได้พิพากษาคดีโดยในส่วนของศาลยังมิได้พิพากษา ศาลยังคงพิจารณาต่อไปอีก ซึ่งเป็นส่วนที่แยกเป็นอิสระจากส่วนที่ได้พิพากษาแล้ว

(ค) คำพิพากษาระหว่างพิจารณา (Zwischenurteil)

คำพิพากษาระหว่างพิจารณาที่ศาลสามารถพิพากษาได้มี 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับฟ้อง และกรณีที่เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิ ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาระหว่างพิจารณาได้โดยแยกอุทธรณ์เฉพาะคำพิพากษาระหว่างพิจารณานั้นๆ

(ง) คำพิพากษาเพิ่มเติม (Erganzungsurteil)

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ได้ให้อำนาจศาลในการที่ศาลอาจมีคำพิพากษาเพิ่มเติมภายหลังจากการที่ศาลได้มีคำพิพากษาไปแล้ว ในกรณีที่ศาลยังไม่ได้พิจารณาประเด็นแห่งคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน หรือในกรณีเกี่ยวกับภาระการใช้จ่ายที่คู่กรณีร้องขอให้ศาลพิพากษาเพิ่มเติม แต่การยื่นคำร้องขอจะต้องยื่นภายในระยะเวลาสองสัปดาห์หลังจากมีคำพิพากษา โดยคำพิพากษาเพิ่มเติมเป็นคำพิพากษาที่เป็นอิสระแยกจากคำพิพากษาเดิม¹⁸

(จ) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยอื่นของศาลที่อาจอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการอุทธรณ์คำพิพากษา คือ ต้องมีการร้องขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลก่อน จึงจะอุทธรณ์ได้

(2) กรณีเฉพาะที่อาจอุทธรณ์ได้ (การจำกัดสิทธิการอุทธรณ์)

การพิจารณาของศาลปกครองเยอรมันได้สร้างเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ โดยการกำหนดกรณีเฉพาะที่สามารถอุทธรณ์ไว้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เกิดการอุทธรณ์อย่างแพร่หลาย และจำกัดคดีที่จะขึ้นสู่ศาลสูงมิให้มีปริมาณคดีอุทธรณ์มากเกินไป

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่องเดิม หน้า 146

กำลังของศาลสูงที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กำหนดให้สิทธิการอุทธรณ์ได้เฉพาะคดีดังนี้¹⁹

- (ก) คดีที่มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา
- (ข) คดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย
- (ค) คดีที่มีความสำคัญเป็นพื้นฐาน
- (ง) คำพิพากษานั้นแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้น

อุทธรณ์หรือศาลปกครองสหพันธ์ หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมกันของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และการอุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าว

(จ) กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการ (กระบวนการที่ผิดระเบียบ) และความบกพร่องดังกล่าวมีผลกระทบต่อการวินิจฉัยของศาล

(3) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ คือ ผู้มีส่วนร่วมในคดี (Beteiligtenfähigkeit) โดยผู้เข้าร่วมในคดีของศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

- (ก) ผู้ฟ้องคดี
- (ข) ผู้ถูกฟ้องคดี
- (ค) ผู้ร้องสอด
- (ง) ตัวแทนประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ได้ใช้สิทธิเข้าร่วมในคดี

ผู้มีส่วนร่วมในคดีถือว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ผู้มีส่วนร่วมในคดีในบริบทนี้ออกเหนือจาก ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องสอด และตัวแทนประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังหมายความรวมถึงบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบการคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น²⁰

(4) การอุทธรณ์แต่งตั้งตัวแทน

การดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์และผู้เข้าร่วมในคดีอุทธรณ์จะต้องตั้งทนายความ หรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันอุดมศึกษาเป็นตัวแทน

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่องเดิม หน้า 147

²⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่องเดิม หน้า 149

สำหรับนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

ส่วนในกรณีผู้อุทธรณ์เป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคม การยื่นอุทธรณ์อาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทนได้

ทั้งนี้ การตั้งตัวแทนในการอุทธรณ์ โดยให้ตัวแทนมีอำนาจในการดำเนินคดีในศาล ตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลได้แทน และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณี ศาลจะติดต่อกับตัวแทน

(5) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งฉบับสมบูรณ์ของศาล ในกรณีที่มีการอ่านคำพิพากษาให้นับแต่วันที่มีการอ่านคำพิพากษา ในกรณีที่มีการแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล จะต้องมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไปพร้อมกับคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์จะเริ่มนับต่อเมื่อศาลได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การยื่นอุทธรณ์ห้ามมิให้ยื่นพ้นระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และระยะเวลาการอุทธรณ์ศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้ โดยผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำร้องพร้อมด้วยเหตุผลแห่งการไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว และต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่การยื่นไม่อาจกระทำได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวเนื่องจากเหตุสุดวิสัย

(6) การอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน

การอุทธรณ์พิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ที่ประสงค์จะอุทธรณ์จำเป็นต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นให้มีคำสั่งว่าการอุทธรณ์สามารถกระทำได้ โดยการยื่นคำร้องขออนุญาตให้อุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในระหว่างการพิจารณาของศาลหากศาลเห็นว่าการอุทธรณ์ไม่มีเหตุอันสมควร อุทธรณ์อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ ซึ่งมีผลทำให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งก็จะมิต่อไป

2.1.3 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์เป็นการยื่นอุทธรณ์

แบบก้าวกระโดด (Leap - frog) ซึ่งการอุทธรณ์ไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน ทั้งนี้ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องมิได้คัดค้านถึงการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และมีเงื่อนไขว่าคู่กรณีต้องทำข้อตกลงกันว่าการอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถยื่นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์เป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้ง การอุทธรณ์จะต้องไม่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ไว้

ส่วนระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือวันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยการอุทธรณ์จะต้องแนบคำร้องขออนุญาตให้อุทธรณ์ไปพร้อมกับคำอุทธรณ์และหนังสือยินยอมให้อุทธรณ์ของคู่กรณี

นอกจากนั้น เงื่อนไขการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำเงื่อนไขเรื่องอุทธรณ์ทั่วไปมาใช้บังคับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.1.4 การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์เป็นแบบอนุญาต การที่ผู้เข้าร่วมในคดีจะใช้สิทธิในการฎีกาจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน ศาลปกครองสหพันธ์มีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสหพันธ์เป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งต่อไปได้อีก²¹

(1) อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสหพันธ์

ศาลปกครองสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีดังต่อไปนี้

(ก) คดีฎีกาเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
(ข) คดีอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงกันถึงการยื่นข้อโต้แย้งต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้โดยมิต้องนำคดีสู่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(ค) การโต้แย้งคำสั่งของศาล กรณีเป็นคำสั่งเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของเอกสารหรือพยานหลักฐานหรือการโต้แย้งกรณีศาลไม่อนุญาตให้ฎีกา

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่องเดิม หน้า 157

(2) เงื่อนไขการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้วินิจฉัยโดยทำเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่ง
 กรณีที่ผู้เข้าร่วมในคดีไม่เห็นด้วยมีสิทธิที่จะได้แย้งโดยการยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง
 สหพันธ์ได้โดยมีเงื่อนไข ได้แก่

(ก) กรณีเฉพาะที่อาจฎีกาได้

การฎีกาอาจกระทำได้โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง
 ดังต่อไปนี้

(1) คดีในเรื่องนั้นเป็นหลักฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย

(2) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือของศาล
 ปกครองชั้นอุทธรณ์ที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่
 ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และ
 ฎีกาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

(3) กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและ
 ข้อบกพร่องดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

นอกจากนั้น การยกเหตุโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของ
 ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในการฎีกาก็เป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญของการฎีกา เหตุผลของการ
 ฎีกาสามารถแยกออกเป็นเหตุผลทั่วไปในการฎีกา และเหตุผลในการฎีกาโดยข้อกฎหมาย

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
 ต่อศาลปกครองสหพันธ์ มีข้อควรพิจารณาว่า เงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิฎีกามีหลักเกณฑ์อันเป็น
 เงื่อนไขของการฎีกาเข้มงวดกว่าการอุทธรณ์ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้มีการจำกัดสิทธิฎีกา
 เพื่อถ่วงดุลคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสหพันธ์ และมีให้มีปริมาณคดีที่เข้าสู่การ
 พิจารณาของศาลมากจนเกินกำลังที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จในเวลาอันสมควร รวมถึงการฎีกาเป็น
 การทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากให้มีการใช้สิทธิอุทธรณ์อย่างแพร่หลาย
 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งอาจจะทอดระยะเวลาออกไปจนไม่สามารถปลดเปลื้อง
 ความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ทันเวลาที่สมควร

(ข) ผู้มีสิทธิฎีกา

การฎีกาเป็นสิทธิของผู้ร่วมในคดีที่ได้ร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาล
 อันได้แก่

(1) ผู้ฟ้องคดี

(2) ผู้ถูกฟ้องคดี

(3) ผู้ร้องสอด

(4) อัยการสหพันธ์หรือตัวแทนประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ได้มี

สิทธิเข้าร่วม

(ค) การฎีกาต้องตั้งตัวแทน

ผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาที่มีความประสงค์จะยื่นฎีกา จะต้องทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี

สำหรับนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งให้ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญา ที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการฎีกาก็ได้

ส่วนในกรณีผู้ฎีกาเป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคม การยื่นฎีกา อาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทนก็ได้

ทั้งนี้ การตั้งตัวแทนในการฎีกา โดยให้ตัวแทนมีอำนาจในการ ดำเนินคดีในศาล ตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลได้แทน และการตั้งตัวแทน จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน

(ง) ระยะเวลาการยื่นฎีกา

การฎีกามีกำหนดระยะเวลายื่นฎีกาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือในกรณีที่ศาลใช้วิธีแจ้งคำสั่งให้นับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พร้อมกับแสดงคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งต่อศาล และระยะเวลา ยื่นฎีกาสาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้ โดยผู้ฎีกาต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่การยื่นไม่อาจกระทำได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว เนื่องจากเหตุสุดวิสัย

ในการยื่นฎีกาสามารถแยกได้เป็นสองขั้นตอน คือ การยื่นคำร้อง ขออนุญาตให้ฎีกากับการให้เหตุผลอันเป็นข้อคัดค้านในการฎีกา

การยื่นคำร้องขออนุญาตให้ฎีกาต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งหรือ วันที่ได้รับแจ้ง

การฎีกาจะต้องมีการให้เหตุผลภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่ วันที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง หรือในกรณีที่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่อนุญาตให้ฎีกา แต่มีการฎีกาคำสั่งไม่อนุญาตต่อศาลปกครองสหพันธ์ และปกครองสหพันธ์ได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โยมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา

กรณีนี้ให้ยื่นเหตุผลในการฎีกาภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา โดยยื่นต่อศาลปกครองสหพันธ์ ทั้งนี้ ระยะเวลาการให้เหตุผลศาลมีอำนาจในการขยายระยะเวลาออกไปได้

(จ) การฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้ยื่นฎีกาจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน หากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้ฎีกา ผู้ที่ประสงค์จะยื่นฎีกาจึงจะฎีกาคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ โดยศาลปกครองสหพันธ์จะผูกพันต่อคำสั่งอนุญาตให้ฎีกาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

2.2 การอุทธรณ์และฎีกาในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

2.2.1 โครงสร้างศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างศาลปกครองฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล²² ได้แก่

- (1) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs)
- (2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel)
- (3) ศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

โดยระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีลักษณะเด่น 3 ประการ คือ

(ก) เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

(ข) เป็นระบบสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat หรือ Council of State) กล่าวคือ เป็นระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย

(ค) ผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง และสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

การเริ่มฟ้องคดีโดยทั่วไปจะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ยื่นคำฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ การดำเนินคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส นอกเหนือจากศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปแล้ว

²² ชาญชัย แสงวงศ์ “คำอธิบายกฎหมายการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

คดีปกครองอาจเกิดขึ้นในดินแดนโพ้นทะเล ซึ่งถือว่าเป็นเขตปกครองพิเศษ ศาลปกครองชั้นต้นในดินแดนโพ้นทะเลมี 2 แห่ง

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิฎีกาอาจยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้อีกชั้นหนึ่ง สภาแห่งรัฐมีอำนาจในการวินิจฉัยซึ่งฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ คำพิพากษาหรือคำสั่งของสภาแห่งรัฐถือเป็นที่สุด การจะโต้แย้งต่อไปอีกไม่อาจกระทำได้

เดิมศาลปกครองฝรั่งเศสมีเพียง 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและสภาแห่งรัฐ ในฐานะศาลปกครองสูงสุด ต่อมา กฎหมายฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ได้จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐ และเพื่อให้การดำเนินคดีมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

โดยองค์คณะผู้พิพากษาในศาลปกครองฝรั่งเศส มีดังนี้

(ก) ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ในศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยว การที่กฎหมายอนุญาตให้ตุลาการนายเดี่ยวพิพากษาคดีในเนื้อหาจะเป็นเรื่องใหม่ และจะจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อน เช่น คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับข้าราชการ ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการสอบเข้ารับราชการหรือการลงโทษทางวินัย หรือคดีเกี่ยวกับการออกจากราชการเพราะการเกษียณอายุราชการ และคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ แต่ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องสำคัญ ศาลอาจให้มีการพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะตามปกติก็ได้

นอกจากคดีดังกล่าวแล้ว การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จะต้องกระทำเป็นองค์คณะ ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยองค์คณะตุลาการ 3 คน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วย องค์คณะตุลาการ 5 คน สิ่งที่สำคัญคือ ในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยประธานของทุกองค์คณะ

(ข) ศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

การพิพากษาคดีในสภาแห่งรัฐ จะพบปัญหาแรก คือ การเลือกระดับขององค์คณะที่จะพิจารณาพิพากษาในคดีนั้น เพราะในสภาแห่งรัฐ จะมีลักษณะพิเศษคือ มีองค์คณะหลายระดับ (Composition) ที่จะใช้กับคดีในแต่ละประเภท ปัจจัยในการเลือก

องค์คณะจะขึ้นอยู่กับความยากง่ายและความสำคัญของคดี ตลอดจนจะสงวนองค์คณะที่มีจำนวนมากหรือการประชุมใหญ่ไว้สำหรับคดีที่ใหญ่หรือมีความสำคัญเท่านั้น องค์คณะจะแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ

(1) องค์คณะที่วินิจฉัยคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก จะประกอบไปด้วยตุลาการ 3 คน คือ ประธานองค์คณะ ตุลาการในองค์คณะ และตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งองค์คณะประเภทนี้จะสงวนไว้สำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก

(2) องค์คณะที่ประกอบไปด้วยสององค์คณะย่อยรวมกัน แต่ละองค์คณะย่อยประกอบไปด้วยตุลาการ 3 คน ประกอบด้วยประธานของทั้งสองคณะย่อย 2 คน หรือสมาชิกสภาแห่งรัฐ 2 คน และตุลาการเจ้าของสำนวนอย่างน้อยอีก 1 คน องค์คณะประเภทนี้ จึงประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 5 คน แต่ส่วนใหญ่จะมีถึงองค์คณะละ 7-9 คน คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ประมาณร้อยละ 60-80 จะเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะประเภทนี้

(3) องค์คณะที่ประกอบไปด้วยตุลาการทั้งหมดของแผนกคดีปกครอง สภาแห่งรัฐ

(4) ที่ประชุมใหญ่ของ สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วย รองประธานของสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นตุลาการที่มีอาวุโสสูงสุดใน สภาแห่งรัฐ ประธานแผนกคดีปกครองและประธานแผนกอื่น ๆ ที่ทำงานด้านร่างกฎหมายอีก 6 แผนกรวมกัน ซึ่งองค์คณะประเภทนี้นับได้ว่าเป็นองค์คณะที่มีความสำคัญสูงสุด

2.2.2 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น²³

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นการอุทธรณ์ในระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) ที่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้อย่างทั่วไป การอุทธรณ์ในศาลปกครองฝรั่งเศสจึงไม่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาล ในคดีพิพาททางปกครอง การอุทธรณ์ คือ การโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เพื่อให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควบคุมตรวจสอบความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายและทบทวนความเหมาะสมในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

²³รายงานการวิจัย “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร 2545

การอุทธรณ์จึงมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่

(1) เพื่อทบทวนควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายตามเงื่อนไขภายใน โดยการพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคดีไว้ ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(2) เพื่อทบทวนควบคุมความชอบด้วยกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอกของคำพิพากษา ได้แก่การควบคุมว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยคดีนั้น หรือไม่ และการพิจารณาพิพากษาเป็นไปตามบทบัญญัติที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีขององค์คณะและการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ถือว่าไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แม้ว่าจะตรงข้ามกับหลักการอันเป็นแนวคิดของการอุทธรณ์ที่ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยศาลในระดับเหนือขึ้นไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้น โดยให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการสั่งให้ทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้

ทั้งนี้ ในคดีบางประเภทกฎหมายบัญญัติให้มีการอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เช่น กฎหมายเลือกตั้ง เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่นระดับภูมิภาค หรือระดับเทศบาล โดยให้ระงับการบังคับคดีไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

โดยเงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ได้แก่

(1) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์ได้ทุกกรณี ซึ่งสามารถแยกลักษณะคำพิพากษาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ คำพิพากษาที่มีข้อพิพาทการโต้แย้งกันระหว่างคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น และคำพิพากษาที่ไม่มีข้อพิพาทที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยโดยไม่มี การต่อสู้โต้แย้งกันระหว่างคู่กรณี

(ก) คำพิพากษาที่มีข้อพิพาท

คำพิพากษาที่มีข้อพิพาทในศาลปกครองชั้นต้น เกิดจากคู่กรณี ได้ยกข้อต่อสู้และโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงพยานหลักฐาน ต่อศาลเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวอาจเป็นการพิจารณาคดีเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามปกติหรือการไต่สวนกรณีฉุกเฉิน คำพิพากษาที่เกิดขึ้น ในขั้นตอนทั้งสองดังกล่าวผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้

(ข) คำพิพากษาที่ไม่มีข้อพิพาท

คำพิพากษาที่ไม่มีข้อพิพาทหรือคำพิพากษาที่ตัดสินโดยยังไม่มี ข้อโต้แย้ง หมายถึง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ได้วินิจฉัยคดี โดยคำพิพากษานั้น มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของคู่กรณีที่ถูกศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี (ไม่ใช่เข้ามาโดยสมัครใจอย่างผู้ร้องสอด) ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ไม่ได้ใช้สิทธิในการยกข้อต่อสู้โต้แย้งคำฟ้อง ของฝ่ายผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีเช่นนี้ถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งคัดค้าน คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว แนวคิดประการนี้ยืนยันหลักการที่ว่า คู่กรณีทุกฝ่ายใน ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลในระดับเหนือขึ้นไป แม้ว่าคู่กรณีดังกล่าวจะมีได้ ทำการต่อสู้โต้แย้งในศาลปกครองชั้นต้นมาก่อนก็ตาม

สำหรับการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์นั้น คดีที่จะอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้จะต้องมีใจคดียุติฟ้องขอให้เพิกถอน กฎ ระเบียบของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจไม่รับพิจารณาทุกคดี แต่จะรับ พิจารณาเฉพาะคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเท่านั้น

นอกจากนี้ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในขั้นตอนของการรับ คำฟ้องไว้พิจารณา เช่น คำสั่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงในขั้นตอนตรวจคำฟ้อง คำสั่งก่อนการ พิพากษาหรือคำสั่งในการพิจารณาตามคำร้อง คำขอต่างๆ ของคู่กรณี คำสั่งดังกล่าวอาจอุทธรณ์ ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้เช่นกัน

(2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำฟ้องในศาลปกครอง ชั้นต้นก่อน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เคยฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นและเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้น จึงมิใช่บุคคลโดยทั่วไปที่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือยื่นอุทธรณ์ได้ แต่การเป็นผู้มีสิทธิ อุทธรณ์จะต้องเป็นไปตามองค์ประกอบของเงื่อนไข 2 ประการ คือ คุณสมบัติของคู่กรณีใน ศาลปกครองชั้นต้น และผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินคดี

(ก) คุณสมบัติของคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับในคดีของศาลปกครองชั้นต้น หมายถึง ผู้ที่ประโยชน์ถูกระงับหรือถูกโต้แย้งสิทธิจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น จากความหมายดังกล่าวได้บรรยายให้ทราบว่า ผู้ที่เป็นคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้นมาตั้งแต่ต้นหรือผู้ที่เข้ามาในคดีภายหลัง สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ เช่น คำพิพากษายกฟ้อง หรือคำสั่งไม่รับคำให้การ

(ข) ผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินคดี

เงื่อนไขในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิอุทธรณ์ “ผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินคดี” มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “ประโยชน์ได้เสียในคดี” ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี ส่วนคำว่า “ประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการดำเนินคดี” มุ่งหมายถึงผลที่จะได้รับจากการวินิจฉัยคดี แนวความคิดนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันการใช้สิทธิอย่างปราศจากเหตุผลจนไม่คำนึงถึงความสำคัญของการใช้สิทธิ ดังนั้น คดีดังต่อไปนี้ จึงไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้

(1) คดีที่ผู้อุทธรณ์เป็นฝ่ายชนะคดีในศาลชั้นต้น

(2) คดีที่ผู้อุทธรณ์ อุทธรณ์เกี่ยวกับเหตุผลแห่งคำพิพากษาที่ศาลให้ไว้ในคดี ซึ่งไม่ได้อุทธรณ์เกี่ยวกับกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาวินิจฉัย หรืออุทธรณ์ในผลของคดี

(3) คดีที่อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น หรือคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองกระทำโดยปราศจากอำนาจ

แนวคิดหลักการข้อนี้ใช้บังคับกับคู่กรณีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานส่วนภูมิภาคระดับมณฑล

(3) การอุทธรณ์แต่งตั้งตัวแทน

การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ หากมิได้แต่งตั้งตัวแทนในการยื่นอุทธรณ์ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นไว้ในคดีบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทน ได้แก่

(ก) คดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจ

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(ค) คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดในเรื่องระบบคมนาคมขนาดใหญ่

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีโดยตรง

(จ) คดีพิพาทเกี่ยวกับเงินบำนาญ การช่วยเหลือสังคมงานที่สงวนไว้สำหรับบุคคลบางประเภท และการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ถูกส่งตัวกลับประเทศ

(ฉ) การขอให้มีการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนการอุทธรณ์ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ในการอุทธรณ์แม้จะบังคับให้ผู้อุทธรณ์ต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี แต่การอุทธรณ์ในคดีปกครองฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษ คือ หากผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ เมื่อศาลเห็นสมควรศาลอาจแต่งตั้งทนายความเพื่อช่วยเหลือแก่ผู้อุทธรณ์

(4) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจแบ่งได้ตามประเภทของการอุทธรณ์ คือ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป และการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา

(ก) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป ตามปกติระยะเวลาการอุทธรณ์มีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติเป็นอย่างอื่น การนับระยะเวลาให้นับวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นวันแรกของการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ทั้งนี้ เว้นแต่หนังสือนำส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งจะระบุระยะเวลาการอุทธรณ์ที่สั้นกว่าสองเดือน โดยให้เป็นไปตามหนังสือนำส่งนั้น และศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวได้

(ข) การอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา

คำสั่งระหว่างพิจารณา หมายถึง คำสั่งใดๆ ของศาลซึ่งวินิจฉัยก่อนการพิพากษาให้คดีเสร็จเด็ดขาด เช่น คำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำสั่งระหว่างพิจารณามีกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์สองเดือน โดยให้ใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งใดๆ ก่อนการพิพากษาเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ระยะเวลาการดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้เวลานานกว่าสองเดือน ผู้อุทธรณ์มีสิทธิถือประโยชน์จากระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาใช้เวลานานกว่าสองเดือนดังกล่าวได้ โดยให้ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้ขยายไปถึงเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาสุดท้ายอันเป็นหลักประกันหลักแห่งคดี

2.2.3 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐเกิดขึ้นนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีแบบ 2 ชั้นศาล แต่การพิจารณาคดีมีความล่าช้าอย่างมาก ไม่สมประโยชน์ที่จะได้รับจากการพิจารณาคดีของศาล จึงมีการแบ่งชั้นศาลใหม่ โดยการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น และในเวลาเดียวกันนั้นเองมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์โดยกำหนดให้มีการอุทธรณ์แบบข้ามชั้นศาล หรือการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดด สภาแห่งรัฐจึงได้มีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลสูงสุดในการพิจารณาคดีอุทธรณ์นับแต่กฎหมายฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 มีการบังคับใช้²⁴

การอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และระดับสภาจังหวัด และคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎ

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และระดับสภาจังหวัด

กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง ไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองอุทธรณ์ก่อน โดยสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ เนื่องจากการพิจารณาคดีเหล่านั้นต้องการความรวดเร็ว และเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของการบังคับตามคำพิพากษาที่ถือว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาระบบบังคับตามคำพิพากษา

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎ

คดีที่ฟ้องเพิกถอนกฎไม่ว่าจะเป็นการตราขึ้นโดยหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ส่วนอยู่นอกเหนืออำนาจของศาลปกครองทั้งสิ้น โดยคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎ ประเภท พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐจะทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎ ซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรกระจายอำนาจอื่นๆ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวแล้ว ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ

²⁴ กองวิเคราะห์กฎหมายและเรื่องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “วิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ 2537 หน้า 5

2.2.4 การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ

ในการพิจารณาคดีปกครอง การขอเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุด หมายถึง การทบทวนการฟ้องร้องเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ อันได้แก่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีทั่วไป และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิเศษในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้สภาแห่งรัฐได้เข้ามาควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตามเงื่อนไขภายนอก และเงื่อนไขภายใน โดยมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงแห่งคดี ซึ่งสภาแห่งรัฐจะไม่พิจารณาทบทวนซ้ำอีก

การฎีกาต่อสภาแห่งรัฐไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยผู้ฎีกามีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้รอการบังคับตามคำพิพากษาไว้ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การฟ้องร้องต่อสภาแห่งรัฐจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการรับฎีกาและกระบวนการรับคดีเข้าสู่ศาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) อำนาจการพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

อำนาจการพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่สภาแห่งรัฐพิพากษายกอุทธรณ์ (ยื่นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์) และกรณีที่สภาแห่งรัฐเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(2) เงื่อนไขการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ

การฎีกามีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องในข้อกฎหมายของคำพิพากษาชั้นสุดท้าย หากสภาแห่งรัฐเห็นว่า คำพิพากษามีข้อบกพร่องในข้อกฎหมาย สภาแห่งรัฐอาจมีคำพิพากษาเพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าว และส่งสำนวนคืนไปยังศาลที่มีอำนาจให้วินิจฉัยในเนื้อหาของคดีอีกครั้ง โดยมีเงื่อนไข ได้แก่

(ก) กรณีเฉพาะที่อาจฎีกาได้

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ มีข้อจำกัดในการใช้สิทธิ คือ ผู้ที่มีสิทธิอาจฎีกาได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสในเรื่องข้อเท็จจริงจึงจะเป็นที่สุดเพียงในชั้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ก็มีข้อยกเว้นการฎีกาเกี่ยวกับปัญหา

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ และความบกพร่องในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง

(ข) กรณีเฉพาะที่อาจฎีกาได้

ผู้มีสิทธิฎีกาต่อสภาแห่งรัฐหรืออำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลชั้นสูงสุด ได้แก่ คู่กรณีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทั้งนี้ การฎีกามีได้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐอาจมีคำสั่งให้มีการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้

(ค) การฎีกาต้องตั้งตัวแทน

ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์หากมีความประสงค์จะยื่นฎีกาไม่อาจที่จะยื่นฎีกาโดยลำพังด้วยตนเองได้ ต้องให้ทนายความเป็นตัวแทนในการยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ(โดยมีหลักการเดียวกันกับการยื่นอุทธรณ์)

(ง) ระยะเวลาการยื่นฎีกา

หากไม่มีกฎหมายพิเศษกำหนดไว้โดยเฉพาะ ระยะเวลาโดยทั่วไปให้ยื่นมีกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการยื่นอุทธรณ์ แต่ระยะเวลาในการยื่นฎีกาอาจมีข้อยกเว้นหากเป็นคดีเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสภาแห่งรัฐสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่า การอุทธรณ์นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาคดีนั้นใหม่ซ้ำอีกครั้ง เพราะคดีนั้นได้เสร็จสิ้นไปโดยคำพิพากษาของศาลอันมีผลบังคับตามกฎหมายแล้วจะมีการรื้อฟื้นเพื่อพิจารณาใหม่อีกมิได้ การอุทธรณ์จึงเป็นเพียงการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดี ส่วนจะทำการแก้ไขด้วยกระบวนการอย่างไรนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ตามความจำเป็นของประเทศนั้น ๆ การไม่ให้มีการอุทธรณ์อีกก็จะเป็นการเปิดช่องให้คู่ความที่ไม่สุจริตอาศัยประโยชน์โดยการกระทำฉ้อฉลให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาที่เป็นประโยชน์แก่ตน อันทำให้ฝ่ายที่สุจริตและอ่อนแอกว่าเสียเปรียบ เช่น การแสดงหลักฐานเท็จ ไม่ว่าจะเป็พยานหลักฐานประเภทใดก็ตาม พยานหลักฐานเท็จนี้ทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมประโยชน์แก่ฝ่ายที่นำมาแสดง ซึ่งแม้ว่าการอ้างหรือแสดงหลักฐานเท็จจะมีกฎหมายบัญญัติลงโทษไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นผลที่จะนำไปสู่การแก้ไขคำพิพากษาที่ตัดสินไปแล้วได้

การอุทธรณ์จึงเป็นการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่ปรากฏในเนื้อหา คำพิพากษาของศาล ซึ่งมีลักษณะความสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์เป็นการคัดค้านคำพิพากษาของศาล โดยกล่าวอ้างว่า คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องโดยศาลที่อยู่ในลำดับเหนือกว่าอาจจะเป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลชั้นต้นอื่น

ที่มีเขตอำนาจเหนือกว่าเพื่อแก้ไขความเห็นในการกำหนดข้อเท็จจริงหรือการใช้กฎหมาย ซึ่งคำพิพากษานั้นยังไม่มีผลผูกพันถึงที่สุด

(2) เนื้อหาที่เป็นคำวินิจฉัยศาลอุทธรณ์ย่อมมีผลผูกพันในศาลลำดับต่ำกว่าให้ปฏิบัติตาม ไม่มีกฎหมายของประเทศใดให้คำพิพากษาของศาลล่างผูกพันศาลในลำดับสูงกว่า

(3) การอุทธรณ์เป็นการชะลอมิให้คำพิพากษาของศาลล่างที่เริ่มคดี มีผลบังคับและเป็นการโอนคดีไปสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ศาลที่พิจารณาคดีอยู่เดิมนั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นอีก ในเมื่อมีการโอนคดีไปแล้วเว้นแต่จะได้รับการโอนคดีกลับมาจากศาลอุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นการแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา โดยหลักแล้วเป็นสิทธิของกลุ่มความสามารถโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ หากพบว่ามีความบกพร่องจากการกระทำของศาลล่างเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตน สิทธิในการอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่มิใช่สิทธิที่มาจากแต่ดั้งเดิมหรือสิทธิขั้นมูลฐาน การอุทธรณ์จึงไม่ใช่การบังคับ ฉะนั้นคู่ความจึงอาจไม่ใช่สิทธิหรือสถานะสิทธิในการอุทธรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกา ได้ทุกกรณีย่อมกระทบกระเทือนถึงความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษาและความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาย่อมไม่อาจมีขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเสื่อมความเลื่อมใสในกระบวนการยุติธรรม แต่ถ้าความไม่ถูกต้องนี้ไม่มีการแก้ไขเสียเลยย่อมก่อให้เกิดความเสียหายเช่นเดียวกัน ทำให้แต่ละประเทศวางแนวทางและหลักการในการใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาว่าจะทำได้มากน้อยอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่สุดแล้วแต่ว่าประเทศใดจะเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและศาลของตนเอง เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้ใช้สิทธิทางศาลและสังคมโดยรวม

บทที่ 3

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

ระบบการควบคุมตรวจสอบด้วยกฎหมายภายในองค์กรตุลาการ ได้แก่การให้สิทธิ คู่ความหรือคู่กรณีที่ไม่พอใจคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา หรือ คำสั่งต่อศาลที่มีศักดิ์สูงกว่าเพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ ของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น “ระบบการอุทธรณ์” จึงถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ปกครองเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมโดยถือเป็น “ระบบศาลคู่”คือ มีศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณา พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา รวมถึงคดีในศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ ส่วนศาลปกครองก็มีอำนาจ พิพากษาคดีปกครอง

“ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือ ข้อพิพาทระหว่าง เอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ²⁵ ซึ่งความพยายามในการจัดตั้ง ศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาเป็นเวลาอันยาวนาน ในประเทศ ต่างๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่าถึง รัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะใช้อำนาจหรือกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ²⁶ การกระทำใดๆ ขององค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะแต่ถ้าล่วงละเมิด

²⁵ โภคิน พลกุล ,สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร 2544 หน้า 1

²⁶ อัครราชทูต จุฬารัตน “กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง” สำนักพิมพ์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร 2549 หน้า 8

เข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

1. โครงสร้างของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล²⁷ คือ

- (1) ศาลปกครองชั้นต้น
- (2) ศาลปกครองสูงสุด

1.1 ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น

ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่ 8 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และอีก 7 จังหวัดใกล้เคียง และมีเขตอำนาจในเขตจังหวัดอื่นที่ยังมิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคอื่น ทั้งยังอาจรับพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคต่างๆ ที่มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วย²⁸

ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดในมาตรา 94 แต่ในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร ปัจจุบันมีจำนวน 9 แห่ง คือ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี และศาลปกครองอุบลราชธานี โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนี้

²⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1. ศาลปกครองเชียงใหม่ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

2. ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

3. ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์

4. ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร

5. ศาลปกครองพิษณุโลก มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

6. ศาลปกครองระยอง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

7. ศาลปกครองนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง

8. ศาลปกครองอุดรธานี มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสกลนคร

9. ศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลจะมีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังนี้²⁹

- (1) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (2) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- (4) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

²⁹ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็น องค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งจากตุลาการในองค์คณะซึ่งอาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะเองก็ได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้องค์คณะประกอบด้วยตุลาการตำแหน่งใด ไม่ว่าจะเป็นอธิบดี รองอธิบดี หัวหน้าคณะ หรือตุลาการในศาลปกครอง คนใดเป็นองค์คณะ ตุลาการคนนั้นก็อาจได้รับการกำหนดให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนได้ ตุลาการอีกตำแหน่งในกระบวนการพิจารณา คือ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในศาลปกครองนั้น

1.2 ศาลปกครองสูงสุด มีเพียงศาลเดียวโดยตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะมูลคดีจะเกิดขึ้นที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

ในศาลปกครองสูงสุด มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังนี้³⁰

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (4) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

จำนวนตุลาการในองค์คณะของศาลปกครองสูงสุด รัฐธรรมนูญได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลอย่างยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 236 ว่าการนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้

ในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา อย่างไรก็ตาม ในวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีตำแหน่งตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุดในกระบวนการพิจารณาอีก 2 ตำแหน่งที่มีความสำคัญ แต่ไม่ได้มีการกำหนดให้ผูกพันกับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง คือ ตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวนที่แต่งตั้งโดยตุลาการหัวหน้าคณะจากตุลาการในองค์คณะนั้น

ตุลาการอีกตำแหน่งในกระบวนการพิจารณา คือ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

³⁰ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

2.1 ที่มาของตุลาการศาลปกครอง

ที่มาของตุลาการศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากตุลาการศาลยุติธรรม กล่าวคือ (ก) การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น จะใช้ระบบเปิด บุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้ามาเป็นตุลาการในศาลปกครองได้ โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้³¹ โดยผู้ที่สามารถเป็นตุลาการในศาลปกครองได้อาจมาจากอาชีพข้าราชการ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม อัยการ อาจารย์ หรือนายความก็ได้

ส่วนตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³² ยิ่งกว่านั้นสำหรับศาลปกครองสูงสุด มาตรา 277 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกำหนดให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และในการบริหารราชการแผ่นดินมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดอีกด้วย

(ข) ตุลาการศาลปกครองได้รับการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีที่มาจากประชาชน โดยเริ่มจากการกำหนดจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา³³

(ค) มีการเปิดโอกาสให้วิจาณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ โดยไม่เป็นการลิดรอนละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาล หรือตุลาการ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งอันจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องมีความโปร่งใส มีเหตุผลและมีความ

³¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³² มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

น่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ในกรณีที่อาจมีการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล กฎหมายยังกำหนดให้ศาลใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์ และหากต้องลงโทษจำคุกหรือปรับก็กำหนดให้องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์กรที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ³⁴

2.2 หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ทำหน้าที่เป็นองค์บริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง โดยมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การกำหนดโทษทางวินัย การให้เกษียณอายุหรือไล่ออกจากการราชการ การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการที่จะมีอายุครบ 65 ปี การออกระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ฯลฯ ก.ศป. จึงถือว่าเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

ก.ศป. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน โดยในจำนวน 12 คนนี้มาจาก ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 6 คน ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน และจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 คน³⁵ ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ ติดต่อกันไม่ได้³⁶

นอกจากตุลาการศาลปกครองจะมีอิสระทางด้านโครงสร้างแล้ว กฎหมายยังกำหนดมาตรการเพื่อประกันความเป็นอิสระอีก 3 ประการ ได้แก่

(1) การจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความจริงของขององค์กรที่จัดไว้ หรือจ่ายให้แก่องค์กรที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ หรือถ้ามิได้มีการจัดองค์กรไว้ตามความจริงหรือพื้นที่รับผิดชอบ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า การจ่ายสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว การเรียกคืน หรือการโอนสำนวนคดีจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี³⁷

³⁴ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁵ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁶ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁷ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) ห้ามมิให้มีการโยกย้ายตุลาการศาลปกครองไปดำรงตำแหน่งอื่น เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นผู้นั้น นอกจากเป็นกรณีการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีอยู่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลประทับรับฟ้องแล้ว³⁸ และวิธีการย้ายก็เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แก่ราชการศาลปกครอง ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้นั้น ไปช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(3) กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองตำแหน่งต่างๆ ได้รับเงินเดือนตายตัวตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อมิให้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีเป็นปัจจัยให้มีการใช้อิทธิพลต่อตุลาการศาลปกครองได้

3. อำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

3.1 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้³⁹

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่น

³⁸ มาตรา 249 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

โดยศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

3.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้⁴⁰ คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

4. เงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียนั้นใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยทำคำอุทธรณ์เป็น

⁴⁰ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา ทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

จากความหมายดังกล่าวของการอุทธรณ์สามารถแยกสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) เกิดจากการโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งก็จะไม่มีการยื่นอุทธรณ์ แต่หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีมีความเห็นเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ย่อมเกิดข้อโต้แย้งหรือคัดค้านว่าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ตนได้เสนอข้อพิพาทให้ศาลนั้นพิจารณา ซึ่งข้อโต้แย้งหรือคัดค้านจะมีผลในทางกฎหมายเมื่อคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิอุทธรณ์

(2) ต้องเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด

การทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นหน้าที่ของศาลในระดับเหนือขึ้นไป คือ ศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้น และมีอำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาดที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ทำไว้ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องเป็นการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

(3) การอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งการอุทธรณ์จะต้องทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือเพื่อแสดงไว้เป็นหลักฐานโดยไม่อาจทำด้วยวาจาได้ และผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะนำส่งคำอุทธรณ์นั้นพร้อมทั้งสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป

โดยการพิจารณาแก้ไขของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด มีเงื่อนไขที่เป็นข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

4.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

4.1.1 คำพิพากษา

เมื่อคำฟ้องถูกเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นและคำฟ้องเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองชั้นต้นก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา และดำเนินกระบวนการพิจารณา จนกระทั่งสิ้นสุดขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและเมื่อศาลได้นั่งพิจารณาและเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะ

ก็จะนัดประชุมปรึกษา เพื่อพิพากษาในวันเดียวกันหรือวันอื่น⁴¹ คำพิพากษาจึงเป็นผลของการพิจารณาคดีโดยการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลตามข้อหาในคำฟ้อง

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีผลผูกพันคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาให้ผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับตามคำพิพากษาปฏิบัติตาม จนถึงวันที่คำพิพากษาถูกเปลี่ยน แก้ไข กลับหรือดลเสีย แต่อย่างไรก็ตาม ให้ออการปฏิบัติตามคำบังคับของคำพิพากษาไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้ออการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเกิดผลกระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน หากศาลปกครองสูงสุดเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีที่คำพิพากษานั้นถูกยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามอุทธรณ์ไว้ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่อาจโต้แย้งหรือคัดค้าน โดยการอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย ตลอดจนไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องทุนทรัพย์ของกรณีพิพาทที่จะยื่นอุทธรณ์ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขการอุทธรณ์ เช่น การยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาการอุทธรณ์

4.4.2 คำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในคดี คำสั่งบางประเภททำให้คดีเสร็จไปจากศาล เช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคำสั่งบางประเภทที่ไม่ทำให้คดีเสร็จไปจากศาล เช่น คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวหากเกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น เพื่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะได้นำส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เรียกว่า “คำร้องอุทธรณ์คำสั่ง” การยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ หากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งที่มีผลให้คดีเสร็จ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ทุกกรณี แต่ถ้าเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่มีผลให้คดีเสร็จถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งกฎหมายได้กำหนดวิธีการ

⁴¹ ข้อ 89 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อุทธรณ์คำสั่งระหว่างการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ⁴² เนื่องจากในการพิจารณาคดีหนึ่งศาลจะมีคำสั่งได้หลายคำสั่ง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาการยื่นคำให้การ ฉะนั้น หากเปิดโอกาสให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งระหว่างการพิจารณาได้จะเป็นการประวิงเวลาให้เกิดความล่าช้า ระหว่างการพิจารณาคดี และคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามอาจอุทธรณ์เพื่อตีรวนการพิจารณาคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็เปิดช่องให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งระหว่างการพิจารณาได้พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งระหว่างพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นบางประเภทสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้ทันที เช่น คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การอุทธรณ์คำสั่งกับการอุทธรณ์คำพิพากษามีข้อแตกต่าง คือ การอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นจะผ่านการตรวจอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ และส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน ซึ่งจะไม่ผ่านการตรวจอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะส่งคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดจะตรวจอุทธรณ์และพิจารณามีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป⁴³

ซึ่งอาจจำแนกลักษณะของคำสั่งที่อาจยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ ดังนี้

(1) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะตรวจคำฟ้องว่ากรณีพิพาทตามฟ้องอยู่ในอำนาจที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ เมื่อศาลตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ศาลก็จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา หรือเป็นคำฟ้องที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ได้ หรือเป็นข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

⁴² ข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴³ ข้อ 49/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(2) คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

เมื่อศาลได้ตรวจคำฟ้องแล้วมีความเห็นว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลและการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขของการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ด้วย ตัวอย่างเช่น เมื่อศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดียังไม่เพียงพอ ศาลอาจมีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีชี้แจงหรือปฏิบัติตามคำสั่งศาล หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลา โดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และในกรณีที่มิใช่ขั้นตอนของกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เช่น ให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ทำคำคัดค้านคำให้การหรือแสดงผลในการโต้แย้งคำให้การ หากผู้ฟ้องคดีไม่มีความประสงค์จะยื่นคำคัดค้านคำให้การหรือแสดงผลในการโต้แย้งคำให้การ จะต้องชี้แจงต่อศาลว่า ไม่ประสงค์จะยื่นคำคัดค้านคำให้การ มิเช่นนั้นแล้วศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ผู้มีส่วนได้เสียจึงมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(3) คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

ศาลปกครองมีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลหรือเพื่อให้ดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและรวดเร็ว โดยออกข้อกำหนดแก่คู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่อยู่ต่อหน้าศาลตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล และศาลมีอำนาจสั่งลงโทษได้ ผู้มีส่วนได้เสียจึงมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(4) คำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา

เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล หากศาลมีความประสงค์จะให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกคดีปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือกระทำการหนึ่งอย่างใด ศาลจะมีคำสั่งให้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายหรือดำเนินการตามคำสั่งศาล ซึ่งคำสั่งเหล่านั้นไม่มีผลทำให้คดีเสร็จไปจากศาลและการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องดำเนินต่อไป โดยคำสั่งดังกล่าวเรียกว่า “คำสั่งระหว่างพิจารณา” ซึ่งเมื่อศาลได้มีคำสั่งระหว่างพิจารณา แต่คำสั่งดังกล่าวไปกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่เห็นด้วยประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านโดยการอุทธรณ์ต้องพิจารณาว่า คำสั่งดังกล่าวมีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นที่สุดหรือห้ามอุทธรณ์หรือไม่ หากกฎหมายกำหนดให้คำสั่งเป็นที่สุดหรือห้ามอุทธรณ์ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งดังกล่าว แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

เท่ากับว่าคำสั่งระหว่างพิจารณาไม่สามารถอุทธรณ์ในทันทีทันใดได้ ต้องรอจนกว่าศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดก่อน เมื่ออุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดค้อยุทธศาสตร์คำสั่งระหว่างพิจารณาดังกล่าวไปพร้อมกัน ด้วยเหตุเพื่อรองรับระบบการพิจารณาคดีระบบไต่สวนที่ไม่ประสงค์จะให้คู่กรณีเข้ามามีบทบาทนำในการแสวงหาข้อเท็จจริง และระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

(5) คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยที่หากจะรอจนกว่าศาลมีคำพิพากษา ความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม หากปล่อยให้ล่วงเลยเวลาไปจนกว่าศาลมีคำพิพากษาผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอ ไม่ว่าจะยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง หรือยื่นมาภายหลังจากยื่นคำฟ้องโดยยื่นก่อนศาลมีคำพิพากษา โดยทำเป็นหนังสือขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครองได้ หลังจากศาลได้รับคำร้องขอแล้ว วาลก็จะพิจารณาว่า สมควรที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ เมื่อศาลเห็นว่าไม่มีเหตุสมควร ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำร้องขอนั้น คำสั่งไม่รับหรือยกให้เป็นที่สุด ต้องห้ามอุทธรณ์ แต่กรณีที่ศาลเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหากมีการบังคับต่อไปอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การแก้ไขเยียวยา ถ้ารอให้ศาลมีคำพิพากษา ศาลอาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(6) คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ไว้ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หากศาลเห็นว่า เหตุแห่งการร้องขอไม่สมควรที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำขอนั้น คำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำขอดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด จึงต้องห้ามที่จะยื่นอุทธรณ์ แต่หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ไว้ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(7) คำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำพิพากษา

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษา ศาลจะตรวจคำอุทธรณ์ว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์หรือเป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ และได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีการคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ศาลก็จะมีการคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ศาลก็จะมีการคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์เดิมเท่านั้น มิใช่ผู้มีส่วนได้เสียดังเช่นกับคำสั่งอื่นๆ ของศาล

(8) คำสั่งอื่นของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่ห้ามอุทธรณ์

เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นระบบสิทธิถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่พึงจะเลือกที่จะใช้สิทธินั้นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งผู้มีสิทธิอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง เว้นแต่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ในเรื่องนั้นๆ ไว้

4.2 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด บรรดาบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้บัญญัติเพียงว่า ผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์จึงต้องเป็นบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากศาลใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จึงได้แก่

4.2.1 คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์

บทนิยามของคำว่าคู่กรณี ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามา

ในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย⁴⁴

ดังนั้น “คู่กรณี” จึงหมายถึง ผู้ที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีของศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดย่อมเกิดผลในทางกฎหมายกระทบต่อคู่กรณีโดยตรง คู่กรณีจึงมีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

4.2.2 ผู้มีส่วนได้เสียในชั้นอุทธรณ์

ในที่นี้มีได้มีความหมายอย่างกว้าง แต่ผู้มีส่วนได้เสียหมายถึง บุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งนอกเหนือจากคู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสียนี้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 483/2554 คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ต่อมา ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกเลิกและหรือคัดค้านคำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนถึงที่สุด เมื่อผู้ร้องอ้างแต่เพียงว่าผู้ร้องเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนี้โดยตรง ซึ่งผู้ร้องได้ร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีไว้ต่อหลายหน่วยงาน การที่ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น อาจจะมีผลกระทบกับเรื่องที่ได้ร้องเรียนไว้อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำการถอนฟ้องคดีไปกล่าวอ้างเป็นประโยชน์แก่ตนได้ ผู้ร้องจึงมิได้มีฐานะเป็นคู่กรณีหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้โดยตรงในอันที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ร้องไว้พิจารณา

4.3 วิธีการยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์กำหนดให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็จะนำส่งคำอุทธรณ์พร้อมทั้งสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป โดยการยื่นอุทธรณ์สามารถกระทำได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

⁴⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(1) ยื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง

การยื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองเป็นการยื่นคำอุทธรณ์ที่ผู้ยื่นไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้รับมอบอำนาจตลอดจนผู้รับมอบฉันทะเดินทางมายื่นคำอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ณ สำนักงานศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

(2) ยื่นคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

การยื่นคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนถือว่าเป็นวิธีการใหม่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย การดำเนินคดีของศาลปกครองได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีสามารถยื่นหรือส่งเอกสารต่อศาลโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เพื่อให้การดำเนินคดีของศาลเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมิได้เปิดทำการทุกจังหวัดของประเทศไทย การติดต่อระหว่างประชาชนกับศาลโดยวิธีเดินทางมาด้วยตนเองอาจเป็นการไม่สะดวกและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น ดังนั้นการยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาล คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยให้ถือว่าวันที่ส่งแก่พนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาล

4.4 ระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์

คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีความประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง⁴⁵

ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการนับระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ ศาลจะนับวันถัดไปเป็นวันแรก หากครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นอุทธรณ์ตรงกับวันหยุดราชการ ให้ถือว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ในวันทำการของศาลในวันถัดไป ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์เกินระยะเวลาของการอุทธรณ์ ศาลอาจไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ไม่สามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นศาลสามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ แต่ต้องเป็นประโยชน์แห่งความยุติธรรม และจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวอย่างระมัดระวัง

⁴⁵ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

4.5 เนื้อหาและรูปแบบของคำอุทธรณ์

4.5.1 เนื้อหาของคำอุทธรณ์

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวอ้างโดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกขึ้นกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหานี้เป็นประเด็นแห่งข้อโต้แย้งที่จะต้องโต้แย้งในส่วนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งจะโต้แย้งโดยยกข้อเท็จจริงใหม่เพื่อกล่าวอ้างเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านของผู้อุทธรณ์ไม่ได้ นอกจากนี้ คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ในกรณีที่คำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้

4.5.2 รูปแบบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ของศาลปกครองปกครองมิได้จำกัดว่าจะต้องใช้แบบพิมพ์ของศาล ดังเช่น คำอุทธรณ์ของศาลยุติธรรม แบบพิมพ์คำอุทธรณ์ของศาลปกครองที่จัดทำไว้ให้แก่ผู้อุทธรณ์เป็นเพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์ในการเขียนอุทธรณ์ โดยคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ต้องมีรายการซึ่งเป็นข้อสำคัญในอุทธรณ์ คือ ชื่อผู้อุทธรณ์และชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์

4.6 ค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นคำอุทธรณ์

การฟ้องคดีปกครองนั้น กฎหมายวางหลักไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เช่น ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องคดีขอให้สั่งห้ามการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด

แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้มีการใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กฎหมายได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์เรื่องค่าธรรมเนียมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม ซึ่งผู้ฟ้องจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาลในอัตราร้อยละ 2 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกิน 200,000 บาท สำหรับคดีที่มี

ทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาท ทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไปคิดในอัตราร้อยละ 0.1 และถ้าขณะคดี ศาลปกครองจะตั้งค่านายทนายหรือค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดี

ในกรณีการฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ศาลปกครองอาจอนุญาตให้ดำเนินคดีโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้

4.7 วิธีพิจารณาในชั้นอุทธรณ์

4.7.1 การตรวจอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น

คดีอุทธรณ์แยกเป็น 2 ประเภท คือ (1) อุทธรณ์คำสั่ง และ (2) อุทธรณ์คำพิพากษา

1) คดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้นแล้ว ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีนำเสนอไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป⁴⁶ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ แต่เป็นอำนาจศาลปกครองสูงสุดในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

2) คดีอุทธรณ์ประเภทอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์พร้อมด้วยสำนวนคดีให้แก่องค์คณะเพื่อตรวจอุทธรณ์ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาและนำส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป⁴⁷ แต่ถ้าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไข ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ได้ แต่หากเป็นอุทธรณ์ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น การยื่นอุทธรณ์พ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งจะมีผลให้คำอุทธรณ์ดังกล่าวจะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาในศาลปกครองสูงสุด และหากไม่ถูกยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว ก็จะมีผลให้คดีถึงที่สุด

⁴⁶ ข้อ 49/1 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁷ ข้อ 102 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.7.2 การตรวจอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด

1) การตรวจอุทธรณ์คำพิพากษา

คดีอุทธรณ์คำพิพากษาจะถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ซึ่งคำอุทธรณ์จะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาที่สมบูรณ์เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือไม่

2) การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจและสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ทางสำนักงานศาลปกครองชั้นต้นก็จะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมทั้งสำนวนคดีส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองชั้นต้น แต่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะตรวจสอบโดยศาลปกครองสูงสุด

ดังนั้น เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป แต่หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขได้ เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้รับการแก้ไข ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่หากเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่อาจแก้ไขได้ หรือศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้วไม่ดำเนินการแก้ไข ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว

4.7.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน ตุลาการมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อให้รับทราบข้อเท็จจริงทั้งปวงเกี่ยวกับคดี การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์เริ่มต้นจากคำอุทธรณ์ และการเปิดโอกาสให้คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์ได้โต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวอ้างของผู้อุทธรณ์โดยการทำคำแก้อุทธรณ์ ซึ่งนอกเหนือจากการแสวงหา

ข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่รับฟังมายังไม่เพียงพอที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ก็ให้นำเอาวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้โดยอนุโลม⁴⁸

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมี 6 วิธี คือ⁴⁹

- (1) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณี และพยานบุคคล
- (2) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร หรือวัตถุพยาน
- (3) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) การตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด
- (5) การส่งประเด็น ไปแสวงหาข้อเท็จจริงยังศาลปกครองอื่น
- (6) การไต่สวนฉุกเฉิน

4.7.3 การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง

ในการที่ศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวน โดยศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาล ซึ่งศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความทุกฝ่าย (Aiteram partem) โดยต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อกล่าวอ้างหรือข้อโต้แย้งของอีกฝ่ายหนึ่ง และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้นำเสนอพยานหลักฐานของตน เพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง⁵⁰

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์แล้ว หากเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำอุทธรณ์และสำเนาเอกสารอันเป็นพยานหลักฐานประกอบคำอุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ได้รับทราบ พร้อมกันนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะมีคำสั่งให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ดังนั้น การทำคำแก้อุทธรณ์จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อกล่าวหาของผู้อุทธรณ์ การทำคำแก้อุทธรณ์ของคู่กรณีในอุทธรณ์ที่ยื่นต่อศาล ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

⁴⁸ ข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁹ อำนวย เจริญชีวินทร์ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง” สำนักพิมพ์นิติธรรมกรุงเทพมหานคร 2545 หน้า 347

⁵⁰ วรพจน์ วิศรุติพิชญ์ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง” สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพมหานคร 2544 หน้า 177

ที่คู่กรณีในอุทธรณ์จะกล่าวอ้างในคำแก้อุทธรณ์จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้หยิบยกขึ้นมาว่ากล่าวแล้วในศาลปกครองชั้นต้น ศาลจึงจะรับฟัง เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการทบทวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นมิใช่การพิจารณาคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่ง แต่มีข้อยกเว้นว่า เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์หยิบยกข้อเท็จจริงใหม่ขึ้นมาในชั้นของการพิจารณาคดีอุทธรณ์ หากเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ศาลก็อาจรับฟังเป็นข้อเท็จจริงในคดีได้⁵¹

การทำคำแก้อุทธรณ์ของคู่กรณีในอุทธรณ์ จึงมีลักษณะคล้ายกับการทำคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองมิได้กำหนดแบบพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีในอุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำแก้อุทธรณ์ได้ โยทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น คำแก้อุทธรณ์ จึงหมายถึง คำโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของผู้อุทธรณ์ คำโต้แย้งดังกล่าวทำโดยคู่กรณีในอุทธรณ์ ทั้งนี้ การทำคำแก้อุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีในอุทธรณ์ที่จะทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลหรือไม่ก็ได้ ซึ่งไม่เป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาให้คู่กรณีในอุทธรณ์แพ้คดี แต่ศาลศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ได้ว่ากล่าวกันมาเพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามรูปคดีให้เป็นธรรมต่อไป

4.7.4 การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่ศาลกำหนดให้คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์แล้ว แต่คู่กรณีมิได้ทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาล หรือเมื่อศาลได้รับคำแก้อุทธรณ์ของคู่กรณีในอุทธรณ์แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีความเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษา หรือคำสั่งได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมกับสำนวนคดีต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป⁵²

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดี คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ก็ให้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นใต้สวนแสวงหาข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกับการพิจารณาคดีที่เป็นการยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

⁵¹ ข้อ 109 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵² ข้อ 110 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.7.5 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีและบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมาเป็นทีเพียงพอ ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี โดยศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน บรรดาคำอุทธรณ์เพิ่มเติม คำแก้อุทธรณ์ ตลอดจนคำชี้แจงต่างๆ รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะไม่รับฟังและไม่รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบ⁵³

4.7.5 การนั่งพิจารณาคดีโดยองค์คณะและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้เสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน และสำนวนคดีต่อองค์คณะแล้ว ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่า ไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก ซึ่งตุลาการหัวหน้าคณะได้มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะพิจารณาจะส่งสำนวนคดีให้ประธานศาลปกครองสูงสุด หากประธานศาลปกครองสูงสุดมิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว⁵⁴

การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เป็นการนำแนวความคิดมาจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การพิจารณาคดีปกครองในหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษา โดยมีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้ทำคำแถลงการณ์ในคดีเสนอต่อองค์คณะว่าในคดีปกครองนั้นๆ องค์คณะสมควรมีคำวินิจฉัยเช่นไร ด้วยเหตุผลอย่างไร หากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับตุลาการผู้แถลงคดี องค์คณะก็ต้องมีเหตุผลที่ติกว่ามาหักล้าง ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในสำนวนคดีตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำบันทึกเสนอองค์คณะและให้ความเห็นของตนเองต่อองค์คณะเพื่อให้องค์คณะได้พิจารณาก่อนการวินิจฉัยคดี

การนั่งพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด และการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา

⁵³ ข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵⁴ ข้อ 63 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

คดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีอุทธรณ์ จึงต้องนำวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดโดยอนุโลม⁵⁵

การนั่งพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดจะกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลอาจห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่างๆ ทั้งหมด หรือบางส่วนแห่งคดี โดยศาลอาจมีคำสั่งดังต่อไปนี้

(1) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาคดีทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(2) ห้ามมิให้การเปิดเผยหรือโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ แห่งคดีหรือย่อคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องเป็นการผิดกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนของคำพิพากษาก็ได้

4.7.6 การจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีอุทธรณ์

ในการพิจารณาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะนัดประชุมปรึกษาคดีเพื่อทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น⁵⁶

การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีอุทธรณ์ จะกระทำโดยตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ประจำองค์คณะนั้นๆ และจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดท่านใดมีความเห็นแย้งก็อาจทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้⁵⁷

ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีอุทธรณ์ ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วย ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือถอนตัว เพราะมีเหตุอันควรถูกคัดค้าน แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

⁵⁵ ข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵⁶ ข้อ 89 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵⁷ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่และคำวินิจฉัยที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมากและถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

การพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือคำสั่งดังต่อไปนี้⁵⁸

(1) มีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกอุทธรณ์ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นอุทธรณ์โดยผิดระเบียบ ทั้งนี้ โดยศาลไม่ต้องเข้าไปวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี

(2) คำพิพากษาหรือคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องแล้วไม่ว่าด้วยเหตุผลเดียวกันหรือเหตุผลอื่น

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หากเห็นว่า คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือสั่งยืนบางส่วนกลับบางส่วนและมีคำพิพากษาใหม่ในส่วนที่กลับนั้น หากเห็นว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องบางส่วนหรือผิดบางส่วน

(5) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนของการมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีอุทธรณ์แล้วเห็นเหตุดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น โดยส่งสำนวนคดีดังกล่าวพร้อมกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(6) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนเกี่ยวกับการแสวงหา

⁵⁸ ข้อ 111 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อเท็จจริงหรือไปปฏิเสธการได้สวนพยานตามที่ผู้ยื่นคำขอ เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีอุทธรณ์แล้วเห็นเหตุดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยส่งสำนวนคดีดังกล่าวพร้อมกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(7) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงมาไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีอุทธรณ์แล้วเห็นเหตุดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยส่งสำนวนคดีดังกล่าวพร้อมกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป

(8) ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคดีต่อไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะออกคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าว หากผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์แล้วศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลที่ได้ชำระต่อศาลแล้วก็ได้

(9) กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับคดีตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้หรืออาจจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์เอง ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับคดีตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้น

4.7.7 การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีอุทธรณ์

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเอง หรือจะส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้ไม่ว่าศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ศาลนั้นจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เป็นการล่วงหน้า เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์โดยเปิดเผยวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้

อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ แต่หากไม่มีคู่กรณีมาศาลเลยในวันนัดอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ ศาลจะงดการอ่านแล้วบันทึกไว้โดยให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์⁵⁹

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้ว จะต้องแจ้งการอ่านกลับไปให้ศาลปกครองสูงสุดได้ทราบผลการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรทางตุลาการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวก คุ้มครองสิทธิพิจารณาคดีปกครองมีเจตนารมณ์ให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่กรณีและศาลเป็นไปอย่างเรียบง่าย สะดวก รวดเร็ว ศาลปกครองจึงมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด บรรดาคำฟ้องที่เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้น จะเข้ากระบวนการพิจารณาจบจนศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้มีส่วนได้เสียจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่พึงจะเลือกกว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ตามหลักของเสรีภาพในการอุทธรณ์ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์หรือมีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ไว้ ซึ่งการห้ามมิให้อุทธรณ์หรือการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เป็นข้อยกเว้นจะกระทำได้เฉพาะที่จำเป็นและสมควรแก่เหตุเท่านั้น

ปัจจุบันการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด มิได้มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

⁵⁹ ข้อ 114 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ จึงเป็นสาเหตุให้ศาลปกครอง
สูงสุดประสบปัญหาในการมีคดีอุทธรณ์ค้างค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาจำนวนมาก และคดีที่
ค้างค้างเหล่านั้นมีแนวโน้มที่การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด
จะใช้ระยะเวลายาวนานขึ้น ทั้งนี้ในบทที่ 4 จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการ
แก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการนำวิธีจำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย

หลังจากที่ได้นำเสนอความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมนีและศาลปกครองฝรั่งเศส รวมถึงศาลปกครองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ในบทนี้จะนำเสนอถึงการวิเคราะห์ปัญหาการนำวิธีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่มีมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ประกอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งพิจารณาจากมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ในกรณีที่ เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” มาตรา 73 วรรคแรก บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด” และมาตรา 73 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้” ประกอบกับเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ⁶⁰ ความว่า... โดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน...” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายและเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้การตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ในการใช้ดุลพินิจชี้ขาดตัดสินคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถด้วยการอุทธรณ์ซึ่งกระทำได้ง่าย และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอาจถูกกลับหรือแก้ไขจากศาลปกครองสูงสุดในภายหลัง จึงให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยย่อมต้องประสบปัญหาของความเชื่อถือและการยอมรับจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐเป็นธรรมดา หากเปรียบเทียบกับระบบศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับการก่อตั้งและยอมรับจากประชาชนมานานนับร้อยปี หรือหากเปรียบเทียบกับระบบศาลปกครองฝรั่งเศส ก็จะพบว่ากว่าที่ประชาชนและรัฐบาลจะให้การยอมรับบทบาทของสภาแห่งรัฐในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดก็ต้องใช้เวลากว่า 70 ปี ประกอบกับผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินหรือต้องจ่ายเงินภาษีอากร

⁶⁰ หมายเหตุ-เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกาออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองการกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานตุลาการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ซึ่งหากกำหนดให้มีระบบการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลสูง ให้เหลือเฉพาะคดีสำคัญที่ควรแก่การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ทำนองเดียวกับระบบศาลปกครองฝรั่งเศสหรือศาลปกครองเยอรมัน และหากให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอาจมีข้อบกพร่องผิดพลาดได้ในระยะเริ่มแรก ก็อาจก่อความเสียหายต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน หรือทำให้รัฐต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นจำนวนมาก และอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองในที่สุด

2. ปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

ศาลปกครองมีโครงสร้าง 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิที่การอุทธรณ์เป็นสิทธิของกลุ่มหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์ การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดจากการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นวัตถุประสงค์หลัก การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมิใช่การพิจารณาซ้ำจากการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งไว้ การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมีผลทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นที่สุด ผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดจึงต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดมีผลให้คดีถึงที่สุดไม่อาจโต้แย้งหรือคัดค้านต่อไปได้อีก ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องพิจารณาคดีอุทธรณ์ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยใช้ความละเอียดรอบคอบอย่างสูง ซึ่งการใช้ความละเอียดรอบคอบนี้มีผลเกี่ยวเนื่องกับการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการพิจารณาคดีจะใช้ระยะเวลามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีนั้นๆ

ปัจจุบันมีปริมาณคดีอุทธรณ์คำพิพากษาและคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก อันเนื่องมาจากไม่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิ

อุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง หรือคดีที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนไว้ ซึ่งทำให้ความล่าช้าในการพิจารณา คดี และคดีบางประเภทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย รวมทั้ง คู่ความอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยไม่สุจริตได้ โดยจะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหา ดังกล่าว ดังนี้

2.1 ปัญหาปริมาณคดีล้นศาล

จากการที่ศาลปกครองได้เปิดทำการมาตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลากว่า 13 ปี แล้ว คดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนั้น มีแนวโน้มที่จะ เพิ่มขึ้นมากขึ้น ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ดังจะเห็นได้จากสถิติคดีต่างๆ ตามรายงานสถิติคดีของสำนักงานศาลปกครองสูงสุด ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556⁶¹

คดีรับเข้า		หน่วย: คดี		
ปี พ.ศ.	ฟ้องตรง	อุทธรณ์ คำพิพากษา	คำร้องอุทธรณ์ คำสั่ง	รวม
2544	25	17	342	384
2545	29	107	827	936
2546	17	291	954	1,262
2547	32	609	793	1,434
2548	19	906	884	1,809
2549	63	924	1,007	1,994
2550	41	994	894	1,929
2551	61	1,067	870	1,998
2552	94	1,157	776	2,027
2553	93	1,156	1,024	2,273
2554	186	1,351	815	2,352
2555	97	1,909	1,144	3,150
2556	105	2,180	1,060	3,345
รวม	862	12,668	11,390	24,920

⁶¹ สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2556 สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร 2556 หน้า 7-9

คดีแล้วเสร็จ

หน่วย: คดี

ปี พ.ศ.	ฟ้องตรง	อุทธรณ์		รวม
		คำพิพากษา	คำสั่ง	
2544	6	-	134	140
2545	19	14	656	689
2546	26	64	713	803
2547	21	178	964	1,163
2548	21	234	979	1,234
2549	53	387	920	1,360
2550	41	460	919	1,420
2551	52	559	927	1,538
2552	62	428	740	1,230
2553	67	491	763	1,321
2554	47	733	775	1,555
2555	108	967	875	1,950
2556	128	989	1,051	2,168
รวม	651	5,504	10,416	16,571

จากสถิติคดีดังกล่าวมีจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้งสิ้น 24,920 คดี โดยเป็นการฟ้องตรง จำนวน 862 คดี อุทธรณ์คำพิพากษา จำนวน 12,668 คดี และคำสั่งอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน 11,390 คดี

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีแล้วเสร็จจำนวน 16,571 คดี แยกเป็นฟ้องตรง จำนวน 651 คดี อุทธรณ์คำพิพากษา จำนวน 5,504 คดี และคำสั่งอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน 10,416 คดี

คดีคงค้าง				หน่วย: คดี
ปี พ.ศ.	ฟ้องตรง	อุทธรณ์		รวม
		คำพิพากษา	คำร้องอุทธรณ์ คำสั่ง	
2544	-	-	-	-
2545	-	-	-	-
2546	-	-	-	-
2547	-	-	-	-
2548	-	4	-	4
2549	1	45	-	46
2550	-	167	2	169
2551	11	309	2	332
2552	6	580	3	589
2553	19	823	14	856
2554	45	1,196	36	1,277
2555	45	1,815	125	1,985
2556	84	2,225	792	3,038
รวม	211	7,164	974	8,349

คดีคงค้างทั้งหมด จำนวน 8,349 คดี แยกเป็นฟ้องตรง จำนวน 211 คดี อุทธรณ์คำพิพากษา จำนวน 7,164 คดี และคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน 974 คดี

เมื่อพิจารณาจากสถิติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า คดีคงค้างฟ้องตรงคิดเป็นร้อยละ 2.53 อุทธรณ์คำพิพากษา คิดเป็นร้อยละ 85.81 และคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ 11.66 ของคดีที่คงค้างทั้งหมด

นอกจากคดีดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองยังมีการตั้งแผนกคดีเพื่อพิจารณาคดีประเภทต่างๆ เป็นการเฉพาะได้แก่ แผนกคดีสิ่งแวดล้อม และแผนกคดีบริหารงานบุคคล

โดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (จัดตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2554 จนถึง 30 พฤษภาคม 2557) มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 632 คดี โดยเป็นการฟ้องตรง จำนวน 9 คดี (แล้วเสร็จ 4 คดี) อุทธรณ์คำพิพากษา จำนวน 483 คดี (แล้วเสร็จ 2 คดี) และคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน 140 คดี (แล้วเสร็จ 60 คดี) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีแล้วเสร็จ จำนวน 66 คดี และมีคดีคงค้างทั้งหมด จำนวน 566 คดี

แผนกคดีบริหารงานบุคคล (จัดตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2557 จนถึง 30 พฤษภาคม 2557) มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 115 คดี โดยเป็นการฟ้องตรง จำนวน 11 คดี (แล้วเสร็จ - คดี) อุทธรณ์คำพิพากษา จำนวน 64 คดี (แล้วเสร็จ - คดี) และคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน 40 คดี (แล้วเสร็จ - คดี) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดยังมีได้วินิจฉัยคดีแล้วเสร็จแต่อย่างไร จึงมีคดีค้างทั้งหมด จำนวน 115 คดี

จากสถิติคดีทั้งหมดดังกล่าวเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ที่เปิดทำการศาลปกครองนั้น ปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก ทั้งการฟ้องตรง อุทธรณ์คำพิพากษา และคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น รวมถึงคดีแผนกคดีคดีสิ่งแวดล้อม และแผนกคดีบริหารงานบุคคลด้วย มีคดีค้างกว่า 9,000 คดี โดยปรากฏว่ายังมีคดีปี พ.ศ. 2548 ที่ศาลปกครองสูงสุดรับมาพิจารณาพิพากษาคั่งค้างรอการพิจารณาอยู่เช่นกัน และมีคดีค้างสะสมมากขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบจำนวนคดีกับจำนวนของตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้วที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่เกิน 23 ท่าน นั้น จะเห็นได้ว่า คดีมีปริมาณมากเกินกว่ากำลังของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ โดยหากมีมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อตัดทอนคดีบางประเภทที่สมควรยุติการพิจารณาไว้เพียงศาลปกครองชั้นต้น เช่น คดีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติในศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ก็จะทำให้คดีเข้าสู่ศาลปกครองสูงสุดน้อยลง และจะคงเหลือเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ ยุ่งยากซับซ้อน และควรค่าแก่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น เพื่อเป็นการวางแผนบรรทัดฐานต่างๆ ในการวินิจฉัยคดี และเพื่อประโยชน์การบริหารราชการแผ่นดิน กรณีดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นว่า การที่มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่มีข้อจำกัด ทางกฎหมายเป็นผลให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

2.2 ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี

การที่คดีอุทธรณ์เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก ในขณะที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนน้อยทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าและมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติข้อพิพาทในทางศาลโดยใช้เวลาพอสมควร ซึ่งในเรื่องนี้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีภายในระยะเวลาอันสมควร โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสต่างก็ประสบปัญหาเดียวกัน คือมีจำนวนคดีท่วมท้นศาลและมีผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลทั้งสองระบบใช้เวลายาวนานขึ้น จนกระทั่งศาลประเทศฝรั่งเศสถูกฟ้องต่อ“ศาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป” กล่าวหาว่าศาลของฝรั่งเศสละเมิดสิทธิตามมาตรา 6 ดังกล่าว ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2002 พิพากษาให้ประเทศฝรั่งเศส

รับผิดชอบละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ล่าช้าเกินสมควรจำนวน 11 คดี ซึ่งเป็นคดีปกครอง 8 คดี⁶²

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่ถือเป็นเกณฑ์ปกติของศาลปกครองฝรั่งเศส ตามมาตรฐานของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป คือ คดีที่มีความยุ่งยากปานกลางควรใช้เวลาประมาณ 1 ปี 8 เดือน ส่วนคดีที่มีการฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดถือว่าระยะเวลาปกติ คือ 2 ปี 6 เดือน สำหรับการพิจารณาว่าระยะเวลาเท่าใดจึงจะถือว่าพอสมควรนั้นศาลจะพิจารณาเป็นรายคดีไป โดยขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการของคู่กรณีแต่ละรายและความยุ่งยากของคดีเป็นสำคัญ

แม้ว่าศาลปกครองไทยจะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากระบบศาลปกครองฝรั่งเศสก็ตาม แต่ศาลปกครองของประเทศไทยและศาลปกครองฝรั่งเศสมีวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน ประกอบกับความรู้ความเชี่ยวชาญของตุลาการที่หลากหลายอย่างมาก กรณีจึงไม่อาจนำระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่ถือเป็นเกณฑ์ปกติของศาลปกครองฝรั่งเศสตามมาตรฐานของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป มาเป็นเกณฑ์ชี้วัดว่าการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่าล่าช้าหรือไม่ก็ตาม แต่หากพิจารณาสถิติคดีปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ถึง 31 ธันวาคม 2556 จะพบว่า ปัจจุบันมีคดีที่ค้างเกินกว่า 3 ปีขึ้นไปจนถึง 9 ปี มากถึงจำนวน 3,263 คดี

คดีค้าง	หน่วย: คดี			
	ฟ้องตรง	อุทธรณ์ คำพิพากษา	คำร้องอุทธรณ์ คำสั่ง	รวม
ปี พ.ศ.				
2548	-	4	-	4
2549	1	45	-	46
2550	-	167	2	169
2551	11	309	2	332
2552	6	580	3	589
2553	19	823	14	856
2554	45	1,196	36	1,277
รวม	82	3,124	57	3,263

⁶² ชาญชัย แสวงศักดิ์ “คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ซึ่งยังไม่ได้นับรวมระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นอีก ไม่น้อยกว่า 2 ปี อันแสดงให้เห็นว่าอาจมีคดีที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดี จนคดีถึงที่สุด มากกว่า 10 ปี อันเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร

ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คู่กรณี อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ซึ่งหากมีการจำกัดสิทธิคดีบางประเภทไม่ให้ยื่นสู่ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดก็จะใช้ระยะเวลาพิจารณาคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนน้อยลง เนื่องจากไม่ต้องมาพิจารณาคดีที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัยนั่นเอง

2.3 ปัญหาคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย

เมื่อคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น⁶³ ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจในการ ยกอุทธรณ์ หรือ ยืน กลับ แก่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีใหม่ และในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยจะตั้งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้โดยที่คำอุทธรณ์ กฎหมายให้ถือเป็นคำฟ้องอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องนำข้อกำหนดเกี่ยวกับคำฟ้องตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับข้อ 101 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือ ในการเขียนคำอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องประกอบด้วย

1. ชื่อที่อยู่ของผู้อุทธรณ์และชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์
2. ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
3. คำขอของผู้อุทธรณ์ และ
4. ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

โดยจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งมิได้ในส่วนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์จะต้องยกขึ้นอ้างเพื่อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตาม

⁶³ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

องค์ประกอบข้อ 2 นั้น ถือเป็นหัวใจหรือสาระสำคัญของการอุทธรณ์ที่จะส่งผลโดยตรงต่อการสู้คดี โดยจะต้องเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ได้มีการกล่าวหรือยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นและจะต้องเขียนคำอุทธรณ์ในลักษณะที่ทำให้ศาลพอเข้าใจได้ว่า ประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นประการใด ตามข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด พร้อมทั้งแสดงเหตุผลเพื่อคัดค้านหรือโต้แย้งเหตุผลของศาลปกครองชั้นต้นตามสมควร ประกอบด้วยในการอุทธรณ์สู้คดีของคู่กรณีที่ผ่านมา มีคำอุทธรณ์จำนวนหนึ่งที่ศาลจำเป็นต้องมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากผู้อุทธรณ์ระบุเพียงว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ได้ชี้แจงว่าไม่เห็นด้วยอย่างไร เพราะอะไร หรือบางรายก็นำคำฟ้องเดิมมาเขียนในคำอุทธรณ์ โดยมิได้แสดงให้เห็นว่าต้องการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ตนไม่เห็นด้วยอย่างไรบ้าง อีกทั้งเมื่อศาลมีคำสั่งให้แก้ไขคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์แต่ผู้อุทธรณ์ก็ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของศาลภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองก็ต้องมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้มีข้อยกเว้นว่า กรณีถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์เลยโดยที่ยังไม่ได้เคยกล่าวอ้างในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

ซึ่งการตรวจอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นนั้น สามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) อุทธรณ์คำพิพากษา และ (2) คำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

(1) การตรวจอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองชั้นต้น และศาลได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็น “คำอุทธรณ์ที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน” ศาลปกครองชั้นต้น ก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วส่งคำอุทธรณ์นั้น ไปให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่หากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็น “คำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน” กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ โดยแบ่งออกเป็น

(ก) คำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่อาจแก้ไขได้

(ข) คำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่ไม่อาจแก้ไขได้

โดยหากศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้อุทธรณ์ดำเนินการให้ถูกต้องก็จะถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองชั้นต้นก็จะส่งคำอุทธรณ์นั้น ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้

ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นเสีย หรือกรณี คำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบนี้ ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เช่นกัน ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ให้ถือว่าวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเป็น คำอุทธรณ์ที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์นั้น ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่ถ้าเป็นคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าไม่ชอบด้วย กฎหมายก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ กรณีนี้ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ของศาลปกครองชั้นต้นนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ และหากศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับ ศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์นั้นก็ตกไปโดยศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยื่นตามศาลปกครอง ชั้นต้นคือไม่รับอุทธรณ์ แต่ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นต่างก็จะมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์นั้นไว้ใน กระบวนพิจารณาของศาลต่อไป

คำอุทธรณ์คำพิพากษาที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย ตัวอย่างเช่น

คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 87/2554 คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏ ข้อคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 101 วรรคหนึ่ง (2) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใด ที่จะแสดงให้เห็นว่า สรุปข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ไม่ตรงตามข้อเท็จจริงหรือ เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง โดยข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเป็นเช่นไร หรือมีพยานหลักฐานใดสนับสนุน ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี หรือสรุปข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ไม่ถูกต้องหรือเป็น ข้อเท็จจริงที่ถูกบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างไร คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็น คำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์ ไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 73 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งข้อ 108 วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่าย คดีออกจากสารบบความ

คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 604/2555 ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา ตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ มีคำสั่งกำหนดตัวบุคคลที่จะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งใหม่ของผู้ฟ้องคดีหรือกำหนด

วิธีการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยนั้น ศาลเห็นว่าการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ อันเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) อย่างไรก็ตาม หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการประเมินผลและมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งใหม่ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าผลการประเมินครั้งใหม่ดังกล่าวไม่ถูกต้องเป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

(2) การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง เริ่มจากผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง สำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะนำส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยพลัน โดยคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจะไม่ผ่านการตรวจอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์หรือไม่ และพิจารณามีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป เหตุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ต้องผ่านการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้น เพราะการลดขั้นตอนการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อลดขั้นตอนการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งโดยศาลปกครองชั้นต้นจะทำให้การพิจารณาคดีเกิดความรวดเร็วขึ้น หากศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณามีคำสั่งว่า คดีพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ผู้ฟ้องคดีจะได้หาช่องทางอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเปิดทำการศาลปกครองมาได้ระยะหนึ่งปรากฏว่ามีคดีประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก ซึ่งบางส่วนเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์ เนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเหล่านั้นไม่ผ่านการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นภาระแก่ศาลปกครองสูงสุดที่จะต้องเรียกให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขเพิ่มเติมคำร้องอุทธรณ์คำสั่งอยู่เสมอ คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดสมควรที่จะเป็นคดีที่มีความสำคัญ และศาลปกครองสูงสุดน่าจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีอย่างระเอียดรอบคอบและลึกซึ้งให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น เมื่อมีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง เป็นเหตุให้การพิจารณาคดีล่าช้าออกไป และเป็นคดีที่ค้างค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเพิ่มมากขึ้น

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย ตัวอย่างเช่น

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ที่ ร. 61/2556 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 ไม่รับอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีมิได้มีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจึงขาดสาระสำคัญและเป็นคำอุทธรณ์ที่มีได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 101 วรรคหนึ่ง (2) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งบางส่วนเป็นคำขอใหม่เพิ่มเติมเกินจากคำขอตามคำฟ้องเดิม คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา 73 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ที่ ร. 165/2557 คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในข้อหาที่สี่ที่ฟ้องขอให้ศาลยกเลิก พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 มาตรา 5 (9) และ (10) โดยเห็นว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษายกเลิกหรือเพิกถอนพระราชบัญญัติตามคำฟ้องในข้อหาข้อหาที่ห้า ที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แล้ว คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มิได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในบางข้อหาไว้พิจารณาอย่างไร ประสงค์จะได้แย้งในเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลอย่างไร คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากไม่มีรายการตามข้อ 101 วรรคหนึ่ง (2) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อันเป็นข้อสาระสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองสูงสุด จึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไว้พิจารณาตามข้อ 37 วรรคสอง ประกอบกับ ข้อ 116 แห่งระเบียบเดียวกัน

2.4 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการบังคับคดี

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดมิได้มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ ประกอบกับมาตรา 70 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เป็นการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ถือเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แม้การยื่นอุทธรณ์นั้นจะเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบหรือไม่

ก็ตาม กรณีต้องถือว่าคดียังไม่ถึงที่สุด ดังนั้น ตราใบที่ศาลปกครองสูงสุดยังมีคำวินิจฉัยว่า อุทธรณ์ไม่ชอบต้องห้าม ก็มีให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้คู่กรณีที่ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงการบังคับคดี ทำให้คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องได้รับความเสียหาย

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลในระดับเหนือขึ้นไปเป็นหลักประกันการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางศาลว่า ผู้ที่นำคดีขึ้นสู่ศาลจะได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาคดีของศาล ตามแนวความคิดของการจัดโครงสร้างศาล โดยให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น อุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลในระดับเหนือขึ้นไปแล้วแต่กรณี สิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่จากการที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นจึงเป็นการก่อตั้งสิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นการอุทธรณ์ในระบบสิทธิ ที่การอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย พึงจะเลือกเองว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ เป็นการใช้สิทธิได้อย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปแล้วศาลที่ใช้การอุทธรณ์ระบบสิทธินี้มักจะมีการสร้างเงื่อนไขของการอุทธรณ์โดยมีการตราบทบัญญัติของกฎหมายในทางจำกัดสิทธิอุทธรณ์ไว้ เช่น การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ให้รัดกุม เป็นต้น ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดมิได้บัญญัติจำกัดสิทธิไว้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงถูกยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อย่างทั่วไป ปริมาณคดีอุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจึงมีจำนวนมาก และประสบปัญหาที่ศาลปกครองสูงสุดไม่สามารถพิจารณาคดีอุทธรณ์เหล่านั้นให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันสมควร ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ใช้สิทธิทางศาลไม่อาจได้รับการแก้ไขเยียวยาได้ในเวลาอันสมควร

ตัวอย่างกรณีที่อุทธรณ์เพื่อประวิงการบังคับคดี ทำให้คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องได้รับความเสียหาย เช่นคดีที่ผู้ฟ้องคดีชนะคดี โดยศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งอำเภอ โนนคูณและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่ากวาง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้สิทธิอุทธรณ์โดยกล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้นมาใหม่เพื่อเป็นการประวิงเวลาไม่ให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปเข้ารับตำแหน่งสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่ากวาง ซึ่งเมื่อมีการอุทธรณ์คดียังไม่ถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร. 56/2553 คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในข้อ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวอ้างโดยยกบทบัญญัติมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (4) มาตรา 58 วรรคหนึ่ง และมาตรา 64 ทวิ วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีได้ตั้งประเด็นและแสดงเหตุผลประกอบให้เห็นว่าประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในข้อกฎหมายดังกล่าวอย่างไร เพียงกล่าวอ้างขึ้นมาลอยๆ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีได้กล่าวข้อคัดค้านไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ ส่วนคำอุทธรณ์ข้อ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดี ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่ากวางเอื้อประโยชน์ให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. อันเป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่ากวางเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ซึ่งบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการอยู่ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจพบภายหลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงเป็นข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้นำมาเป็นเหตุในการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่ากวาง จึงเป็นข้อเท็จจริงนอกประเด็นพิพาทและไม่เข้าลักษณะปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์หรือของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์ตามข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตัวอย่างกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชนะคดีจากการละเลยของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับแก้ไขเยียวยาได้ทันที ต้องรอคดีถึงที่สุด ซึ่งศาลปกครองพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ . 546/2551 ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยให้สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตน ไม่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งไม่คุ้มครองดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาทางระบายน้ำภายในเขตรับผิดชอบของตน ตามมาตรา 67 (2) และ (7) และมาตรา 68 (3) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมาตรา 32 (2) แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ต้องดำเนินการกับบ่อขยะในเรื่องการกำจัดหรือลดกลิ่นและกำจัดแมลงหรือสัตว์ และต้องหาวิธีการป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะ และหาวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไหลลงแหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งการป้องกันการรั่วซึมและเฉาะขยะโดยไม่ถูกวิธีของบุคคล ตามมาตรา 20 (1) แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ดำเนินการ ให้เป็นไปตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 856/2554 การที่เจ้าของอาคารข้างเคียงต่อเดิม อาคารชิดแนวเขตที่ดินจนไม่มี ที่ว่างด้านหลังอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น เมื่อเป็นการตัดแปลงอาคารที่ฝ่าฝืนมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับข้อ 34 วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อันเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารข้างเคียงดังกล่าวดำเนินการรื้อถอน อาคารส่วนที่ตัดแปลงภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากเจ้าของอาคารข้างเคียงข้างต้น ไม่ดำเนินการตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจ ใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง โดยการรื้อถอนอาคารที่ตัดแปลงโดยไม่ชอบดังกล่าวเองหรือยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้อง ต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังเจ้าของอาคารข้างเคียงข้างต้นตามที่มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช้มาตรการ บังคับดังกล่าวเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารตามที่กฎหมายกำหนด แต่กลับปล่อยให้มีการก่อสร้าง อาคารที่ตัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจนแล้วเสร็จ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

3. ข้อดีและข้อเสียของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) ที่การอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีสิทธิอุทธรณ์ พึงจะเลือกเองว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด จึงมีคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปแล้วศาลที่ใช้การอุทธรณ์ระบบสิทธิมักจะมีการสร้างเงื่อนไขของการอุทธรณ์โดยมีการ ควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายในทางจำกัดสิทธิอุทธรณ์ไว้ เช่น การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหา ข้อเท็จจริง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ให้รัดกุม เป็นต้น ซึ่งการ จำกัดสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

3.1 ข้อดีของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

3.1.1 ทำให้คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนน้อยลงเหลือ เฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญควรแก่การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

3.1.2 เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ที่ไม่ควรถูกขอให้เปลี่ยนแปลง ได้โดยง่าย

3.1.3 เพื่อความรวดเร็ว เร่งด่วนในการแก้ไขเยียวยา และทำให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีสามารถบังคับคดีได้เร็วขึ้น อันเป็นการลดความเสียหายที่อาจเกิดจากการรอกการบังคับคดี

3.2 ข้อเสียของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

3.2.1 การห้ามอุทธรณ์ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายที่คู่กรณีมีสิทธิขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

3.2.2 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามอุทธรณ์ หากมีข้อบกพร่องอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือทำให้รัฐต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายให้เอกชนเป็นจำนวนมาก

จากการวิเคราะห์ปัญหาในข้างต้น และข้อดีข้อเสียของการนำมาตราการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีความล่าช้าในการพิจารณาคดี แก้ไขปัญหาาคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย รวมถึงการแก้ปัญหาที่คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการบังคับคดี และทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ใช้สิทธิทางศาลได้รับการแก้ไขเยียวยาได้ในเวลาอันสมควร ศาลปกครองไทยก็ควรนำเอามาตราการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้แก้ปัญหาดังกล่าว แต่การจำกัดสิทธิจะต้องมีความเหมาะสมและกระทำเท่าที่มีความจำเป็น รวมถึงจะต้องมีข้อยกเว้นไว้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใช้สิทธิทางศาลได้ใช้สิทธิของตนเพื่อต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้จะได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

4. แนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1 วิธีการนำมาตราการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทย

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ สามารถนำมาใช้กับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งสามารถแยกได้ 2 กรณี ดังต่อไปนี้

4.1.1 การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงโดยแท้

การอุทธรณ์ถือว่าเป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ หากการอุทธรณ์สามารถกระทำได้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิ ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ อาจมีการอุทธรณ์อย่างพร่ำเพรื่อหรืออุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล และการอุทธรณ์โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการที่คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงสุดเป็นจำนวนมากกว่าคำสั่งของศาลที่จะพิจารณาพิพากษา จึงเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับ

การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งการจำกัดสิทธิในปัญหาข้อเท็จจริง มีหลักการคือ ให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง การต่อสู้ในเรื่องข้อเท็จจริงสมควรยุติเพียงศาลชั้นต้น ศาลสูงมีหน้าที่ในการทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลชั้นต้น

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าการอุทธรณ์สมควรจำกัดสิทธิในปัญหาข้อเท็จจริงหรือไม่ ต้องพิจารณาจากกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือระบบการสืบพยานของศาลที่จะนำแนวคิดการจำกัดสิทธิดังกล่าวมาใช้ หากศาลที่พิจารณาคดีมีระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ไม่ซับซ้อน เช่น การแสวงหาจากเอกสารมหาชน ที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมาโต้แย้งกันอีกในเนื้อหาที่เป็นข้อเท็จจริงของเอกสารนั้น ส่วนศาลที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงโดยอาศัยพฤติการณ์ของพยานว่า พยานหลักฐานนั้นหรือพยานบุคคลนั้นมีน้ำหนักน่าเชื่อถือเพียงใด เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ดุลพินิจของศาล โดยแท้ เช่นนี้สมควรที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นในระดับศาลเหนือขึ้นไป

ในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมไทย มีการจำกัดสิทธิในปัญหาข้อเท็จจริง แต่จำกัดสิทธิดังกล่าวมีการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยให้มีการจำกัดสิทธิเฉพาะคดีที่มีทุนทรัพย์น้อยเท่านั้น ส่วนการฎีกาก็มีหลักการเช่นเดียวกัน

ในคดีภาษีอากร ก็มีแนวคิดเรื่องการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เช่นเดียวกับคดีแพ่ง ซึ่งคดีภาษีอากรก็มีลักษณะเป็นคดีพิพาททางปกครองที่บุคคลได้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลจะพิจารณาคดีจากพยานหลักฐานเอกสารเป็นหลัก

ในคดีของศาลปกครองเยอรมนี การอุทธรณ์ไม่มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์เรื่องปัญหาข้อเท็จจริง เนื่องจากการอุทธรณ์ในศาลปกครองเยอรมันการการใช้อุทธรณ์ระบบอนุญาตเข้ามาเป็นเครื่องมือในการถ่วงรอกคดีอุทธรณ์ก่อนขึ้นสู่ศาลสูง โดยศาลปกครองเยอรมนีจะให้น้ำหนักการจำกัดสิทธิในเรื่องความสำคัญของประเภทคดีมากกว่า โดยไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง

ในคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง แต่การยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐมีการจำกัดสิทธิฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง กล่าวคือสภาแห่งรัฐจะพิจารณาเฉพาะข้อกฎหมาย โดยจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากที่ศาลล่างได้แสวงหาข้อเท็จจริงมาในสำนวนคดีเท่านั้น

สำหรับการนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์มาใช้กับศาลปกครองนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า สิทธิในการอุทธรณ์เกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว

ซึ่งผู้ותרณ์พึงจะเลือกเองว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิการใช้สิทธิותרณ์ไว้ การจำกัดสิทธิותרณ์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แต่การจำกัดสิทธิจะกระทำได้ที่จำเป็นเท่านั้น โดยการใช้เทคนิคทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวก เมื่อศาลปกครองสูงสุดประสบปัญหาที่มีคดีค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิותרณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด เพราะมีความใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงที่ศาลชั้นต้นได้ดำเนินการแสวงหาประกอบการพิจารณา รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่กรณีได้แสดงไว้ในศาลชั้นต้นแล้ว ถึงแม้ว่าแนวคิดการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะตรงกันข้ามกับหลักแห่งความเสมอภาคในการเรียกร้องให้ศาลแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคในการได้รับการเยียวยาจากศาลในการกระทำเดียวกันก็ตาม แต่ความเสมอภาคย่อมเสมอภาคกันในสิ่งที่เป็นสาระเดียวกัน กล่าวคือ หากมีการจำกัดสิทธิותרณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงบุคคลผู้ถูกจำกัดสิทธิย่อมมีความเสมอภาคในข้อเท็จจริงที่ได้รับการปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว จึงไม่ควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องกลับมาพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงซ้ำอีก ซึ่งหลักการพิจารณาคดีותרณ์ในศาลปกครองสูงสุดเป็นการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มิใช่การพิจารณาคดีซ้ำจากการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว และหากข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันและคดีเดียวกันมีการพิจารณาหลายครั้งอาจเกิดความลังเลสงสัยจนลดความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

นอกจากนี้ ระบบการรับฟังพยานหลักฐานในคดีปกครอง ส่วนใหญ่พยานหลักฐานจะเป็นเอกสารมหาชนหรือเป็นเอกสารของทางราชการ ซึ่งไม่อาจที่จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือรับฟังโดยผิดพลาดได้โดยง่าย การรับฟังพยานหลักฐานของศาลปกครองชั้นต้นจึงมีความชัดเจนและแน่นอน และเมื่อพิจารณาจากที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่เป็นผู้มีวัยวุฒิ คุณวุฒิ และมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในด้านคดีปกครอง ประกอบกับการพิพากษาคดีก็จะต้องดำเนินการเป็นองค์คณะจำนวน 3 คน และยังมีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้ให้ความเห็นในคดีแก่องค์คณะเพื่อเป็นการถ่วงดุลในการจัดทำคำพิพากษาอีก

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การจำกัดสิทธิותרณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงโดยแท้ที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน จึงเห็นควรนำมาปรับใช้ในการותרณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

4.1.2 การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์

การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ การพิจารณาเกี่ยวกับที่มีทุนทรัพย์มากหรือน้อยต่างกัน ควรมีวิธีพิจารณาคดีที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากจำนวนทุนทรัพย์มากความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีมากตามจำนวนทุนทรัพย์ คดีที่ทุนทรัพย์น้อยควรยุติการพิจารณาไว้เพียงศาลชั้นต้น ส่วนคดีที่มีทุนทรัพย์มากสมควรที่จะเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลสูงได้

การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ดังกล่าว เป็นการกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ตามมูลค่าของจำนวนเงินที่อุทธรณ์ตามแนวคิดของกฎหมายแพ่ง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวมีข้อถกเถียงกันมาช้านานว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ โดยสามารถแยกประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

(ข) การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจำกัดสิทธิเท่าใดจึงจะเหมาะสม

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้สิทธิในการเรียกร้องความยุติธรรมของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่สิทธิเรียกร้องนั้นอาจมีช่องทางทางการใช้สิทธิอย่างจำกัดที่ทุกคนต้องแบ่งสันปันส่วนกัน ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายน้อยต้องให้ออกาสผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า ในกรณีที่เกิดปัญหาว่ามีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงเป็นจำนวนมากจนเกินกำลังของตุลาการที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อพิพาทในคดีที่เสนอต่อศาลได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากศาลชั้นต้นมาชั้นหนึ่งแล้ว การจำกัดสิทธิอุทธรณ์จึงสมควรถูกนำมาใช้แก้ปัญหาคดีชั้นศาล

ในคดีพิพาทที่เริ่มต้นฟ้องเกี่ยวกับทุนทรัพย์ การจำกัดสิทธิจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องจำกัดสิทธิตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ได้แย้งกันในชั้นอุทธรณ์

โดยคดีปกครองที่มีทุนทรัพย์ประเภทดังกล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ให้มีการกำหนดเงื่อนไขห้ามคู่กรณีอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ ส่วนการจะกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจำกัดสิทธิดังกล่าวมาน้อยเพียงใด นั้นผู้ซึ่งศึกษาเห็นว่า เดิมที่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ คดีประเภทความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางราชการต่างๆ ก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม รวมถึงคดีภาษีอากรที่มีลักษณะเดียวกันกับคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองมีเพียงสองชั้นศาล จึงเปรียบเทียบกับได้กับการฎีกาต่อศาลฎีกาของศาลยุติธรรม ซึ่งการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ของการต้องห้ามฎีกาคือ ราคาศรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นฎีกาไม่เกินสองแสนบาท ตามมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การจำกัดอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองก็ควรที่จะต้องห้ามอุทธรณ์ในคดีที่มีราคาศรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินสองแสนบาท เช่นกัน

สำหรับคดีประเภทอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า คดีคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งเป็นคดีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยคดีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดวิธีปฏิบัติของศาลไว้ว่า เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้น สำนักงานศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน ซึ่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจะไม่ผ่านการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นก่อนส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีเจตนารมณ์ให้การดำเนินคดีประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว โดยลดขั้นตอนการตรวจคำร้องอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมทั้งสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากสำนักงานศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจะดำเนินการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเป็นชั้นแรก ซึ่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ถูกส่งมาจากศาลปกครองชั้นต้น มีทั้งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่สมบูรณ์และไม่สมบูรณ์ ในกรณีที่เป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์แต่อาจแก้ไขได้ ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขคำร้องอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

หรือเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ หรือเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบ ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา ซึ่งถือว่าเป็นภาระแก่ศาลปกครองสูงสุดในการที่จะต้องมาพิจารณาคดีอุทธรณ์เรื่องเงื่อนไขในเชิงรูปแบบ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดที่ว่า ศาลสูงมีหน้าที่ในการทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดควรพิจารณาคดีอุทธรณ์เฉพาะที่เกี่ยวกับเนื้อหาของคดีเท่านั้น

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่อุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ผ่านการตรวจของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น การลดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ทำให้การดำเนินการพิจารณาคดีอุทธรณ์เกิดความรวดเร็วขึ้น เนื่องจากหากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นต่อศาลเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ผลของการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งย่อมไม่มีความแตกต่างกัน แต่หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ผ่านการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน จะสามารถลดภาระในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด และบรรดาคดีที่ไม่สมควรขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดจะถูกจำกัดไว้เพียงในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดมีความรวดเร็วขึ้น

การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในศาลปกครองชั้นต้นก่อนส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด อาจเทียบเคียงกับการพิจารณาคดีอุทธรณ์ประเภทการอุทธรณ์คำพิพากษาที่การอุทธรณ์คำพิพากษาจะถูกตรวจสอบจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน ทำให้ปัญหาความมาสมบูรณ์ของคำอุทธรณ์จะถูกแก้ไขโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนถูกส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด หรือในกรณีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นอาจแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์อันไม่อาจแก้ไขได้ หรือการยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ซึ่งจะทำให้คดีเหล่านั้นไม่ถูกนำขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด

ดังนั้น จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยการนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในเรื่องการตรวจอุทธรณ์คำพิพากษามาบังคับใช้กับการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ก่อนส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากศาลปกครองชั้นต้นพบว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข คำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อคำร้องอุทธรณ์ได้รับการแก้ไข

จากผู้อุทธรณ์แล้ว จึงจะนำส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์อันไม่อาจแก้ไขได้ หรือการยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

4.2 ข้อยกเว้นในการใช้มาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

เนื่องจากการจำกัดสิทธิอุทธรณ์อาจทำให้มีผลกระทบกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีและการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมของศาล การจำกัดสิทธิอุทธรณ์จึงต้องมีการบัญญัติข้อยกเว้นของกฎหมายไว้ได้แก่

4.2.1 ข้อยกเว้นเรื่องประโยชน์สาธารณะ

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบต่อคู่กรณีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์อาจมีผลกระทบต่อคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในบางคดีอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หากมีการจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์อย่างเคร่งครัดอาจทำให้ประโยชน์สาธารณะได้รับความเสียหาย ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลจะต้องคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงควรได้รับยกเว้นมิให้มีการจำกัดสิทธิ

4.2.2 ข้อยกเว้นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นเรื่องที่ประชาชนอาจได้รับการกระทบกระเทือนจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวต้องมีใช้การมีผลกระทบต่อเฉพาะตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงควรได้รับยกเว้นมิให้มีการจำกัดสิทธิ

4.2.3 ข้อยกเว้นเรื่องคำพิพากษาหรือคำสั่ง ที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีได้ทำความเห็นแย้งไว้

ความเห็นแย้งเป็นเหตุผลของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เห็นแตกต่างจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะเห็นแย้งกับคำพิพากษาหรือคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งความเห็นแย้งดังกล่าวจะกลัดไว้ในสำนวนคดีพร้อมกับคำพิพากษาหรือคำสั่ง ความเห็นแย้งจะไม่มีผลต่อการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่มีผลในการถ่วงดุลอำนาจทางตุลาการ คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีตุลาการทำความเห็นแย้งไว้จะไม่ถูกจำกัดสิทธิการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ เนื่องจากเรื่องที่ยังมีประเด็นปัญหาในทางคดี ไม่สมควรยุติเพียงศาลชั้นต้น ควรให้มีการถ่วงดุลอำนาจข้อเท็จจริงอีกชั้นหนึ่งโดยศาลสูง

4.2.4 ข้อยกเว้นเรื่องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่แตกต่างไปจากแนวทางการวินิจฉัย

ของศาลสูง

เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสองศาลเกิดแตกต่างกันในเรื่องเดียวกัน แสดงว่าต้องมีประเด็นที่ศาลมีความเห็นแตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น เกิดแตกต่างไปจากการวินิจฉัยของศาลสูง จึงสมควรให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ในการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลสูง เพื่อทบทวนการวินิจฉัยของศาลชั้นต้นอีกครั้ง

4.2.5 ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นได้รับรองว่ามีเหตุ

อันควรอุทธรณ์ได้

ในคดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือ คำสั่งนั้นถูกจำกัดสิทธิด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย และการอุทธรณ์ไม่เข้าข้อยกเว้นอื่นของการจำกัด สิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำขอให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีรับรองให้มีการ อุทธรณ์ได้ การรับรองให้ผู้อุทธรณ์เป็นการให้ดุลพินิจกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดี ว่าคดีที่ได้พิจารณาไปแล้วนั้นมีประเด็นแห่งคดีที่สมควรให้ผู้อุทธรณ์หรือไม่ ซึ่งอำนาจในการรับรอง ให้ผู้อุทธรณ์เป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้พิพากษาหรือตุลาการ

4.2.6 อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์

กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นถูกจำกัดสิทธิ ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์และการอุทธรณ์ไม่เข้าข้อยกเว้นอื่น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องขออุทธรณ์ ต่ออธิบดีศาลชั้นต้น หากได้รับอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์จากอธิบดีศาลชั้นต้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ต่อศาลสูงได้ หลักการอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์โดยอธิบดีศาลชั้นต้นมีเหตุผลเนื่องมาจากการจำกัด สิทธิอุทธรณ์อย่างเคร่งครัดอาจไปกระทบกระเทือนแก่สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการคุ้มครอง จากศาล จึงเปิดช่องทางให้อำนาจอธิบดีศาลชั้นต้นพิจารณาอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์ ได้อย่างเป็นธรรม

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงปัญหาปริมาณคดีชั้นศาล ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี ปัญหาคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ควรแก่การได้รับการวินิจฉัย ปัญหาคู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการบังคับคดี และข้อดีข้อเสีย รวมถึงแนวทางการแก้ไขของการนำมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองแล้ว ทั้งนี้ ในบทที่ 5 ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมาตรการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทยต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในระบบนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐ ย่อมไม่อาจจะใช้อำนาจหรือทำการใดๆ ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้นและจะต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ และภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นอีกด้วย

ปรัชญาการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือรัฐมีภารกิจ ตามกฎหมายที่จะต้องดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนทุกคนเป็นส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ และในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายฉะนั้นการใช้อำนาจของรัฐ จึงต้องถูกตรวจสอบได้ทั้งจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาล

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการ ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ โดยมีพระบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวก กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีเจตนารมณ์ให้ ดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มและศาลเป็นไปอย่างเรียบง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ศาลปกครองจึงมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ใน อำนาจของศาลปกครองสูงสุด ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และ ศาลปกครองสูงสุด บรรดาคำฟ้องที่เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นจะนำเข้าสู่การพิจารณาจนกระทั่ง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบ จากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในองค์กรตุลาการได้แก่ การให้สิทธิคู่ความหรือคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลที่มีศักดิ์สูงกว่าเพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น “ระบบอุทธรณ์” จึงถือว่าเป็น เครื่องมือหรือกลไกในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

คำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ย่อมมีสภาพ บังคับตามสิ่งที่ได้พิพากษาคัดสินไปแล้ว และต้องสันนิษฐานว่าชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะถูก ศาลที่สูงกว่าพิพากษากลับหรือแก้ไข และคำพิพากษาจะผูกพันเฉพาะคู่ความให้ปฏิบัติ ตามคำพิพากษา ดังนั้น คู่ความที่ไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของศาลชั้นต้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษานั้นต่อศาลสูงเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น ได้เสมอตามหลักความชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ แต่เนื่องจากศาลสูงที่สุดในทุกระบบ ศาลย่อมมีเพียงศาลเดียว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคดีที่จะขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลสูงที่สุดเพื่อลดจำนวนคดีที่เหลือเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญที่ควรแก่การ พิจารณาพิพากษาของศาลสูงที่สุดเท่านั้น

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่พึงจะเลือกที่จะใช้สิทธินั้นหรือไม่ ตามหลักของเสรีภาพในการอุทธรณ์ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์หรือ มีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ ซึ่งการห้ามมิให้อุทธรณ์หรือการจำกัดสิทธิ อุทธรณ์เป็นข้อยกเว้นจะกระทำได้เฉพาะที่จำเป็นและสมควรแก่เหตุเท่านั้น

ซึ่งปัจจุบันการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครอง สูงสุดมิได้มีบทบัญญัติของพระบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ จึงเป็นสาเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดประสบ ปัญหาในการมีคดีอุทธรณ์ค้างค้ำอยู่เป็นจำนวนมาก และคดีที่ค้างค้ำเหล่านั้นมีแนวโน้มที่การ พิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งในคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดจะใช้ระยะเวลายาวนานขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีอุทธรณ์กำลังสวนทางกับเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ ดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเป็นไปอย่างเรียบง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

ในคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง แต่การยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ มีการจำกัดสิทธิฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง กล่าวคือสภาแห่งรัฐจะพิจารณาเฉพาะข้อกฎหมาย โดยจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากที่ศาลล่างได้แสวงหาข้อเท็จจริงมาในสำนวนคดีเท่านั้น ส่วนคดีของศาลปกครองเยอรมนี การอุทธรณ์ไม่มีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์เรื่องปัญหาข้อเท็จจริง เนื่องจากการอุทธรณ์ในศาลปกครองเยอรมนีการการใช้อุทธรณ์ระบบอนุญาตเข้ามาเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลคดีอุทธรณ์ก่อนขึ้นสู่ศาลสูง โดยศาลปกครองเยอรมันจะให้น้ำหนักการจำกัดสิทธิในเรื่องความสำคัญของประเภทคดีมากกว่า โดยไม่มีการจำกัดสิทธิในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง

สำหรับในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมไทย มีการจำกัดสิทธิในปัญหาข้อเท็จจริง แต่จำกัดสิทธิดังกล่าวมีการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยให้มีการจำกัดสิทธิเฉพาะคดีที่มีทุนทรัพย์น้อยเท่านั้น ส่วนการฎีกาก็มีหลักการเช่นเดียวกัน และคดีภาษีอากร ก็มีแนวคิดเรื่องการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เช่นเดียวกับคดีแพ่ง ซึ่งคดีภาษีอากรก็มีลักษณะเป็นคดีพิพาททางปกครองที่บุคคลได้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลจะพิจารณาคดีจากพยานหลักฐานเอกสารเป็นหลัก

จากปัญหาการมีคดีอุทธรณ์ค้างค้ำอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จำนวนมากมิใช่เกิดขึ้นเฉพาะศาลปกครองเท่านั้น ศาลอื่นก็ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน จึงเกิดแนวความคิดในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ขึ้น เพื่อสกัดกั้นบรรดาคดีที่ไม่สมควรแก่การเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงดังที่กล่าวไว้ข้างต้น มาใช้กับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้เช่นกัน ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงเป็นการจำกัดสิทธิได้ดีที่สุด เพราะข้อเท็จจริงในคดีมีความใกล้ชิดกับศาลชั้นต้นได้ดำเนินการแสวงหา มาประกอบการพิจารณา รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่กรณีได้แสดงไว้ในศาลชั้นต้นแล้ว และถึงแม้ว่าแนวคิดการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะตรงกันข้ามกับหลักแห่งความเสมอภาคในการเรียกร้องให้ศาลแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่ว่า บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคในการได้รับการเยียวยาจากศาลในการกระทำเดียวกันก็ตาม แต่ความเสมอภาคย่อมเสมอภาคกันในสิ่งที่เป็สาระเดียวกัน กล่าวคือ หากมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงบุคคลผู้ถูกจำกัดสิทธิย่อมมีความเสมอภาคในข้อเท็จจริงที่ได้รับการปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว จึงไม่ควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องกลับมาพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงซ้ำอีก ซึ่งหลักการพิจารณาคดีอุทธรณ์ในศาลปกครองสูงสุดเป็นการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มิใช่การพิจารณาคดีซ้ำจากการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว และหากข้อเท็จจริง

ในเรื่องเดียวกันและคดีเดียวกันมีการพิจารณาหลายครั้งอาจเกิดความลังเลสงสัยจนลดความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

นอกจากนี้ ระบบการรับฟังพยานหลักฐานในคดีปกครอง ส่วนใหญ่พยานหลักฐานจะเป็นเอกสารมหาชนหรือเป็นเอกสารของทางราชการ ซึ่งไม่อาจที่จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือรับฟังโดยผิดพลาดได้โดยง่าย การรับฟังพยานหลักฐานของศาลปกครองชั้นต้นจึงมีความชัดเจนและแน่นอน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีวิญญู คุณวุฒิ และมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในด้านคดีปกครอง ประกอบกับการพิพากษาคดีก็ต้องดำเนินกระบวนการเป็นองค์คณะจำนวน 3 คน และยังมีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้ให้ความเห็นในคดีแก่องค์คณะเพื่อเป็นการถ่วงดุลในการจัดทำคำพิพากษาอีกด้วย

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ คือ การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงสามารถแยกได้ 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1.1 การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงโดยแท้

การอุทธรณ์ถือว่าเป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ หากการอุทธรณ์สามารถกระทำได้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิ ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ อาจมีการอุทธรณ์อย่างพร่ำเพรื่อหรืออุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล และการอุทธรณ์โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการที่คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงสุดเป็นจำนวนมากกว่ากำลังของศาลที่จะพิจารณาพิพากษา จึงเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งการจำกัดสิทธิในปัญหาข้อเท็จจริง มีหลักการคือ ให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง การต่อสู้ในเรื่องข้อเท็จจริงสมควรยุติเพียงศาลชั้นต้น ศาลสูงมีหน้าที่ในการทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลชั้นต้น

การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงโดยแท้ ที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนจึงเห็นควรนำมาปรับใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

1.2 การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์

การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์การพิจารณาเกี่ยวกับที่มีทุนทรัพย์มากหรือน้อยต่างกัน ควรมีวิธีพิจารณาคดีที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากจำนวนทุนทรัพย์มากความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีมากตามจำนวนทุนทรัพย์ คดีที่มีทุนทรัพย์น้อยควรยุติการพิจารณาไว้เพียงศาลชั้นต้น ส่วนคดีที่มีทุนทรัพย์มากสมควรที่จะเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลสูงได้

การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ดังกล่าวเป็นการกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ตามมูลค่าของจำนวนเงินที่อุทธรณ์ตามแนวคิดของกฎหมายแพ่งซึ่งแนวความคิดดังกล่าวมีข้อถกเถียงกันมาช้านานว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ โดยสามารถแยกประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

(ข) การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจำกัดสิทธิเท่าใดจึงจะเหมาะสม

ซึ่งการใช้สิทธิในการเรียกร้องความยุติธรรมของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่สิทธิเรียกร้องนั้นอาจมีช่องทางทางการใช้สิทธิอย่างจำกัดที่ทุกคนต้องแบ่งสันปันส่วนกัน ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายน้อยต้องให้โอกาสผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า ในกรณีที่เกิดปัญหาว่ามีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงเป็นจำนวนมากจนเกินกำลังของตุลาการที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อพิพาทในคดีที่เสนอต่อศาลได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากศาลชั้นต้นมาชั้นหนึ่งแล้ว การจำกัดสิทธิอุทธรณ์จึงสมควรถูกนำมาใช้แก้ปัญหาคดีชั้นศาลในคดีพิพาทที่เริ่มต้นฟ้องเกี่ยวกับทุนทรัพย์ การจำกัดสิทธิจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องจำกัดสิทธิตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ได้แย้งกันในชั้นอุทธรณ์ โดยคดีปกครองที่มีทุนทรัพย์ประเภทดังกล่าวคือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ให้มีการกำหนดเงื่อนไขห้ามคู่กรณีอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งเท่ากันกับการฎีกาต่อศาลฎีกาของศาลยุติธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิอุทธรณ์อาจทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิของผู้เกี่ยวข้องในคดีและการอำนวยความสะดวกของศาล การจำกัดสิทธิอุทธรณ์

จึงต้องมีข้อยกเว้นเสมอ เช่น เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เรื่องที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีได้ทำความเห็นแย้งไว้ เรื่องที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ และเรื่องที่อยู่คดีศาลชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์ได้ เป็นต้น

สำหรับการตรวจอุทธรณ์ของศาลปกครองนั้น สามารถแยกการตรวจอุทธรณ์ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การอุทธรณ์คำพิพากษา และการอุทธรณ์คำสั่งหรือที่เรียกอีกอย่างว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง โดยการอุทธรณ์คำพิพากษานั้นศาลปกครองชั้นต้นจะดำเนินการตรวจอุทธรณ์ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์หรือไม่ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขการอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์พร้อมด้วยสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากเป็นคำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขให้สมบูรณ์ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์อันไม่อาจแก้ไขได้หรือในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้วแต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดอีกครั้ง ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งนั้น เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้น สำนักศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะนำส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมด้วยสำนวนคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน โดยคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวจะไม่ผ่านการตรวจอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามเงื่อนไขการอุทธรณ์หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่ตรวจคำอุทธรณ์เอง หากอุทธรณ์สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะรับไว้พิจารณาตามรูปคดีต่อไป แต่หากเป็นคำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองสูงสุดนั้นจะแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขให้สมบูรณ์ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์อันไม่อาจแก้ไขได้หรือในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้วแต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

การตรวจอุทธรณ์ทั้งสองประเภทมีวิธีพิจารณาอุทธรณ์ในขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน คือ การอุทธรณ์คำพิพากษาจะผ่านการตรวจเงื่อนไขการอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อน ทำให้บรรดาคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ถูกกั้นกอลงจากศาลปกครองชั้นต้นก่อนและไม่ถูกนำขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด แต่หากเป็นคดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะไม่ผ่านการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นก่อนทำให้มีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระแก่ศาลปกครองสูงสุดในการตรวจคำอุทธรณ์

ที่ไม่สมบูรณ์เหล่านั้น และเป็นสาเหตุหนึ่งในการมีคดีค้างอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดต้องใช้เวลาในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์และต้องมีคำสั่งเรียกให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์อยู่เสมอ ทั้งที่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดมีเจตนารมณ์เพื่อทบทวนการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การที่อุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ผ่านการตรวจของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น การลดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ทำให้การดำเนินการพิจารณาคดีอุทธรณ์เกิดความรวดเร็วขึ้น เนื่องจากหากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นต่อศาลเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ผลของการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งย่อมไม่มีความแตกต่างกัน แต่หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ผ่านการตรวจจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน จะสามารถลดภาระในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด และบรรดาคดีที่ไม่สมควรขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด จะถูกจำกัดไว้เพียงในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในศาลปกครองชั้นต้นก่อนส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด อาจเทียบเคียงกับการพิจารณาคดีอุทธรณ์ประเภทการอุทธรณ์คำพิพากษา ที่การอุทธรณ์คำพิพากษาจะถูกตรวจสอบจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน ทำให้ปัญหาความมาสมบูรณ์ของคำอุทธรณ์จะถูกแก้ไขโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนถูกส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด หรือในกรณีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นอาจแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์อันไม่อาจแก้ไขได้ หรือการยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ซึ่งจะทำให้คดีเหล่านั้นไม่ถูกนำขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการมีคดีอุทธรณ์ค้างอยู่ระหว่างการพิจารณาจำนวนมาก และคดีที่ค้างอยู่เหล่านั้นมีแนวโน้มที่การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดจะใช้ระยะเวลายาวนานยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากนำมามาตรการการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้กับศาลปกครองไทยจะเป็นวิธีการที่สามารถตัดทอนคดีหรือเพื่อคัดกรองคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้ จึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

2.1 ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 73 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ในปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อเท็จจริงที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ ดังนี้

“มาตรา 73 ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินสองแสนบาท ห้ามคู่กรณีอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง

วรรคสาม บัญญัติว่า โดยบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับในคดีที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีได้ทำความเห็นแย้งไว้ หรือกรณีที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์”

2.2 ในกรณีการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยการนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในเรื่องการตรวจอุทธรณ์คำพิพากษามายังคงใช้กับการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งโดยอนุโลม โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ก่อนส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากศาลปกครองชั้นต้นพบว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อคำร้องอุทธรณ์ได้รับการแก้ไขจากผู้อุทธรณ์แล้ว
จึงจะนำส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์
อันไม่อาจแก้ไขได้ หรือการยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้น
อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กองวิเคราะห์กฎหมายและร้องทุกข์ (2537) “วิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส” สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร
- กุลพล พลกัน (2538) พัฒนาการสิทธิมนุษยชน กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- คณิต ฌ นคร (2524) “วิธีพิจารณาความอาญากับแนวคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง”
วารสารอัยการ ปี 4 ฉบับที่ 40 มิถุนายน หน้า 53
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2547) คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- _____. (2547) กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- ชินานนท์ วงศ์วีระชัย (2527) “การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบ
คอมมอนลอว์และซิวิลลอว์” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมาย
อาญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2545) “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความ
กฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร พี.เพรส
- _____. (2547) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน” โครงการตำราและวารสาร
นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปรีดี เกษมทรัพย์ (2539) “นิติปรัชญา” โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน ภาควิชา
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ปวีณา มาสมุททิก (2533) “การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่ง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (2542, 10 ตุลาคม)
ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอน 94ก หน้า 1-40
- โกกิน พลกุล (2544) “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”
กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง
- _____. (2544) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- ร. แลงการ์ด (2529) “ประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทยว่าด้วยศาลและวิธีพิจารณา” วารสารอัยการ ปี 9
ฉบับที่ 102 มิถุนายน หน้า 12

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540,11 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา

ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอน 55 ก หน้า 1-99

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550,24 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา

ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอน 47ก หน้า 1-127

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543 (2543,17 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 129

ตอน 33ก หน้า 30-59

สำนักวิจัยและวิชาการ (2548) “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” สำนักงานศาลปกครอง

กรุงเทพมหานคร

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ (2556) “สถิติคดีปกครองปี พ.ศ. 2556” สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร

สถิต เล็งไธสง (2524) “ทางแก้ปัญหาคดีความค้างในศาลสูงสุด” บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 38 ตอนที่ 2

มกราคม หน้า 170-171

เสกสิทธิ์ พงษ์พิบูล (2547) “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

อมร จันทร์สมบูรณ์ (2529) “Law Enforcement มติที่ 3 ของกฎหมาย” วารสารกฎหมายปกครอง

เล่ม 1 ตอนที่ 1 เมษายน หน้า 65

อนุชา สุนสวัสดิกุล และจุฑามาส แก้วจัญญาญจน์ (2546) “วารสารวิชาการศาลปกครอง”

สำนักงานศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 กันยายน- ธันวาคม หน้า 149

อัคราทร จุฬารัตน (2549) “กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง” กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายศตวรรษ ลิขัย
วัน เดือน ปีเกิด	23 กรกฎาคม 2521
สถานที่เกิด	อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองกลาง กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

