

เรื่องที่ ๑ การดำเนินคดีปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง จะต้องรู้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดี ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
ทั้งนี้ เรื่องดังต่อไปนี้ **ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง** ประกอบด้วย

๑. คดีเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
๒. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
๓. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ

๑. ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๑๐)

๒. ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนี้ (มาตรา ๑๑)

๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๒.๓ คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

๒.๔ คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้มีสิทธิฟ้องคดี คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นแล้วและต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยผู้มีสิทธิยื่นเรื่องเสนอต่อศาลปกครอง (มาตรา ๔๒) แบ่งได้เป็น

๑. บุคคลทั่วไป ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายในการแสดงเจตนาและมีความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อสังเกต คณะบุคคล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีแพ่งได้ เพราะเงื่อนไขในการฟ้องคดีแพ่งจะต้องมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ในทางแพ่งคณะบุคคลจึงไม่อาจถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ได้สำหรับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับกฎหมายแพ่ง แต่กฎหมายปกครองให้ความสำคัญกับเรื่องการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการเยียวยาตามมาตรา ๗๒ เท่านั้น **คณะบุคคลจึงมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้**

ข้อสังเกต ผู้ฟ้องคดี ต้องไม่เป็นผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ถ้าเป็นผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม แต่ถ้าผู้เยาว์อายุ ๑๕ ปีขึ้นไปจะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีเองก็ได้ สำหรับคนไร้ความสามารถต้องให้ผู้อนุบาลฟ้องคดีแทน และคนเสมือนไร้ความสามารถต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิทักษ์ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล เรื่องที่จะฟ้องนั้นต้องอยู่ในวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

- ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้ที่จะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย **ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** เพราะแม้เพียงสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

- ผู้ที่อยู่ในฐานะที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเหตุการณ์ **หรือผลกระทบดังกล่าวจะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างแน่นอน** เช่น การขอให้สั่งเพิกถอนประกาศ กฎกระทรวงที่ยังไม่มีผลใช้บังคับ

- ผู้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มาตรา ๓ นิยาม สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

- ผู้มีข้อโต้แย้งอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๙

จะเห็นได้ว่าคู่กรณีในศาลปกครองนั้น เป็นฝ่ายเอกชน (ประชาชน) ฝ่ายหนึ่งกับฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเหนือกว่า ต่างกับคดีแพ่งที่เป็นข้อโต้แย้งระหว่างคู่กรณี ที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้สอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้ว เห็นว่ากรณีที่ร้องเรียนเป็นเรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกรณีที่ใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะต้องปรากฏว่าคดีที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ อันได้แก่

(๑) กรณีที่ฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะต้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งศาลปกครองสามารถมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ (๑)

(๒) กรณีฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ก็จะต้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งศาลปกครองสามารถมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ (๒)

(๓) กรณีที่ฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด หรือจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ก็จะต้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ชดใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ ซึ่งศาลปกครองสามารถมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ (๓)

(๔) กรณีที่ฟ้องคดีเพื่อให้รับรองการถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องก็จะต้องขอให้ศาลปกครองแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น ซึ่งศาลปกครองสามารถมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ (๔)

นอกเหนือจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้ หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งที่ศาลปกครองไม่สามารถกำหนดได้ จึงเป็นคำขอที่**ไม่อาจบังคับได้** ตามมาตรา ๗๒ เช่น

๑. คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาโทษทางวินัยหรือโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควรและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจทางการบริหารของฝ่ายปกครองได้ เว้นแต่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๕/๒๕๕๑ ที่ ๑๑๙/๒๕๕๑ เป็นต้น)

๒. คำขอให้ขยายเวลาทำงานตามสัญญา เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา โดยเป็นดุลพินิจของคู่สัญญาทางปกครองที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ศาลไม่อาจกำหนดใช้ดุลพินิจแทน หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่ขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาก็ชอบที่จะฟ้องคดีเพื่อขอคืนค่าปรับ หรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๘/๒๕๕๑)

๓. คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้จัดให้มีการประกวดราคาจ้างใหม่ เนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

๔. คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาในกรณีที่มีการทำสัญญาจ้างโครงการตามประกาศประกวดราคาไปแล้ว เนื่องจากไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

๕. คำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปรับแผนงานก่อสร้าง เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของคู่สัญญาที่ได้ตกลงให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายผู้ว่าจ้างที่จะอนุมัติหรือไม่ก็ได้ อีกทั้งเป็นคำขอที่ศาลมีคำสั่งให้คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่กำหนดในสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๒๐/๒๕๕๑)

๖. คำขอให้ศาลมีค่าบังคับให้ทายาทของผู้ตายชดเชยค่าเสียหายซึ่งยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๕/๒๕๕๑)

๗. คำขอให้ศาลมีค่าบังคับให้นายทะเบียนออกรูปใบอนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการให้ศาลก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนนายทะเบียนหรือบังคับให้นายทะเบียนต้องออกรูปใบอนุญาตโดยไม่เปิดโอกาสให้นายทะเบียนได้ใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๖/๒๕๕๑)

๘. คำขอให้ศาลมีค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทนายความ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๓๐/๒๕๕๑)

การฟ้องคดีปกครองนั้น กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดี ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด กล่าวคือถ้าในเรื่องที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีแล้ว ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องคดีในเรื่องนั้นได้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กำหนดไว้ก่อน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งการอย่างไร หรือมิได้สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือในเวลาอันควร จึงจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ กำหนดเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกฎหมายจะบัญญัติไว้ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เช่น อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ออกคำสั่งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง หากมิได้ดำเนินการในเวลาดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง