



การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง  
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

พุดิ เอ้อใจ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2556

**The Amendment of plaint : According to the Act  
on Administrative Court Procedure of Thailand**

**PHUTT UEACHAI**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

เลขทะเบียน.....	0226860
วันลงทะเบียน.....	- 4 ต.ค. 2556
เลขเรียกหนังสือ.....	วพ ๘4๖.066 พ 82311 [ 2556 ]

**2013**





## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความเมตตา กรุณาตลอดจนความช่วยเหลือจาก อาจารย์ ดร.วรรณชัย บุญบำรุง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ทั้งความรู้ คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ พ.ท. ดร.วีระ โลจายะ และ อาจารย์ ดร. ปุ่น วิชูไตรภพ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี นอกจากนี้ขอขอบพระคุณท่านไชยเดช ดันติเวสส ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ที่คอยให้คำแนะนำผู้เขียนในการทำงานซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในการนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครอบครัวซึ่งเป็นผู้วางรากฐานและให้การสนับสนุนด้านการศึกษาโดยตลอด ตลอดจนทั้งให้ความรักและกำลังใจแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ สำนักงานศาลปกครองทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและมอบกำลังใจให้แก่ผู้เขียนซึ่งไม่อาจกล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าทางการศึกษาหรือประโยชน์ใดๆ ที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะพึงมีขึ้น ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนบุคคลทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดแล้วผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พุฒิ เอื้อใจ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ .....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
2. หลักและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง .....	8
2.1 หลักและทฤษฎีกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี .....	9
2.1.1 หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุม ความชอบด้วยกฎหมาย (Garantie de l'existence d'un contrôle légalité) .....	9
2.1.2 หลักการฟังความทุกฝ่าย (le principe du contradictoire).....	11
2.1.3 หลักความประสงค์ของคู่ความ (principle of party disposition) .....	13
2.1.4 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l'immutabilité du litige).....	15
2.2 รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง .....	15
2.2.1 รูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและ การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง.....	15
2.2.2 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี .....	22
2.3 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	28
2.3.1 เงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง .....	28
2.3.2 เงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง....	35

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 บทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี .....	35
2.4.1 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดี .....	35
2.4.2 บทบาทของศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี .....	48
2.4.3 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี .....	54
3. หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครอง .....	59
3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส...	59
3.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน ....	69
3.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย .....	74
3.3.1 หลักเกณฑ์ตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 .....	74
3.3.2 หลักเกณฑ์ตามข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 .....	80
3.3.3 คำฟ้องเพิ่มเติมต้องเป็นไปตามเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการ ฟ้องคดีปกครอง .....	89
4. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย .....	102
4.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม คำฟ้องที่ชัดเจน .....	103
4.2 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างประเศมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย .....	111
4.3 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย .....	117
4.4 ปัญหาบางประการที่เกิดจากการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเฉพาะเรื่อง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และระยะเวลาในการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง .....	123
4.4.1 กรณีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้อหาที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม .....	124
4.4.2 กรณีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนข้อหาเดิม .....	137

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.5 ปัญหาเรื่องแนวทางในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาล.....	140
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	145
5.1 บทสรุป.....	145
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	149
บรรณานุกรม.....	151
ประวัติผู้เขียน.....	156



หัวข้อวิทยานิพนธ์	การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองไทย
ชื่อผู้เขียน	พุดิ เอื้อใจ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.วรรณชัย บุญบำรุง
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย โดยศึกษาจากหลักและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไม่ว่าจะเป็น หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักความประสงค์ของกลุ่มความ หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l'immutabilité du litige) หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน รวมทั้งข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างของกฎหมายขึ้น โดยตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสนั้น มีการนำเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก และเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน มาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หากในชั้นยื่นคำฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้ระบุเหตุผลในคำฟ้องว่า นิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุหลักเหตุใดเหตุหนึ่ง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะขอแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลในคำฟ้องก็แต่โดยเฉพาะเป็นเหตุที่อยู่ประเภทเดียวกับเหตุตามคำฟ้องเดิมเท่านั้น แม้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส จะถือเป็นต้นแบบในการวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยก็ตาม แต่โดยที่ศาลปกครองในประเทศไทยนั้นเพิ่งจะเปิดทำการมาได้ไม่นานนัก ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงยังไม่ชัดเจน ทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองบางคดี จำต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการเป็นอย่างมากที่จะกล่าวอ้างหรือแบ่งแยกได้ว่า

ข้ออ้างหรือเหตุผลของผู้ฟ้องคดีนั้น อยู่ในเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประเภทใด การนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย จึงอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สิทธิในการดำเนินคดีปกครองได้ด้วยตนเองตามหลัก ความเรียบง่ายในการดำเนินคดีปกครอง นอกจากนั้นแล้ว แม้จะปรากฏว่าศาลปกครอง ได้ยอมรับหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมด้วยก็ตาม แต่โดยที่การมีผลบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวคงกล่าวอ้าง ได้เฉพาะแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีหรืออย่างมากที่สุด คือการมีผลบังคับใช้กับตุลาการในศาลปกครอง เท่านั้น ในทางกลับกันตัวผู้ฟ้องคดีเองซึ่งเป็นผู้มีสิทธิ โดยแท้ในการที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง หรือเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง กลับไม่อาจทราบได้ถึงสิทธิดังกล่าวว่าตนเองสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติม คำฟ้องได้หรือไม่ และเพียงใด การที่ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมในวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ชัดเจน ข่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการดำเนิน คดีปกครอง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง เพื่อเป็นหลักประกันในการที่ ผู้ฟ้องคดีจะสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างเต็มที่



in Administrative Court might hinder plaintiffs to use their right in litigation by themselves with ease according to the simplicity in administrative cases' process. Administrative Court complies with the principles of plaints amendment that an amendment must be made when there is some connection between the original one and the subsequent one. However, a plaintiff has little or no awareness about his rights to amend his own plaint. The nonexistence of written regulation about plaint amendments in Administrative Court has an impact on plaintiff's rights in Administrative proceedings and also on Administrative Court itself.

The recommendations of the thesis are as followings; To amend Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) by adding new regulation on plaint amendments to guarantee that the process of judgment is fully accessible by plaintiffs.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออันเนื่องจากสัญญาทางปกครอง ในการดำเนินงานขอรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่

ประเทศไทยซึ่งเหมือนกับประเทศทั้งหลายที่อยู่ในระบบนิติรัฐ (Legal state) หรือนิติธรรม (Rule of Law) คือ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐไม่อาจจะใช้อำนาจหรือทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนของทุกคนเป็นส่วนรวมและในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภารกิจและบทบาทของศาลปกครอง คือ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองว่าการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินไปนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

มาตรา 40 (1) และ (3)<sup>1</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้บุคคลทั้งหลาย มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว และมีสิทธิที่จะให้คดีของตน ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ในปัจจุบันประชาชนต่างตระหนักและ ให้ความสำคัญถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น ประกอบกับกระแสการตื่นตัวและการมีส่วนร่วม ของประชาชนและสังคม ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง อันทำให้เกิด ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยที่กระบวนการทางยุติธรรมในรูปขององค์กรศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น ไม่สามารถเริ่มคดีได้เองตามหลักการริเริ่มโดยคู่ความ (party presentation) กล่าวคือ การเริ่มต้น กระบวนการพิจารณาในศาลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเสนอคำฟ้องโดยคู่ความ ซึ่งตามหลักทั่วไป ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คู่ความเป็นผู้ที่ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ ตามสภาพกฎหมายที่ว่า “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่อาจถูกบังคับให้ต้องฟ้องคดีนั้นแต่อยู่ที่ดุลพินิจ ของบุคคลนั่นเอง”<sup>2</sup> ตลอดจนเป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยาน กล่าวคือ คู่ความ จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตของคดีตามที่ปรากฏในคำฟ้อง และแสดงพยานหลักฐาน เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างหรือนำมาหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม และเนื่องจากคำฟ้อง ถือเป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีในการเสนอข้อหาหรือข้อพิพาท รวมถึงคำขอบังคับ อันเป็นประเด็นที่ศาลจะได้นำไปพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดี คำฟ้องจึงถือเป็น เครื่องมือเบื้องต้นที่สำคัญในการเสนอคดีต่อศาล นอกจากนั้นแล้ว คำฟ้องยังมีความสำคัญ ต่อกระบวนการพิจารณาคดีอีกหลายประการ เช่น การที่ศาลจะต้องตั้งประเด็นในการวินิจฉัยคดี ให้สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทที่กล่าวมาในคำฟ้อง ขอบเขตในการพิพากษาคดีของศาลจะต้อง เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น การพิจารณาพิพากษาคดีจึงต้องพิจารณาจากคำฟ้องเป็นสำคัญ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการ พิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ ที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

๑๓๑

๑๓๑

<sup>2</sup> จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง (น. 15), โดย วรณชัย บุญบำรุง และคณะ, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องแต่งตั้งทนายความ เพื่อดำเนินการในศาล รวมทั้งการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ได้มีการกำหนดแบบของคำฟ้องไว้ คงกำหนดแต่เพียงให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>3</sup> ซึ่งหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการให้บุคคลเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย แม้ในทางปฏิบัติแล้ว การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ให้คำปรึกษาแนะนำวิธีการฟ้องคดีปกครองเป็นหนังสือ รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องของคำฟ้องด้วยก็ตาม แต่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในบางกรณีอาจยังไม่ครบถ้วนหรือมีข้อบกพร่องได้ เช่น การแก้ไขตัวเลขจำนวนเงินในคำขอท้ายฟ้องให้ตรงกับที่บรรยายฟ้องไว้ หรือการเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์ตามที่กล่าวมาในคำฟ้องเดิม หรือมีเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องการที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อแก้ไขข้ออ้างที่บรรยายในคำฟ้อง หรือเพิ่มเติมข้ออ้าง ข้อเถียง เพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน เช่น เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้ออ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเคยมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน เป็นต้น คำฟ้องเพิ่มเติมเหล่านี้ถือเป็นคำฟ้องอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในบทนิยามตามมาตรา 3<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร

เกี่ยวกับการกระทำความผิด

- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีด้วย

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขหรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

๑๓๑

๑๓๑

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะเห็นได้ว่า ได้มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยภายหลังที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว การจะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะทำได้เพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ เช่น การเพิ่มหรือการลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในคำฟ้องเดิม หรือการห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใด เสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้ จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสิน เข้าด้วยกันได้<sup>5</sup> โดยการแก้ไขคำฟ้องของโจทก์นั้นจะต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลก่อนวันชี้สองสถาน หรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีกรชี้สองสถาน<sup>6</sup> และในการพิจารณาคำร้อง ขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องนั้น ศาลจะต้องมีการส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า ก่อนกำหนดนัดพิจารณาคำร้องนั้น เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว กลับมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ไว้แต่อย่างใด ทั้งที่คำฟ้องที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น อาจมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมอันทำให้ ลักษณะข้อพิพาทในคดีเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการกำหนดประเด็นในการวินิจฉัยคดีและการกำหนดค่าบังคับของศาล หากมีการวินิจฉัยและพิพากษาคดีโดยไม่เป็นไปตามเจตนาที่แท้จริง

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 179 โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียง อันกล่าวไว้ในคำฟ้องหรือ คำให้การที่เสนอต่อศาลแต่แรกก็ได้

การแก้ไขนั้น โดยเฉพาะอาจเป็นการแก้ไขในข้อต่อไปนี้

- (1) เพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือ
- (2) สละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม หรือเสนอคำฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือ
- (3) ยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ เป็นข้อแก้ข้อหาเดิม หรือที่ยื่นภายหลัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้าง หรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา หรือเพื่อหักล้างข้อหาของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

แต่ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดเสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่น คำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและ ชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 180 การแก้ไขคำฟ้องหรือคำให้การที่คู่ความเสนอต่อศาลไว้แล้ว ให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล ก่อนวันชี้สองสถาน หรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีกรชี้สองสถาน เว้นแต่มีเหตุ อันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้นหรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดหลงเล็กน้อย



ของผู้ฟ้องคดีที่แสดงออกแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวย่อมไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีในคดีปกครองซึ่งคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันมีสถานะแตกต่างหรือไม่เท่าเทียมกัน ในการพิจารณาคดี จึงต้องกำหนดให้ศาลเข้าไปเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการตัดสินคดี การจะนำบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ย่อมไม่อาจสอดคล้องหรือเหมาะสมกับการดำเนินคดีปกครอง จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่น่าศึกษาดังต่อไปนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้หรือไม่ เพียงใด และที่ผ่านมาสศาลปกครองได้ใช้หลักเกณฑ์ใดในการวินิจฉัยกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว

(2) ในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นต้นแบบในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย มีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้เช่นไร และหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือสามารถนำมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยได้หรือไม่

(3) บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลปกครองสามารถนำมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองได้หรือไม่ รวมถึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายใดบ้างที่ศาลปกครองควรนำมาพิจารณาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี รวมถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

3. เพื่อศึกษาถึงลักษณะต่างๆ ของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองไทยนำมาปรับใช้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

4. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อวางหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบัน ภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว มีการยื่นคำร้องหรือคำแถลงต่างๆ เข้ามาในระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งบางกรณีคำร้องหรือคำแถลงดังกล่าวอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดทุนทรัพย์ที่พิพาท การเพิ่มประเด็นข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ อันเป็นผลให้เนื้อหาของคำฟ้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลต่อกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล ในการกำหนดประเด็นข้อพิพาท หรือบางกรณีอาจเป็นการยื่นคำร้องหรือคำแถลงเข้ามาเพื่อประวิงคดีหรือไม่เป็นสาระสำคัญ แม้จะถือเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้โดยเฉพาะ ทั้งในเรื่องดังกล่าวไม่มีการบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม กรณีจึงเป็นช่องว่างแห่งกฎหมาย สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการศึกษา โดยพิจารณาถึงการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้โดยเฉพาะ ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้เช่นไร หรือมีหลักเกณฑ์ใดที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้และสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ นอกจากนั้นแล้ว จะทำการศึกษาถึงหลักและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน รวมทั้งข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่ง และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาในศาสตร์ที่เป็นนิติศาสตร์โดยแท้ (Legal Science Proper) และจะทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) ที่ศึกษาจากตัวบทกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นสำคัญ รวมทั้งแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ซึ่งปรากฏตามคำร่ำค่าอธิบายกฎหมาย วารสาร และบทความทางวิชาการของประเทศไทยและของต่างประเทศ และศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำกฎหมายและคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาเปรียบเทียบกัน อันเป็นการดำเนินการศึกษาแบบนิติศาสตร์ในเชิงคุณค่า (Legal Science of Values) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และตีความ ให้ได้หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหากรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี รวมถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
3. ทำให้ทราบถึงลักษณะต่างๆ ของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองไทยนำมาปรับใช้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง
4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกธุรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ประชาชนต่อไป

## บทที่ 2

### หลักและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

กฎหมายวิธีพิจารณาความ หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของการดำเนินการในศาลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี อันจะทำให้ศาลสามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้<sup>7</sup> แต่เดิมนั้นไม่ปรากฏว่ามีการแบ่งแยกกฎหมายวิธีพิจารณาความออกไปตามแต่ละประเภทคดีอย่างชัดเจน เนื่องจากลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นมักจะเป็นในรูปแบบเดียวกัน คือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แต่ต่อมาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมมีมากมายหลายรูปแบบ และแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละประเภท โดยในกฎหมายแพ่งนั้น ถือว่าคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ส่วนกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐตั้งแต่สมัยดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นกฎหมายที่มีจุดประสงค์ในการค้นหาความจริงหรือผู้กระทำความผิด โดยในขณะเดียวกันก็จะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิการต่อสู้ของจำเลยด้วย สำหรับกฎหมายปกครอง เป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยนิติสัมพันธ์นั้นมีลักษณะไม่เสมอภาค กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจปกครองอยู่เหนือองค์กรที่อยู่ใต้อำนาจปกครอง และเป็นการใช้อำนาจเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ โดยเป้าหมายในทางปกครอง คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับการแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ โดยต้องมีการเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบนั้นเสีย

<sup>7</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 61), โดย วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กฎหมายวิธีพิจารณาความผิดปกครอง จึงเป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของปัจเจกชน ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสามประเภทดังกล่าว มีลักษณะที่แตกต่างและเป็นเอกเทศซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็กฎหมายวิธีพิจารณาความประเภทใดก็ตาม การเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาคดีในศาลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเสนอคำฟ้องโดยคู่ความ ซึ่งคำฟ้องในบางกรณีอาจมีข้อบกพร่อง หรือมีเหตุที่จะต้องมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในบทนี้จึงจะศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไทย หลักและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง รวมถึงบทบาทของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 หลักและทฤษฎีกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น มีหลักและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Garantie de l'existence d'un contrôle légalité) หลักกฎหมายนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีวิวัฒนาการอย่างยาวนาน โดยได้รับอิทธิพลจากระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 และได้มีการบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนในบทนำของรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1946 และปี ค.ศ. 1958 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปกป้องประชาชนจากความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และได้นำมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะในคดีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาล และจากการที่สภาแห่งรัฐมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในฐานะเป็นศาลสุดท้ายที่จะพิจารณาคดีปกครอง ทำให้เกิดหลักสองประการขึ้น คือ ประการแรกทุกนิติกรรมทางปกครองอาจถูกโต้แย้งด้วยเหตุเกินอำนาจต่อศาล และประการที่สอง คำพิพากษาของศาลปกครองสามารถฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้ หลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวอยู่บนหลักที่มีเนื้อหาทั่วไปที่ได้รับการยอมรับว่ามีค่าเทียบเท่ากฎหมายและถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>8</sup>

<sup>8</sup> จาก "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. 2545, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2 (2), น. 95-143.

ตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้<sup>10</sup> จากข้อเรียกดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรใด องค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง และจะต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย กับการกระทำดังกล่าว ซึ่งก็หมายถึงองค์กรตุลาการนั่นเอง หลักการนี้จึงเรียกร่องให้องค์กรตุลาการ เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์โดยเรียกร่องให้องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำ ทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือเพิ่มเติมว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องเดิม และศาลจำเป็นต้องพิจารณาตามข้อกล่าวอ้าง หรือเพิ่มเติมดังกล่าวว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติมตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ และหากในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโต้แย้งต่อศาลปกครองในลำดับชั้นที่สูงกว่า

2.1.2 หลักการฟังความทุกฝ่าย (le principe du contradictoire) หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ มีความหมายว่าศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงตลอดจน พยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่ง และให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและ แสดงหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน โดยศาลจะต้องให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทราบคำฟ้องและ พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องตลอดจนมีโอกาสได้ให้การแก้ข้อกล่าวหาและเสนอพยานหลักฐาน สนับสนุนคำให้การของตน ที่สำคัญก็คือ เฉพาะแต่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีแต่ละฝ่าย ได้มีโอกาสทราบและมีโอกาสโต้แย้งแล้วเท่านั้น ที่ศาลจะนำมาใช้เป็นฐานในการพิพากษาคดี ศาลไม่อาจนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้มีโอกาสรับทราบและมี โอกาสโต้แย้งมาใช้ประกอบการพิพากษาคดีได้ หลักการฟังความทุกฝ่ายถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับสำนวนลาตินที่ว่า “*audi alteram partem*” และหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้บังคับใช้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งกฎหมายของฝ่าย นิติบัญญัติเท่านั้นที่จะยกเว้นหลักการฟังความทุกฝ่ายได้

ในประเทศฝรั่งเศสหลักดังกล่าวนี้ไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติให้นิยามไว้ โดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากบทบัญญัติที่ทราบได้โดยทั่วไปหลายๆ แห่ง และเป็นหลักที่ต้องบังคับ อย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลบัญชี สภาแห่งรัฐ สำหรับศาลอื่น ที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในคำพิพากษาก็จะได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติขึ้นจากการวางแนว

<sup>10</sup> จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น.21), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ของศาล เช่น พิพากษาว่าศาลวินัยทุกศาลต้องรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะพิพากษาคดีนั้นๆ การกำหนดให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาคดีเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง คำวินิจฉัยดังกล่าวปรากฏในคำพิพากษาฎีกาของศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 1913 (คดี Tery)<sup>11</sup> ซึ่งต่อมาคำพิพากษาในคดีดังกล่าวซึ่งสร้างขึ้นสำหรับศาลที่พิจารณาคดีวินัยก็ได้ขยายออกไปโดยใช้กับศาลปกครองทุกศาลแม้จะเป็นคดีที่ไม่ใช่คดีวินัยก็ตาม จนในที่สุดหลักดังกล่าวก็ได้เกิดเป็นข้อความขึ้น ซึ่งเป็นข้อความที่ปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 1961 ซึ่งวางหลักว่า “หลักทั่วไปที่ใช้บังคับในศาลปกครองทุกศาล คือ กระบวนการพิจารณาจะต้องมีลักษณะฟังความทุกฝ่าย” โดยเป็นสิทธิคุ้มครองให้บุคคลที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งในสำนวนคดีทั้งหมด มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าว หลักการฟังความทุกฝ่ายไม่ได้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครองอื่นที่มีลักษณะเป็นบทสำรองที่จะนำมาใช้ในกรณีที่ไม่มียกเว้นของกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่แนวคำพิพากษาดังกล่าวถือว่าหลักนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีค่าบังคับเหนือกว่า ซึ่งจะมีเฉพาะรัฐบัญญัติเท่านั้นที่จะยกเว้นไม่นำหลักนี้มาใช้บังคับ<sup>12</sup>

หลักเกณฑ์แรกที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย คือ ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ซึ่งการกำหนดให้ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงก็เพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นต่างๆ และเพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ศาลจะต้องใช้เวลาแก่คู่กรณีพอสมควรที่จะดำเนินการ โดยการกำหนดระยะเวลาของศาลนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดีเนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้ นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่กรณีเสนอ ซึ่งศาลปกครองทำได้ตามระบบไต่สวนนั้นก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้ทราบและให้โอกาสโต้แย้งด้วย

หลักเกณฑ์ที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่ายอีกประการหนึ่ง คือ หลักที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่คู่กรณีให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการแจ้งนี้จะทำให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีโอกาเตรียมตัวหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง โดยการแจ้งคำบอกกล่าวจะต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ เช่น ถ้าบุคคลนั้นถูกฟ้อง บุคคลนั้นจะต้องทราบถึงคำฟ้อง หรือถ้าบุคคลนั้นจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่เขา บุคคลนั้นจะต้องทราบข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายนั้นด้วย หลักการฟังความทุกฝ่ายยังหมายความว่า

<sup>11</sup> จาก “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” หน้าเดิม.

<sup>12</sup> จาก “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” หน้าเดิม.

เมื่อศาลพิจารณาคำฟ้องแล้วพบว่า มีบุคคลที่สามซึ่งไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่อาจจะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลในคดีนั้น ศาลก็ต้องแจ้งให้เขาทราบถึงคำฟ้องเพื่อให้โอกาสเขาเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอด เช่น มีผู้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ก. ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดี โดยอ้างว่าคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอน ศาลไม่เพียงแต่ต้องแจ้งคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคำสั่งแต่งตั้งทราบเพื่อให้แก้ข้อกล่าวหาเท่านั้น แต่ศาลจะต้องแจ้งคำฟ้องไปยัง นาย ก. ผู้ได้รับแต่งตั้งด้วย เพื่อให้ผู้ได้รับแต่งตั้งได้ทราบว่าคำสั่งแต่งตั้งเขาถูกฟ้องว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้เพิกถอน เขาจะได้มีโอกาสร้องเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด เพราะเขาจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลเช่นเดียวกันหากศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง<sup>13</sup>

หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้มีความสำคัญกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจากคำพิพากษาศาลที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องเกิดจากการที่คู่ความในคดีมีโอกาสเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ช่วยให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาประเด็นแห่งคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะหมายถึงการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยหรือเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับคำฟ้องแล้วยังหมายความรวมถึงการเพิ่มเติมข้อกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้ศาลได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในกระบวนการพิจารณา ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องเพิ่มเติมและมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งคัดค้านต่อผู้คดีภายในระยะเวลาอันสมควร นอกจากนั้นแล้ว หลักการดังกล่าวยังเป็นบทบังคับที่ห้ามมิให้ศาลมีคำสั่งยอมรับการแก้ไขหรือมีคำพิพากษาชี้ขาดในประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเว้นแต่จะมีการดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้น โดยมาตรา 40 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติรับรองดังกล่าวว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยมีสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน

2.1.3 หลักความประสงค์ของคู่ความ (principle of party disposition) แม้วิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ วิธีพิจารณาคดีแพ่งนั้นจะเป็นการนำกฎหมายวิธีสบัญญัติมาปรับใช้กับคดีเพื่อให้สิทธิทางแพ่งสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่วนวิธีพิจารณาคดีปกครองถือเป็นการกำหนดมาตรการหรือวิธีการแก่ศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง

<sup>13</sup> จาก คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป (น.34), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.



แต่ในการเริ่มต้นคดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง คู่ความหรือคู่กรณีเท่านั้นที่จะเป็นผู้เริ่มต้นคดีได้ ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฤษฎีกาหมายที่ว่า “*Ne procedat iudex ex officio et sine actore*” นอกจากนี้ ศาลยังไม่มีอำนาจที่จะสั่งบังคับให้บุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาลได้เช่นเดียวกัน หลักดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นไปตาม “หลักความประสงค์ของคู่ความ” เพราะเป็นเรื่องความอิสระของคู่ความโดยแท้ว่าจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่<sup>14</sup>

หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นกระบวนการพิจารณาในสมัยดั้งเดิมนับแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม กระบวนการพิจารณาคดีนี้ได้เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ และถือเป็นหลักหนึ่งที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law<sup>15</sup> ตามหลักนี้ คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น กล่าวคือ คู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดี เป็นผู้กำหนดทิศทางความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้ที่จะเลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือถอนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณามากขึ้น ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาระบบไต่สวน กล่าวคือ หน้าที่ที่เป็นทางการของศาลไม่ใช่เพียงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดขอบเขตของสาระสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีด้วย โดยศาลจะมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดี จะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น การเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น และป้องกันไม่ให้คู่ความใช้สิทธิตามกฎหมายในการประวิงกระบวนการวิธีพิจารณา แม้จะมีการนำหลักไต่สวนโดยศาลมาผสมผสานกับหลักความประสงค์ของคู่ความก็ตาม แต่โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่า “หลักความประสงค์ของคู่ความ” นั้นยังเป็นหลักสำคัญในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีนั้น จะช่วยให้ศาลทราบข้อเท็จจริงในคดีมากขึ้น และส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลอันถือเป็นหลักประกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

<sup>14</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 36), โดย วรณชัย บุญบำรุง และคณะ, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>15</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 73), เล่มเดิม.

2.1.4 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l'immutabilité du litige) จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ในการเริ่มต้นคดีนั้น คู่ความเป็นผู้มีอิสระ โดยแท้ในการนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาล ตามหลักความประสงค์ของคู่ความ แต่เมื่อภายหลังที่คู่ความได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก็ไม่ควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือขอบเขตของคดี เช่น การที่บุคคลอื่นเข้ามาแทนที่คู่ความ ในคดี การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของคู่ความ การเปลี่ยนแปลงวัตถุแห่งคดี หรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น หลักดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในกฎหมายโรมันสมัยเก่าโดยมีผลมาจากการที่คู่ความได้มีความผูกพันในทางคดีที่พิพาทกันอยู่ (ในภาษาลาตินเรียกว่า "litis contestation") ในทางทฤษฎีเรียกว่า "หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี"

โดยหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีนี้ มีความสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของคู่ความ กล่าวคือ แม้ว่าคู่ความจะมีอิสระในการที่จะกำหนดลักษณะและขอบเขตของคดีก็ตาม แต่เมื่อได้มีการกำหนดอย่างไรแล้วก็ควรที่จะคงไว้จนคดีเสร็จสิ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในการปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนั้น ปัจจุบันหลักดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก เนื่องจากคู่ความยังสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำคู่ความได้ โดยมีเงื่อนไขว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับคำคู่ความเดิมพอสมควร (un lien suffisant หรือ un lien étroit de connexité) นอกจากนี้หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีจะมีผลบังคับกับคู่ความแล้ว ยังมีผลบังคับกับศาลด้วยเช่นกัน เช่น การที่ศาลไม่สามารถจะตัดสินคดีไม่ครบหรือเกินไปกว่าประเด็นแห่งคดี หรือการที่ศาลไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผู้ที่เป็นคู่ความ หรือคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวหรือคำขอตามคำฟ้อง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว "หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี" จึงถือเป็นหลักประการอย่างหนึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล

## 2.2 รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงรูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี

2.2.1 รูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ในปัจจุบันการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์การตุลาการหรือการจัดรูปแบบขององค์การวินิจฉัยคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ นั้น โดยทั่วไปแล้วมีอยู่ด้วยกันสองระบบ<sup>16</sup> ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบศาล

<sup>16</sup> จาก "ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง," โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2542, วารสารกฎหมายปกครอง, 14 (1), น.6-9.

ที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ระบบศาลคู่ คือ ระบบศาลที่ให้ศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้น ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม ประเทศเยอรมัน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น จากลักษณะของข้อพิพาทดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้อง มีหลักเกณฑ์กฎหมายวิธีพิจารณาความที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่มุ่งหมายในการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะที่สำคัญ<sup>17</sup> ดังนี้

2.2.1.1 วิธีพิจารณาระบบไต่สวน ระบบไต่สวนถือเป็นระบบในวิธีพิจารณาที่ได้มีการยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าคดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ ในคดีปกครองนั้น คู่ความอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่ความฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ นอกจากนั้น เอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีก็มักจะอยู่ในความครอบครองของ

<sup>17</sup> จาก รายงานการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง (น. 4-7), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

ฝ่ายปกครอง หากใช้ระบบกล่าวหาในวิธีพิจารณาคดีแพ่งซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเองแล้ว เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก เนื่องจากฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่เป็นความลับของทางราชการคุ้มครองอยู่ และฝ่ายปกครองเป็นองค์กรใหญ่และมีอำนาจมากอาจทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานโดยเอกชนผู้มาฟ้องคดีทำได้ยากหรือไม่ได้เลย การใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งที่ใช้กับการสืบพยานของเอกชนสองฝ่ายที่กฎหมายถือว่ามีความเสมอภาคกันมาใช้กับคดีในกฎหมายมหาชนที่รัฐและฝ่ายปกครองมีฐานะเหนือกว่าเอกชน จึงไม่ต้องด้วยสภาพของคดีปกครองในกฎหมายมหาชนที่ศาลมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวก็คือ วิธีพิจารณาระบบไต่สวนนั่นเอง

อาจกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาซึ่งเป็นวิธีพิจารณาในคดีแพ่งอันมีลักษณะเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของศาล กล่าวคือ วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ศาลเป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการแสวงหาข้อเท็จจริง (การนำสืบพยานหลักฐาน) โดยคู่ความมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานมานำสืบและมีภาระในการกล่าวอ้างและพิสูจน์พยานหลักฐานนั้น ในขณะที่วิธีพิจารณาในในระบบไต่สวนนี้ ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดี กล่าวคือ ศาลจะมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น โดยจะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น แต่ศาลจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย หรืออีกนัยหนึ่งศาลจะต้องไม่พิจารณาว่าเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่เป็นความจริง แม้คู่ความจะเห็นตรงกันว่าเป็นความจริงก็ตาม จนกว่าศาลจะได้ไต่สวนให้ได้ความเช่นนั้นเสียก่อน

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแสดงให้เห็นตั้งแต่เริ่มต้นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง ตั้งแต่การรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐาน และออกคำสั่งให้มีการส่งเอกสารใดๆ ที่พิจารณาแล้ว เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อคดี ชักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและในบางกรณีศาลก็จะต้องออกไปเดินเผชิญสืบด้วยตนเองเพื่อที่จะตรวจเอกสารหรือตรวจสถานที่ และหากศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่จะพิพากษาคดีได้แล้ว ศาลสามารถยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยการออกคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยจะต้อง

แจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าก่อน ซึ่งผลของวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็คือคู่กรณีไม่สามารถที่จะส่งเอกสารใดๆ ต่อศาล แต่ถ้ามีการส่งศาลก็จะไม่รับไว้ในสำนวนคดี และไม่ต้องส่งไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

นอกจากระบบไต่สวนจะมีสาระสำคัญอยู่ที่ศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความแล้ว ระบบไต่สวนยังเป็นระบบที่เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณา โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาในคดีแพ่ง ซึ่งคู่ความเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การกำหนดทิศทางการดำเนินคดี แม้กระทั่งการกำหนดพยานหลักฐานใดที่ตนจะใช้ในการพิสูจน์ความจริงแห่งคดี ในขณะที่ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ แต่สำหรับระบบไต่สวนนั้น ศาลจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาลทั้งสิ้นโดยคู่ความไม่มีสิทธิดังกล่าว กล่าวคือตั้งแต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเพราะคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุผลมาสนับสนุนอย่างเพียงพอ หรือในกรณีที่คำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องร่วมแต่มิได้มีการมอบอำนาจ หรือกรณีที่คำฟ้องนั้นไม่ได้มีการมอบอำนาจหรืออนุญาตให้มีการฟ้อง โดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลหรือตุลาการก็มีหน้าที่เชิญหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง

เมื่อศาลรับฟ้องไว้พิจารณาแล้วในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีก็จะถูกควบคุมและดำเนินการโดยศาล กล่าวคือศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีข้ออ้างสนับสนุนคำฟ้องของตนและมีคำขอเช่นไร โดยศาลมีอำนาจกำหนดว่าใครเป็นผู้ถูกฟ้องคดีและส่งคำฟ้องดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ กำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องทำคำให้การหรือส่งเอกสารต่างๆ ในสำนวน และในกรณีที่ศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาแล้ว แม้เพียงดูจากคำฟ้องเท่านั้น ศาลสามารถที่จะยุติการแสวงหาข้อเท็จจริง และดำเนินการเพื่อพิพากษาคดีต่อไปได้ เพราะศาลไม่ถูกบังคับว่าจะต้องพิพากษาคดีไปตามลำดับที่มีการฟ้อง ในทางตรงกันข้ามเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสม ไม่ว่าจะพิจารณาจากประโยชน์ที่จะเกิดแก่คู่กรณีหรือประโยชน์ที่จะเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลว่าคดีใดควรพิพากษาช้าหรือเร็วเพียงใด เพื่อที่จะได้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นเรื่องของศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้กำหนดวันนั่งพิจารณาและวันที่จะอ่านคำพิพากษาให้สาธารณชนทราบ จะเห็นได้ว่า ระบบไต่สวนซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการวิธีพิจารณาซึ่งเป็นวิธีพิจารณาที่ศาลหรือตุลาการมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง รวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายเกี่ยวกับคดี

ทั้งนี้เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วน และให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

2.2.1.2 วิธีพิจารณาคดีที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ หลักการดังกล่าวมีความหมายว่า ศาลปกครองต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจง และแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของคนตลอดจนแก้ข้ออ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีในคดีปกครองย่อมมีสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อสนับสนุนข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง ข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในบางครั้งศาลอาจมีเหตุผลหรือทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในคดีไม่สมบูรณ์หรืออาจไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากศาลได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นก็อาจทำให้วินิจฉัยไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่วินิจฉัยในตอนแรก ประกอบกับเพื่อเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่บุคคลทุกคนย่อมมีเหตุผลของตนเอง ศาลจึงต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่าย และต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงแสดงความเห็นของตนและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนเพื่อโต้แย้งข้ออ้างที่อีกฝ่ายได้ให้ไว้ นอกจากนั้นแล้ว คู่กรณีย่อมมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนคดี เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานของรัฐเสียหาย

จะเห็นได้ว่าหลักการแสวงหาความจริงโดยศาลหรือระบบไต่สวนที่ใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ก็มีอาจไปจำกัดหลักการฟังความทุกฝ่ายได้ เนื่องจากคู่กรณีในคดีจะต้องมีโอกาสอย่างเพียงพอที่จะเสนอทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีที่เน้นเอกสารเป็นหลักนั้น การแสดงออกที่กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นการเพียงพอสำหรับการใช้สิทธิดังกล่าว<sup>18</sup>

2.2.1.3 วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว วิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเรียบง่ายนั้น สะท้อนให้เห็นได้จากในการดำเนินคดีปกครองของคู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้<sup>19</sup> การไม่มีบทบัญญัติบังคับให้คู่กรณีต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาลนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การนำระบบการไต่สวนมาใช้ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่ง

<sup>18</sup> จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน (น. 242), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ โครงการตำราและวารสาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>19</sup> มาตรา 45 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.

มีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐ ซึ่งอาจทำให้เอกชนเสียเปรียบ ดังนั้น การดำเนินการทางคดีปกครองส่วนใหญ่จึงกำหนดให้ศาล มีบทบาทสำคัญ ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณาในคดีปกครอง คู่กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการช่วยเหลือในการดำเนินคดี ดังเช่นในคดีแพ่งหรือ คดีอาญา นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวก แก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น การไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>20</sup> โดยคู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้<sup>21</sup> และหากคำฟ้อง ที่ยื่นมามีรายการไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการ ก็จะแนะนำหรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องแล้วแต่กรณี<sup>22</sup>

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะยึดหลักประหยัด กล่าวคือ โดยหลักแล้วการฟ้องคดี ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>23</sup> นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีแบบอนาถาได้อีกด้วย<sup>24</sup> ลักษณะของการฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้ เป็นลักษณะสำคัญ ของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ซึ่งความยุติธรรมดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะโดยผู้เสียหาย เป็นผู้ใช้บริการและรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ การดำเนินการให้บริการทางยุติธรรมจะใช้ งบประมาณของรัฐซึ่งเป็นไปเช่นเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยทั่วไปแล้ว ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีปกครองคือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง ซึ่งถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นธรรมดาที่จะต้องมีการ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือกฎดังกล่าว เพื่อมิให้กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของเอกชน นอกจากนี้ การฟ้องคดีดังกล่าวยังเป็นการฟ้องในลักษณะขอปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ กฎหมายจึงไม่บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

สำหรับสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็ว ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied) เพราะ การดำเนินวิธีพิจารณาดังกล่าวก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่คู่กรณี การดำเนินกระบวนการ

<sup>20</sup> มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>21</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>22</sup> มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>23</sup> มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>24</sup> มาตรา 45/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พิจารณาจึงต้องดำเนินไปภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร ประกอบกับลักษณะพิเศษของคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับราชการ ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองดูแลรักษาประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังนั้น จึงจำต้องคำนึงถึงบริการสาธารณะที่จะต้องต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก และไม่อาจปล่อยให้เกิดความไม่แน่นอนด้วยระยะเวลาที่อาจถูกฟ้องร้องเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนั้น คดีปกครองยังเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็วนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้นนั่นเอง

2.2.1.4 วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว ดังนั้น เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครองขึ้น ซึ่งโดยสภาพของคดีปกครองนั้นนอกจากจะมีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ศาลปกครองจึงต้องกำหนดวิธีพิจารณาที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในคดีแพ่ง และย่อมไม่อาจนำหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งเอกชนมาใช้บังคับได้ โดยนอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง เช่น ในคดีปกครองเมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษาคดีก็ได้แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม<sup>25</sup> หรือในกรณีที่คู่กรณีถอนคำฟ้อง ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้<sup>26</sup> การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์

<sup>25</sup> ข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>26</sup> ข้อ 82 วรรคสี่ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.



สาธารณชนหรือสถานะของบุคคลจะยื่นคำฟ้องเมื่อใดก็ได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ หากศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือว่ามีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ศาลอาจรับคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้<sup>27</sup> เป็นต้น

2.2.2 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครองเอง ซึ่งได้แก่วิธีพิจารณาแบบไต่สวน อันเป็นวิธีการที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเองจากหลักการของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว จึงมีการวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

2.2.2.1 การเสนอคำฟ้อง การยื่นฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้สองวิธี คือ (1) การยื่นฟ้องด้วยตนเองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ณ ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ (2) การยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน<sup>28</sup>

ในส่วนลักษณะของคำฟ้องนั้น มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดแต่เพียงว่าคำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และในคำฟ้องจะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้<sup>29</sup> (1) รายชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี เพื่อจะได้ตรวจสอบและติดต่อได้ (2) ระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น กรมใด เทศบาลใด หรือระบุชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น อธิบดีกรมใด นายอำเภอใด โดยไม่จำเป็นต้องระบุชื่อตัวบุคคล (3) สรุปการกระทำและข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามสมควร เช่น สรุปว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดในเรื่องอะไร อย่างไร เมื่อใด และที่ใด ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลเข้าใจและตรวจสอบจากคำฟ้องได้ว่าเรื่องที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลนั้นมีลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามมเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยถูกต้องหรือไม่ (4) ระบุค่าของของผู้ฟ้องคดี

<sup>27</sup> มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>28</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>29</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น. 207), โดย ชาญชัย แสงวงศ์, 2550, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ว่าต้องการให้ศาลปกครองแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้อย่างไร ซึ่งคำขอนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้ เช่น ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัยหรือสั่งให้ลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้น ก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้ (5) ลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น การทำคำฟ้องในคดีปกครองจึงไม่มีแบบฟอร์มกำหนดไว้ตายตัว กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าจะต้องจัดทำคำฟ้องเป็นหนังสือ ซึ่งจะเขียนด้วยลายมือหรือพิมพ์ก็ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีด้วยวาจาหรือฟ้องคดีทางโทรศัพท์ไม่ได้

การบรรยายบรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพแห่งข้อหาหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและมีคำขอที่ศาลออกคำสั่งได้ เช่น คำฟ้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพแห่งข้อหาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เอกชนรายหนึ่งวางท่อระบายน้ำในลำเหมืองสาธารณะทำให้น้ำไหลไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำเหมืองดังกล่าวได้ เป็นการบรรยายที่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดแล้ว และการขอต่อศาลให้หน่วยงานทางปกครองสั่งเอกชนหรือรั่วบริเวณที่ปิดกั้นทางน้ำเป็นคำขอที่ศาลออกคำสั่งบังคับได้ รวมทั้งคำฟ้องได้ปรากฏชื่อและที่อยู่ผู้ฟ้องคดี ชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้ปรากฏลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีลงชื่อในคำฟ้องแทนซึ่งปรากฏหลักฐานตามเอกสารใบมอบอำนาจที่เสนอมาพร้อมคำฟ้องแล้ว จึงเป็นคำฟ้องที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน<sup>30</sup>

2.2.2.2 การตรวจคำฟ้อง การตรวจคำฟ้องในคดีปกครองนั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการสองชั้น กล่าวคือ ในชั้นแรก เมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องตรวจคำฟ้องที่ยื่นว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ หากคำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองนั้นให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง<sup>31</sup> โดยในการตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นนี้ ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล

<sup>30</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2550.

<sup>31</sup> มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป<sup>32</sup> ต่อมา เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่มีข้อบกพร่อง หรือเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>33</sup>

2.2.2.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของการพิจารณาคดีของศาลทุกศาล ทั้งนี้เพราะว่าก่อนที่ศาลจะพิพากษาคดีใดได้ ศาลจะต้องตรวจสอบให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้นมีอยู่อย่างไร เนื่องจากศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะอีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน<sup>34</sup>

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีออกเป็นสองส่วน คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง

<sup>32</sup> ข้อ 35 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>33</sup> ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>34</sup> จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (น. 177), โดย วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ส่วนหนึ่ง กับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล อีกส่วนหนึ่ง

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนี้ จะเริ่มต้นจากการโต้ตอบกันเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างคู่กรณี ดังนี้

คำฟ้อง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ ครบถ้วนแล้ว จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนา คำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ของศาลด้วยก็ได้<sup>35</sup>

คำให้การ คำให้การเป็นสิ่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำ โดยเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ก็จะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจทำ คำให้การ โดยยอมรับหรือโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง กล่าวคือ ต้องชี้แจงและแสดงเหตุผลของตนโดยชัดแจ้ง แสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาตามที่ปรากฏใน คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง คำให้การจะต้องทำเป็นหนังสือเช่นเดียวกับคำฟ้อง โดยศาลจะกำหนด ประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การ พิจารณาคิดด้วยก็ได้ และในการจัดทำคำให้การผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนา พยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด<sup>36</sup>

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วน หรือ ชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้<sup>37</sup> หากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม<sup>38</sup> เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้ง สำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การต่อไป

<sup>35</sup> ข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>36</sup> ข้อ 43 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>37</sup> ข้อ 45 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>38</sup> ข้อ 46 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

คำคัดค้านคำให้การ หลังจากที่ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปให้ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำคำคัดค้านคำให้การว่าจะคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือยานหลักฐานที่ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลา ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำคำคัดค้านคำให้การ หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบที่ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้<sup>39</sup>

ในคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีนั้น ให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา<sup>40</sup>

คำให้การเพิ่มเติม เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะจัดส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

ในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม โดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร หรือเรียกว่าเป็นการไต่สวน

<sup>39</sup> ข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>40</sup> ข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

ข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือพยานบุคคล โดยคำสั่งศาลดังกล่าวต้องกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนให้ชัดเจน และศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทภาคี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้<sup>41</sup>

นอกจากนั้นแล้ว ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารหรือวัตถุพยาน กล่าวคือ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล<sup>42</sup> หรือมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้<sup>43</sup>

2.2.2.4 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ ฯลฯ และการชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเองแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงทั้งหลายในสำนวนคดีเรื่องนั้นมีเพียงพอที่จะทำการวินิจฉัยเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนขึ้นเพื่อเสนอให้องค์คณะพิจารณา

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนจะประกอบด้วย<sup>44</sup>

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้อง คำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่าที่จะให้คู่กรณีเข้าใจได้ และสรุปคำขอท้ายฟ้อง การสรุปข้อเท็จจริงนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดส่งให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน<sup>45</sup>

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนในประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย และคำขอของผู้ฟ้องคดี

<sup>41</sup> ข้อ 51 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>42</sup> ข้อ 54 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>43</sup> ข้อ 55 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>44</sup> ข้อ 60 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>45</sup> มาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนนี้ เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้ว ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงมาปรับเข้ากับข้อกฎหมาย โดยเสนอความเห็นแก่องค์คณะว่า ในประเด็นเหล่านั้นควรวินิจฉัยอย่างไร เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะ จะมีคำสั่ง กำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณี ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน โดยบรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ของคู่กรณีที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหา ข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง<sup>46</sup>

หลังจากที่ตุลาการหัวหน้าคณะฯ มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว จะต้องมีการส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เว้นแต่ ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีอาจจัดทำคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ และเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไปหลังจากที่ได้หารือกับ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว<sup>47</sup>

### 2.3 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในการศึกษาถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีนั้น จะได้พิจารณาถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่ามีบทบัญญัติใด ที่กำหนดเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการในการแก้ไข เพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงระยะเวลา ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

2.3.1 เงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 ถึงมาตรา 181 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอแก้ไข

<sup>46</sup> ข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>47</sup> ข้อ 63 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

เพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ไว้ จึงถือเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่โจทก์<sup>48</sup> ในการที่จะขอแก้ไขคำฟ้อง โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล มาตรา 180<sup>49</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ จะต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล แม้เป็นการแก้ไขในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ หรือโจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องก่อนที่จำเลยยื่นคำให้การ ก็ต้องทำเป็นคำร้องทั้งสิ้น และคำร้องดังกล่าวจะต้องเป็นคำร้องที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องด้วย

ประการที่สอง คำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม มาตรา 179 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียง อันกล่าวไว้ในคำฟ้อง หรือคำให้การที่เสนอต่อศาลแต่แรกก็ได้

การแก้ไขนั้น โดยเฉพาะอาจเป็นการแก้ไขในข้อต่อไปนี้

- (1) เพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือ
- (2) สละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม หรือเสนอคำฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน ในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือ
- (3) ยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ เป็นข้อแก้ข้อหาเดิม หรือที่ยื่นภายหลัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้าง หรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา หรือเพื่อหักล้างข้อหาของกลุ่มความอีกฝ่ายหนึ่ง

แต่ห้ามมิให้กลุ่มความฝ่ายใดเสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้”

ในส่วนของการเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม ตามมาตรา 179 วรรคสอง (1) นั้น ต้องเป็นการแก้ไขคำฟ้องโดยเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิมเท่านั้น กล่าวคือ ต้องมีทุนทรัพย์ในฟ้องเดิมอยู่แล้วจึงขอแก้ไข

<sup>48</sup> จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาคหนึ่ง) (น. 190), โดย.พิพัฒน์ จักรางกูร, 2544, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

<sup>49</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 180 การแก้ไขคำฟ้องหรือคำให้การที่คู่ความเสนอต่อศาลไว้แล้ว ให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล ก่อนวันชี้สองสถาน หรือก่อนวันสืบพยาน ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีกรชี้สองสถาน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้นหรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดหลงเล็กน้อย.



โดยขอเพิ่มหรือลดทุนทรัพย์ดังกล่าว<sup>50</sup> เช่น โจทก์ฟ้องจำเลยในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน ให้รับผิดชอบในยอดเงินขาดบัญชีที่อยู่ในความรับผิดชอบ ระหว่างพิจารณา ปรากฏผลการตรวจสอบ ครั้งหลังพบว่ายอดเงินขาดบัญชีมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีก 9,600 บาท เช่นนี้ โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนทุนทรัพย์ในฟ้องเดิม<sup>51</sup> หากเป็นการตั้งทุนทรัพย์ขึ้นมาใหม่ โจทก์ย่อมไม่อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ เช่น โจทก์ฟ้องว่าจำเลยบุกรุกทำรั้วเข้าไปในที่ดินของโจทก์ ที่ดินส่วนที่บุกรุก ราคา 1,000 บาท โดยในคำฟ้องของโจทก์บรรยายถึงขนาดรูปที่ดินที่ถูกจำเลยบุกรุกมาชัดเจน ในการทำแผนที่พิพาทกลาง จำเลยนำที่ดินนอกเหนือไปจากที่พิพาทตามฟ้อง โดยอ้างว่าเป็นของจำเลยด้วย ส่วนที่เกินดังกล่าวคิดเป็นเงิน 4,000 บาท โจทก์จึงขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องโดยเพิ่มราคาทรัพย์อีก 4,000 บาท รวมเป็นเงิน 5,000 บาท ดังนี้ เป็นการตั้งทุนทรัพย์ขึ้นใหม่ อันเป็นทุนทรัพย์นอกที่พิพาทและนอกคำฟ้อง กรณีไม่ใช่เป็นการขอเพิ่มราคาทรัพย์ที่พิพาทในฟ้องเดิม<sup>52</sup>

สำหรับการเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีการเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม ตามมาตรา 179 วรรคสอง (2) ก็เช่นกัน โจทก์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องโดยตั้งข้อหาขึ้นใหม่แทนข้อหาเดิม ตั้งข้อหาหรือเปลี่ยนแปลงข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาขึ้นใหม่นอกเหนือไปจากข้อหาหรือข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาในคำฟ้องเดิม หรือตั้งข้อหาขึ้นใหม่เพิ่มเติมจากข้อหาเดิมอีกไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 966/2512 คำฟ้องเดิมโจทก์เรียกร้องให้จำเลยใช้เงินแก่โจทก์เป็นค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดที่จำเลยฟ้องโจทก์เรียกหนี้ 6,460 บาท ซึ่งโจทก์ได้ชำระหนี้ให้จำเลยด้วยเช็คของผู้มีชื่อไปแล้วเป็นเหตุให้โจทก์แพ้คดีต้องเสียหายถูกยึดทรัพย์ เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและต้องเสียเกียรติชื่อเสียง รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นสามแสนบาทเศษ โจทก์ยื่นคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องว่า โจทก์ขอลดอนค่าขอที่ให้บังคับจำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนในฟ้องเดิมเสียทั้งสิ้น โดยมีคำขอใหม่ให้บังคับจำเลยใช้ค่าเช็ค 6,460 บาท ซึ่งโจทก์ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกยอกเช็คที่โจทก์นำเอาไปเป็นประกันชำระหนี้ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้อื่นอันจำเลยจะต้องรับผิดชอบใช้เงินชำระแทน โจทก์ จำนวนทุนทรัพย์ตามคำร้องดังกล่าวมิได้รวมอยู่ในจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามคำฟ้องเดิม แต่เป็นการตั้งทุนทรัพย์เรียกร้องขึ้นใหม่ จึงมิใช่การขอลดจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในฟ้องเดิมตามมาตรา 179 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการที่โจทก์ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกยอกเช็คของโจทก์ขอให้จำเลยใช้เงินตามเช็คนั้นก็เป็นการตั้งข้อหาใหม่

<sup>50</sup> จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2 วิธีพิจารณาความในศาลชั้นต้น (น. 229), โดย สมชัย จีนาอุคมากร, 2554, กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง.

<sup>51</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1803/2512.

<sup>52</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2124/2518.

เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในฟ้องเดิม มิใช่เป็นการสละข้อกำหนดในคำฟ้องเดิมเสียบางข้อหรือเพิ่มเติม  
คำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมตามมาตรา 179 (2) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 9677/2539 คดีสืบเนื่องมาจากโจทก์ฟ้องขอให้บังคับ  
จำเลยทั้งสองปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อขายที่ดินและบันทึกการให้ทางทำถนนขอยในที่ดิน  
กับให้ร่วมกันถอนคำคัดค้านที่ให้ไว้ต่อการไฟฟ้านครหลวง หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือคำพิพากษา  
แทนการแสดงเจตนาและให้ร่วมกันใช้ค่าเสียหาย 4,000,000 บาท และดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี  
แก่โจทก์ นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ต่อมาในวันนัดสืบพยานโจทก์ โจทก์ยื่นคำร้อง  
ขอแก้ไขคำฟ้อง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คำฟ้องเดิมโจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสองทำสัญญาจะขายที่ดิน  
พิพาททั้งสองแปลงให้แก่โจทก์โดยมีเงื่อนไขในสัญญาจะซื้อขายดังกล่าวว่าจำเลยทั้งสองยอมให้  
โจทก์เข้าปรับปรุงพัฒนาที่ดินและนำไปขายต่อให้แก่บุคคลอื่นได้ ทั้งจำเลยทั้งสองจะแบ่งแยกที่ดิน  
ให้ทำถนนกว้าง 3 เมตร ยาวประมาณ 12 เส้น ต่อมา โจทก์จำเลยทั้งสองและบุคคลภายนอก  
ได้ทำบันทึกการให้ทางดังกล่าวไว้ต่างหากอีกฉบับหนึ่งด้วย แต่โจทก์ไม่สามารถพัฒนาและทำถนน  
ให้แล้วเสร็จตามที่ตกลงกันได้ เนื่องจากจำเลยที่ 2 คอยขัดขวาง เช่น คัดค้านการขุดติดตั้งไฟฟ้า  
น้ำประปา ลงในพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนขอย เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกเดือดร้อน โจทก์ต้องจ่ายเงิน  
ค่าถมดินในพื้นที่ถนนขอย ค่าขุดติดตั้งไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ถังน้ำบาดาลและค่าปรับให้แก่  
บุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวรวมเป็นเงิน 4,000,000 บาท จึงขอให้บังคับให้  
จำเลยทั้งสองปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อขายและข้อตกลงในบันทึกการให้ทางทั้งให้จำเลยทั้งสอง  
ร่วมกันถอนคำคัดค้านที่ให้ไว้ต่อการไฟฟ้านครหลวง กับชำระค่าเสียหาย 4,000,000 บาท  
พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์ซึ่งตามคำฟ้องเดิมโจทก์มิได้ฟ้องว่า จำเลยทั้งสองผิดสัญญาจะซื้อขาย  
โดยไม่ไปทำหนังสือสัญญาและจดทะเบียนขายตามกำหนด อันจะทำให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหาย  
จากจำเลยทั้งสองได้อีกหนึ่งเท่าตัว ดังนั้น ที่โจทก์ขอแก้ไขคำฟ้องว่าให้จำเลยทั้งสองร่วมกัน  
โอนที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ตามสัญญาจะซื้อขายกับใช้ค่าปรับจำนวน 9,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย  
อัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จเพิ่มจากคำฟ้องเดิมจึงเป็นการขอเพิ่มข้ออ้าง  
ที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา และคำขอบังคับนอกเหนือไปจากคำฟ้องเดิมที่เสนอต่อศาลแต่แรก  
มิใช่เป็นกรณีที่เพิ่มจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในฟ้องเดิมหรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์  
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 (1) (2) ทั้งมิใช่เป็นการขอแก้ไขข้อผิดพลาด  
เล็กน้อยดังที่โจทก์ฎีกา การแก้ไขคำฟ้องของโจทก์จึงไม่ชอบที่จะกระทำได้

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นกรณีที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยตั้งข้อหาขึ้นมาใหม่  
แทนข้อหาเดิม และเป็นการตั้งทุนทรัพย์ขึ้นมาใหม่

นอกจากนั้นแล้ว ข้อที่ขอเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยการเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ ต้องอยู่ในบังคับมาตรา 179 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ว่า คำฟ้องเดิม และคำฟ้องเพิ่มเติมภายหลังนี้จะต้องเกี่ยวข้องกัน เช่น

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1846/2531 โจทก์ฟ้องกล่าวหาว่าจำเลยผิดสัญญาเช่าซื้อ โดยผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อสองงวด ติดต่อกัน สัญญาเช่าซื้อจึงเลิกกัน โดยมีต้องบอกกล่าว และได้บรรยายฟ้อง มีใจความว่า เมื่อสัญญาเช่าซื้อเลิกกันแล้ว จำเลยยอมให้โจทก์ริบเงินค่าเช่าซื้อที่ได้ชำระไว้แล้ว และจำเลยยอมส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์ ถ้าไม่ส่งมอบคืนให้ถือว่าจำเลยครอบครองโดยมิชอบ จำเลยยอมชำระเงินค่าเช่าซื้อหรือค่าเสียหายที่โจทก์ต้องขาดประโยชน์ที่ควรจะได้จากทรัพย์สินที่จำเลยไม่ส่งคืนทันทีอย่างใดอย่างหนึ่งตามแต่จะเลือก แต่จำเลยไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อตามรายการในสัญญาเช่าซื้อคืนโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหายต้องขาดประโยชน์ที่ควรได้จากการเช่าทรัพย์สินดังกล่าว โดยโจทก์อาจนำทรัพย์สินที่ให้เช่าซื้อออกให้เช่า จะได้ค่าเช่าตามปกติเดือนละ 25,000 บาท ซึ่งตามคำบรรยายฟ้องดังกล่าวตรงตามข้อตกลงของโจทก์จำเลยในสัญญาเช่าซื้อ ดังนั้น ค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องจากจำเลยตามคำร้องขอแก้ไขฟ้องของโจทก์ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่จำเลยไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์ ยังคงครอบครองทรัพย์สินของ โจทก์ที่ทำให้จำเลยเช่าซื้อตลอดมาภายหลังจากสัญญาเช่าซื้อเลิกกันแล้ว ทำให้โจทก์ขาดประโยชน์ที่ควรจะได้ จึงเป็นค่าเสียหายอันเกิดจากข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อ มิใช่แก้ไขให้จำเลยรับผิดชอบละเมิดดังที่จำเลยฎีกา ดังนั้น การแก้ไขฟ้องของโจทก์ที่เกี่ยวกับข้อหาหรือฐานความผิดและที่เกี่ยวกับคำขอบังคับตามคำร้องของโจทก์ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องให้บริบูรณ์และคำฟ้องที่ขอแก้ไขก็เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ทั้งมิได้ทำให้ประเด็นแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด จำเลยมีโอกาสที่จะซักค้านพยานโจทก์และนำสืบพยานของตนได้เต็มที่ จึงไม่ทำให้จำเลยเสียเปรียบและหลงข้อต่อสู้ ส่วนเหตุที่โจทก์ขอแก้ไขฟ้อง โจทก์ได้อ้างไว้แล้วว่า เนื่องจากฟ้องของโจทก์มีข้อบกพร่องบางประการซึ่งก็เป็นการเพียงพอแล้ว คำสั่งของศาลชั้นต้นที่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขฟ้องได้ตามคำร้องของโจทก์ดังกล่าว จึงชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 6775-6776/2548 ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองฟ้องอ้างว่าถูกจำเลยเลิกจ้างโดยกล่าวหาว่าโจทก์ทั้งสองยกยอกทรัพย์สินซึ่งไม่เป็นความจริง สภาพแห่งข้อหาที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือ โจทก์ทั้งสองถูกจำเลยเลิกจ้าง โดยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาคือเหตุที่เลิกจ้างนั้นไม่มีอยู่จริง ขอให้บังคับจำเลยจ่ายค่าชดเชย ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด และคืนเงินประกัน เห็นได้ว่า ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองบรรยายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม เท่ากับโจทก์ทั้งสองฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์ทั้งสองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่ว่าเหตุผลนั้นจะเกิดจากฝ่ายโจทก์ทั้งสองผู้เป็นลูกจ้างหรือเกิดจาก

ฝ่ายจำเลยผู้เป็นนายจ้าง ส่วนคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องโจทก์ทั้งสองขอเรียกค่าเสียหายจากการละเมิด อันเกิดจากการที่จำเลยจงใจกลั่นแกล้งร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีอาญา ยกยกออก แก่โจทก์ทั้งสองโดยไม่เป็นความจริง ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย สภาพแห่งข้อหา ที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือจำเลยร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนด้วยเรื่อง ที่ไม่เป็นจริงว่าโจทก์ทั้งสองยกยกทรัพย์ ด้วยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาว่าจากการร้องทุกข์นั้น ทำให้โจทก์ทั้งสองถูกจับกุมและถูกฟ้องเป็นคดีอาญา ได้รับความเสียหายเป็นค่าขาดประโยชน์ ไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ต้องเสียค่าจ้างทนายความ ในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจ ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าขาดประโยชน์ที่โจทก์ทั้งสอง ไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ค่าจ้างทนายความในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจในการที่ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา แม้ว่าตามคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม คำฟ้องของโจทก์ทั้งสองจะเป็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเช่นกัน แต่เป็นการกระทำ ละเมิดเนื่องจากการร้องทุกข์และฟ้องคดีอาญา ไม่เกี่ยวกับการเลิกจ้างที่ไม่มีเหตุอันสมควร ที่โจทก์ทั้งสองฟ้องเรียกค่าเสียหายตามคำฟ้องเดิม คำฟ้องภายหลังตามคำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง จึงไม่เกี่ยวข้องกันกับคำฟ้องเดิม ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 วรรคสาม

อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาโดยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 179 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มิได้ห้ามการเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมโดยการเพิ่มสภาพ ข้อหา คำขอบังคับหรือข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาแต่อย่างใด คำว่า เพิ่มเติมฟ้องเดิม ให้บริบูรณ์ มิได้หมายความว่าคำฟ้องเดิมมีความบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งโจทก์อาจขอเพิ่มเติม คำฟ้องเพียงเพื่อให้คำฟ้องเดิมถูกต้องและสมบูรณ์ แต่มีความหมายว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่โจทก์ขอเพิ่มเติมจากคำฟ้องเดิมนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม คำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง ของโจทก์ แม้จะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสภาพแห่งข้อหา คำขอบังคับและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลัก แห่งข้อหาขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิม แต่ก็ยังเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ถือเป็นการ แก้ไขคำฟ้อง โดยการเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์ตามมาตรา 179 (2) และข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเดิม และตามคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องของ โจทก์ที่ขึ้นภายหลังเกี่ยวเนื่องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและ ชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้ ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 (คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 4675/2543)

ประการที่สาม ต้องยื่นก่อนวันชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน มาตรา 180 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ การแก้ไขคำฟ้องที่เสนอต่อศาล ให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลก่อนวันชี้สองสถานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หรือในกรณีที่ไม่มีกรชี้สองสถาน ให้ยื่นคำร้องก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่มีเหตุอันไม่สมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้

ก่อนหน้านั้น หรือเป็นการแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขคำฟ้องไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 ถึงมาตรา 181 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>53</sup> กล่าวคือ เมื่อโจทก์ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้วต่อมา หากเห็นว่าข้อความในคำฟ้องของโจทก์บกพร่อง ไม่ครบถ้วนหรือเกินเลยไป โจทก์ก็อาจขอแก้ไขคำฟ้องได้ โดยหลักการของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงาน<sup>54</sup> มีดังนี้

(1) จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับฟ้องเดิม เช่น เดิมฟ้องเรียกค่าชดเชยเนื่องจากนายจ้างเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดไว้ ต่อมาจะฟ้องเพิ่มเรียกสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเนื่องจากนายจ้างเลิกจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าด้วยก็ได้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิมคือเกิดจากกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างครั้งเดียวกัน เป็นต้น

(2) ต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติม โดยในคำร้องระบุให้แน่ชัดว่าจะแก้ไขข้อความในคำฟ้องเดิมหน้าใด บรรทัดใด จากข้อความอย่างไรเป็นข้อความว่าอย่างไร หรือจะเพิ่มเติมข้อความใหม่ที่ใด คำร้องประเภทนี้ต้องมีสำเนาทำจำนวนจำเลยแนบไปพร้อมด้วย

(3) จะต้องยื่นก่อนวันชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยาน ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันในกรณีที่ไม่มีกรชี้สองสถาน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้น หรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย แต่โดยที่ในคดีแรงงานไม่มีการชี้สองสถาน เพราะการกำหนดประเด็นข้อพิพาทและกำหนดวันสืบพยานเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้น จึงต้องยื่นคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องก่อนวันสืบพยาน ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 839/2545) ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยตามมาตรา 180 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเนื่องจากคดีแรงงาน โจทก์อาจฟ้องด้วยวาจาได้ ดังนั้น โจทก์จึงอาจขอแก้ไขคำฟ้องด้วยวาจาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในคดีแรงงานมีคู่ความจำนวนไม่น้อยที่เขียนคำฟ้องหรือคำให้การด้วยตนเอง โดยไม่มีทนายความหรือนิติกร

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

มาตรา 31 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

<sup>54</sup> จาก การดำเนินคดีในศาลแรงงาน (น.44), โดย เกษมสันต์ วิจารณ์, 2546, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เป็นผู้เรียงให้ และเนื่องจากคู่ความไม่เข้าใจถึงวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานดีพอ จึงเขียนคำฟ้องขาดตกบกพร่อง เป็นเหตุให้มีการแก้ไขคำฟ้องหลังจากที่ศาลแรงงานได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทไปแล้วอยู่เสมอ ดังนั้น ในทางปฏิบัติศาลแรงงานก่อนุโลมให้โจทก์แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้<sup>55</sup>

2.3.2 เงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ปรากฏถึงบทบัญญัติใดที่มีหลักเกณฑ์ที่วางเงื่อนไขเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงระยะเวลาในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้นแล้ว ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี คงปรากฏแต่เพียงในข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เท่านั้น ที่กำหนดว่า “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง”

#### 2.4 บทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี

ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นคดีด้วยตนเอง โดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาล กล่าวคือ ศาลไม่อาจยกคดีขึ้นมาเพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาได้เอง อย่างไรก็ตาม โดยที่ลักษณะข้อพิพาทของคดีแพ่งและคดีปกครองมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงมีความแตกต่างกัน ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงบทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเฉพาะในชั้นเริ่มต้นคดี

2.4.1 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดี ในคดีแพ่งทั่วไป คู่ความจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ ในการเสนอคำฟ้องก็ดี คำให้การก็ดี หรือคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่งก็ดี คู่ความต้องระวังรักษาประโยชน์ของตนเอง<sup>56</sup> ซึ่งก็คือหลักความประสงค์ของคู่ความ โดยคู่ความจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตและทิศทางของคดี ตลอดจนความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา เช่น การยอมรับกันในบางประเด็นและให้มีการดำเนินกระบวนการ

<sup>55</sup> จาก คู่มือการปฏิบัติราชการของตุลาการ ส่วนวิธีพิจารณาคดีแรงงาน เล่มที่ 2 (น.287), โดยสำนักงานศาลยุติธรรม, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>56</sup> จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 219), โดย หยุด แสงอุทัย, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, แก้ไขปรับปรุงโดยสมยศ เชื้อไทย.

พิจารณาต่อไปในประเด็นที่เหลือ การถอนฟ้อง การตกลงประนีประนอมยอมความ เป็นต้น เนื่องจากลักษณะของคดีแพ่งเองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คู่ความจึงอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งจะทำหน้าที่เพียงควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันบทบาทของศาลยุติธรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยศาลมิได้ทำหน้าที่หรือมีบทบาทเป็นเพียงคนกลางที่คอยแต่เพียงกำกับการค้าดำเนินคดีและนำพยานหลักฐานที่ได้จากการที่คู่ความนำสืบเท่านั้น ในหัวข้อบทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีนี้ จึงจะทำการศึกษาดังบทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีของคดีแพ่งทั่วไป คดีมโนสาร และคดีผู้บริโภค เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลตามแต่ลักษณะของคดีแต่ละประเภท ดังนี้

2.4.1.1 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีแพ่งทั่วไป ในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งนั้น ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“ให้ศาลมีอำนาจที่จะตรวจคำคู่ความที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับไว้เพื่อยื่นต่อศาล หรือส่งให้แก่คู่ความ หรือบุคคลใด ๆ”

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ถือเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไปในการตรวจคำคู่ความที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของศาลเองไม่มีหน้าที่ทักท้วงหรือแนะนำคู่ความในกระบวนการความแต่อย่างใด ถือเป็นหน้าที่ของคู่ความจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่บังคับไว้ เช่น จำเลยยื่นฎีกาก่อนวันครบกำหนดที่อาจยื่นได้ พนักงานรับฟ้องของศาลชั้นต้นตรวจแล้วแจ้งให้จำเลยทราบ ว่าฎีกาจำเลยไม่ได้คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้น จำเลยยื่นให้นำเสนอศาลเพื่อสั่ง แต่พนักงานรับฟ้องของศาลชั้นต้นไม่ได้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมชั้นฎีกาจากจำเลยในทันทีและไม่ได้เสนอฎีกาของจำเลยให้ศาลชั้นต้นสั่งในวันนั้น อีกทั้งไม่ได้รายงานเรื่องนี้ให้ศาลชั้นต้นทราบในวันนั้นหรือวันสุดท้ายที่จำเลยอาจจะยื่นฎีกาได้แต่รายงานเรื่องดังกล่าวให้ศาลชั้นต้นทราบเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่อาจจะยื่นฎีกาได้แล้ว ดังนี้ จึงเห็นว่าการตรวจฎีกาว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลชั้นต้น มิใช่พนักงานรับฟ้อง<sup>57</sup>

นอกจากนั้นแล้ว มาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า

“ถ้าศาลเห็นว่าคำคู่ความที่ได้ยื่นไว้ดังกล่าวแล้วนั้น อ่านไม่ออก หรืออ่านไม่เข้าใจ หรือเขียนฟุ่มเฟือยเกินไป หรือไม่มีรายการ ไม่มีลายมือชื่อ ไม่แนบเอกสารต่างๆ ตามที่กฎหมายต้องการ หรือมิได้ชำระหรือวางค่าธรรมเนียมศาล โดยถูกต้องครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งให้คืนคำคู่ความนั้นไปให้ทำมาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติม หรือชำระหรือวางค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วน ภายในระยะเวลาและกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตลอดจนเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมตามที่ศาล

<sup>57</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 179/2518 และที่ 1673/2523.

เห็นสมควรก็ได้ ถ้ามิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลในระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ก็ให้มีคำสั่งไม่รับคำคู่ความนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรม ในการพิจารณาตรวจคำฟ้องของโจทก์ โดยการพิจารณาคำฟ้องดังกล่าวเป็นการพิจารณาในเบื้องต้น ว่าคำฟ้องของโจทก์นั้นได้ทำถูกต้องตามระเบียบแบบแผนตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำหรือไม่ เช่น การตรวจรูปแบบ ว่าเขียนหรือพิมพ์ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องสำนวนความ หรือไม่ ผู้มายื่นคำคู่ความนั้นเป็นผู้มีอำนาจยื่นหรือไม่ มีรายการและลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่ เช่น จำเลยยื่นอุทธรณ์โดยใช้กระดาษแบบพิมพ์คำฟ้องอุทธรณ์ แต่ตอนลงชื่อในแผ่นสุดท้าย กลับใช้กระดาษแบบพิมพ์ท้ายคำแก้อุทธรณ์แทนที่จะเป็นแบบพิมพ์ท้ายอุทธรณ์ซึ่งไม่ถูกต้อง และเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้นที่จะตรวจอุทธรณ์แล้วสั่งแก้ไขก่อนที่จะรับอุทธรณ์ แต่เมื่อมิได้สั่งให้แก้ไขและศาลอุทธรณ์รับวินิจฉัยและมีคำพิพากษาไปโดยมิได้สั่งให้แก้ไขให้บริบูรณ์เสียก่อนชี้ขาดคดีสินคดี ก็ไม่ทำให้อุทธรณ์ของจำเลยไม่เป็นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นถึงขนาดที่จะรับไว้พิจารณาต่อไปไม่ได้<sup>58</sup> หรือโจทก์ไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำฟ้อง คงมีแต่ทนายโจทก์ลงลายมือชื่อเป็นผู้เรียงพิมพ์เท่านั้น ฟ้องโจทก์จึงเป็นฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 67 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้คืนหรือแก้ไขคำฟ้องได้ตามมาตรา 18 วรรคสอง แต่ศาลชั้นต้นพิจารณาและพิพากษาไปโดยมิได้สั่งให้คืนหรือแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า ในชั้นอุทธรณ์ โจทก์ได้ลงลายมือชื่อในคำแก้อุทธรณ์แล้วย่อมแสดงว่าโจทก์ได้ยื่นฟ้องคดีนี้จริง ที่ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ศาลชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้โจทก์ลงลายมือชื่อในคำฟ้องแล้ว อ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ไป ถือว่าได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวแล้ว ฟ้องโจทก์จึงเป็นฟ้องที่สมบูรณ์<sup>59</sup> เป็นต้น

การตรวจถ้อยคำสำนวน กล่าวคือ ถ้อยคำสำนวนที่ใช้เหมาะสมหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือไม่ มีการใช้ถ้อยคำที่ฟุ่มเฟือย วกวน จนไม่สามารถทราบได้ว่า โจทก์ต้องการอะไร หรือมีความประสงค์อะไรในคำฟ้อง ศาลก็ต้องสั่งให้แก้ไขโดยสั่งให้คืนคำฟ้องไปให้ทำมาใหม่หรือแก้ไข ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่มี การคืนคำคู่ความฉบับที่ยื่นเข้ามา โดยคำคู่ความนั้นยังอยู่ในสำนวนความ คู่ความต้องทำเป็นฉบับใหม่มายื่น เช่น การที่โจทก์เขียนคำฟ้องแทรกกระหว่างบรรทัดจนเต็มพริ้วไปหมด<sup>60</sup> เอกสารที่โจทก์ยื่นต่อศาลใช้แบบพิมพ์สับสน และในเนื้อหาโจทก์บรรยายเป็นรูปอุทธรณ์คำสั่งแล้วลงท้ายกลายเป็นขอให้ศาลฎีกาพิพากษา

<sup>58</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 4071/2534.

<sup>59</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 601/2537.

<sup>60</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 359/2484.



ซึ่งเป็นเรื่องปะปะปนกันยุ่งไปหมด โดยไม่ทราบแน่ชัดว่าโจทก์ประสงค์จะยื่นเป็นฎีกา เป็นอุทธรณ์ หรือเป็นคำร้อง ดังนี้ อาศัยความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 18 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจสั่งให้คืนคำคู่ความของโจทก์ไปจัดทำเสียใหม่ให้ถูกต้องได้<sup>61</sup> หรือโจทก์ยื่นฟ้องที่มีคำบรรยายที่เขียนพิมพ์เพี้ยน ศาลสั่งให้ไปทำมาใหม่ในเจ็ดวัน โจทก์ไม่ปฏิบัติตาม ศาลย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง<sup>62</sup> เป็นต้น

การตรวจสอบเอกสารที่กฎหมายต้องการให้โจทก์ต้องยื่นพร้อมกับคำฟ้องมีครบถ้วนหรือไม่ โดยเอกสารต่าง ๆ ที่กฎหมายต้องการ ได้แก่ หนังสืออนุญาตหรือให้ความยินยอมในการฟ้องคดีของผู้ไร้ความสามารถ<sup>63</sup> ใบแต่งตั้งทนายความ<sup>64</sup> และใบมอบฉันทะ<sup>65</sup> ถ้ามิใช่เอกสารที่กฎหมายต้องการให้โจทก์ยื่นพร้อมกับคำฟ้องแล้ว ไม่ได้ถือว่าเป็นข้อบกพร่อง เช่น ประเด็นเรื่องหนังสือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีของโจทก์มิได้ปิดอากรแสตมป์นั้น มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ได้บังคับว่าหนังสือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีเป็นเอกสารที่ต้องแนบมาพร้อมกับคำฟ้อง ดังนั้น แม้ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องจะไม่มีหนังสือมอบอำนาจแนบมาด้วยก็ไม่ทำให้ฟ้องโจทก์ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย เพียงแต่ถ้าเมื่อใดโจทก์อ้างหนังสือมอบอำนาจเป็นพยานหลักฐาน โจทก์จะต้องปิดแสตมป์ให้บริบูรณ์และชัดเจนแล้ว ศาลจึงจะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีแพ่งได้<sup>66</sup>

การลงลายมือชื่อ คำฟ้องคดีแพ่งที่ไม่มีลายมือชื่อโจทก์ ไม่มีลายมือชื่อผู้เรียงและไม่มีลายมือชื่อผู้เขียนหรือพิมพ์ เป็นเพียงคำฟ้องที่ไม่บริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 67 (5) ศาลมีอำนาจสั่งให้คืนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้บริบูรณ์ภายในเวลาที่กำหนด<sup>67</sup> นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจลงลายมือชื่อในคำฟ้องโดยไม่มีอำนาจ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่มีลายมือชื่อของกลุ่มความ ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ตามมาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>68</sup>

การตรวจดูว่าเสียค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ ค่าธรรมเนียมศาลปรากฏตามตาราง 1 และตาราง 2 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น ค่ายื่นคำร้อง ค่ายื่นคำขอ คำสั่งประเด็น เป็นต้น หากคู่ความไม่ได้เสียหรือเสียไม่ครบต้องมีการเรียกชำระให้ครบถ้วน

<sup>61</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 263/2511.

<sup>62</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 862/2513.

<sup>63</sup> มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>64</sup> มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>65</sup> มาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>66</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 18/2544.

<sup>67</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 5556/2543.

<sup>68</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 871/2550.

เสียก่อน โดยค่าธรรมเนียมที่ศาลจะมีอำนาจสั่งให้นำมาวางในกำหนดเวลาได้นั้น จะต้องเป็นค่าธรรมเนียมที่จะต้องชำระต่อศาล หากเป็นค่าธรรมเนียมที่ต้องวางเพื่อชำระแทนอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ศาลจะต้องกำหนดเวลาให้วาง

ในการที่ศาลจะสั่งให้คืนคำคู่ความไปทำมาขึ้นใหม่นั้น จะต้องเป็นกรณีที่คำคู่ความนั้นมีข้อบกพร่อง ซึ่งศาลจะต้องชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในคำสั่งที่ให้คืนไปทำมาใหม่ การสั่งคืนโดยไม่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องถือว่าเป็นการสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะสั่งไม่รับคำคู่ความโดยอาศัยคำสั่งที่ไม่ชอบนั้นไม่ได้

2.4.1.2 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีมโนสำเนา<sup>69</sup> การมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาของไทยแต่ดั้งเดิมมา ไม่ปรากฏที่มาโดยชัดเจนว่าเป็นวิธีพิจารณาที่พัฒนาขึ้นมาจากกฎหมายไทยโดยแท้จริงหรือนำหลักมาจากกฎหมายของต่างประเทศอย่างไรหรือไม่ แต่จากการวิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอาจสรุปได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายให้มีการแยกคดีความแพ่งเล็กน้อยให้อยู่อำนาจของศาลแขวง โดยมีข้อพิจารณาประกอบว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีเล็กน้อยหรือที่เรียกว่า “ความมโนสำเนา” สามารถพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษานายคนเดียวได้ และมีให้อุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาภาระของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด<sup>70</sup> อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 โดยเหตุผลที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ เพื่อให้คดีรวดเร็วขึ้นและเพื่อลดค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมเมื่อคำนึงถึงทุนทรัพย์ในคดีที่พิพาทกัน สำหรับรูปแบบของวิธีพิจารณาความนั้น มีหลักการมาจากวิธีพิจารณาคดีเล็กน้อย (small claims) ของกลุ่มประเทศ Common Law โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักการฟ้องคดีโดยเรียบง่ายโดยส่งเสริมให้ประชาชนมาใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเองและเพิ่มบทบาทให้ศาล (หรือเจ้าหน้าที่ของศาล) เข้ามาช่วยเหลือในการทำคำฟ้อง การเน้นระบบไต่ถามก่อนการพิจารณาคดี การกำหนดบทบาทให้ศาลเป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง การใช้วิธีพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและการผ่อนคลายหลักการรับฟังพยานหลักฐาน การดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วโดยการกำหนด

<sup>69</sup> ในเรื่องวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 โดยได้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 190 จัดว่า มาตรา 193 วรรคสี่ มาตรา 193 ทวิ มาตรา 193 ครี มาตรา 195 และมาตรา 196 ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องเป็นแนวเดียวกับการพิจารณาคดีโดยขาดนัดสำหรับคดีแพ่งสามัญ.

<sup>70</sup> จาก “การส่งเสริมให้มีการใช้วิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาเพิ่มขึ้น,” โดย เกริก วณิชกุล, 2530, บทบัญญัติ, 43 (1), น. 63-67.

ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นและลดการอุทธรณ์ฎีกา และการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี<sup>71</sup>

โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 189 บัญญัติให้ คดีมีโนสาร่ คือ

(1) คดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาส่งเงินได้ไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(2) คดีฟ้องขับไล่บุคคลใด ๆ ออกจากอสังหาริมทรัพย์อันมีค่าเช่าหรืออาจให้เช่าได้ในขณะยื่นคำฟ้องไม่เกินเดือนละสี่พันบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

อาจารย์ธานีศ เกศพิทักษ์ ซึ่งมีส่วนร่วมในการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 ได้อธิบายว่า กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ ได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาในส่วนองวิธีการสืบพยาน คดีมีโนสาร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก ซึ่งเดิมต้องดำเนินการเช่นเดียวกับคดีสามัญ คือ เน้นในระบบกล่าวหา (Accusatorial system หรือ Adversary system) มาเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial system) เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ไต่สวนพยานหลักฐานค้นคว้าหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองมากกว่าที่จะให้เป็นหน้าที่ของกลุ่มความนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลดังเช่นในระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในคดีสามัญ และกำหนดให้ศาลต้องทำการไต่สวนไต่ถามอีกทั้งการกำหนดกรอบระยะเวลาการเลื่อนคดีได้ครั้งละไม่เกินเจ็ดวันเพื่อเร่งรัดคดีให้เสร็จไปโดยรวดเร็ว<sup>72</sup>

ในส่วนของการเริ่มต้นคดีมีโนสาร่นั้น ตามมาตรา 190 ทวิ<sup>73</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดบังคับให้ศาลต้องใช้วิธีพิจารณาคดีมีโนสาร่กับคดีมีโนสาร่โดยเคร่งครัด นอกจากนั้นแล้วมาตรา 191<sup>74</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าว

<sup>71</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 269), เล่มเดิม.

<sup>72</sup> จาก “วิธีพิจารณาคดีมีโนสาร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากที่แก้ไขใหม่: บทบาทของศาลที่ต้องเปลี่ยนแปลง,” โดย ธานีศ เกศพิทักษ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “มีอะไรใหม่ใน วิ.แพ่ง(คดีมีโนสาร่)” เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2542 ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 190 ทวิ ในคดีมีโนสาร่ ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้

<sup>74</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 191 วิธีฟ้องคดีมีโนสาร่นั้น โจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือหรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือขาดสาระสำคัญ บางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้

ถ้าโจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจาดังกล่าวแล้ว ให้ศาลบันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้นไว้อ่านให้โจทก์ฟัง แล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

ได้กำหนดบทบาทของศาลเพิ่มขึ้นในการช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องคดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของระบบไต่สวนทำนองเดียวกับการฟ้องคดีปกครองนั่นเอง<sup>75</sup> ตามมาตราดังกล่าวบัญญัติให้ศาลมีหน้าที่ช่วยเหลือโจทก์ในกรณีที่มีความบกพร่องอันเกิดจากความไม่สันทัดชัดเจน ในกรณีที่โจทก์ยื่นฟ้องเป็นหนังสือหากศาลเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญ ในบางเรื่องศาลต้องมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญดังกล่าว เช่น โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ 1 ลูกจ้างของจำเลยที่ 2 ได้ขั้บรถยนต์ของจำเลยที่ 2 ด้วยความประมาท เลินเล่อจนรถยนต์ที่โจทก์ขับมาเป็นเหตุให้รถของโจทก์ได้รับความเสียหายคิดเป็นค่าซ่อมจำนวน 270,000 บาท ขอให้บังคับให้จำเลยทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้อง ศาลชั้นต้นตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าฟ้องของโจทก์ มิได้บรรยายว่าจำเลยที่ 1 ได้กระทำในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 2 อันจะทำให้จำเลยที่ 2 ซึ่ง เป็นนายจ้างของจำเลยที่ 1 ตามที่โจทก์ได้บรรยายมาในคำฟ้องนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 กรณีเช่นนี้ ถือได้ว่าคำฟ้องของโจทก์ขาดสาระสำคัญบางเรื่องอันเป็นประเด็นแห่งคดีที่พึงกระทำ ให้จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบ ศาลชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องได้<sup>76</sup> หรือในกรณีที่โจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลซึ่งเป็นวิธีการฟ้องคดีในศาลอย่างหนึ่ง ศาลมีหน้าที่ช่วยเหลือโจทก์โดยการบันทึกคำฟ้องด้วยวาจาดังกล่าว การเพิ่มบทบาทของศาล ตามที่กล่าวมานั้นมีเหตุผลเพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้คู่ความสามารถดำเนินคดี ในศาลด้วยตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งทนายความ

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการใช้อำนาจของศาลในการที่จะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไข คำฟ้องนั้น มีขอบเขตเฉพาะในการสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องให้เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้เท่านั้น หากมีการตีความให้ศาลใช้อำนาจ รวมไปถึงการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื้อหาสาระหรือประเด็นข้อพิพาทของคำฟ้องแล้ว ย่อมเป็นการ ขัดกับ “หลักความประสงค์ของคู่ความ” ที่คู่ความมีสิทธิเต็มที่ในการกำหนดขอบเขตของคดี โดยการนำเสนออย่างอิสระ จึงเห็นได้ว่าบทบาทของศาลในชั้นเริ่มต้นคดีในศาลนั้น ควรมีบทบาท เพื่อช่วยเหลือคู่ความในการเขียนคำคู่ความให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ศาลควรระมัดระวังที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการหรือนำคู่ความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา สาระสำคัญแห่งคดี ซึ่งหากศาลได้ทำเช่นนั้นแล้วอาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากคู่ความต้องแพ้คดี หรือได้รับความเสียหายจากการที่ศาลมีคำสั่งหรือให้คำแนะนำดังกล่าว<sup>77</sup>

<sup>75</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 277), เล่มเดิม.

<sup>76</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 400/2537.

<sup>77</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2, หน้าเดิม.

2.4.1.3 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีผู้บริโภค ปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจแข่งขันกันผลิตสินค้าและบริการ ส่งผลดีต่อผู้บริโภคในแง่ที่มีสินค้าและบริการให้เลือกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าสินค้าและบริการที่อยู่ในท้องตลาดทุกวันนี้มีทั้งที่มีคุณภาพและไม่มีคุณภาพปะปนกันอยู่ การคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าหรือบริการให้ได้รับความเป็นธรรมและให้บริโภคแต่สิ่งที่มีคุณภาพและปลอดภัย จึงมีความสำคัญยิ่ง วิธีการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ การใช้มาตรการเชิงป้องกัน เช่น การให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ครบถ้วนถูกต้อง และการให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมตั้งแต่ในขั้นตอนการทำสัญญา แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้วเห็นว่า ยังมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการเชิงป้องกันที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ จำเป็นที่จะต้องมีการเชิงเยียวยาที่มีประสิทธิภาพด้วยจึงจะสามารถคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง มาตรการเชิงเยียวยาที่ใช้กันอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ใช้บังคับตกอยู่ในบังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งถูกออกแบบมาสำหรับการดำเนินคดีที่มีแนวความคิดว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงความแตกต่างของคู่ความทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา หรืออำนาจต่อรอง แต่คดีผู้บริโภคนั้นมีลักษณะแตกต่างออกไป ผู้ประกอบการมักจะเป็นฝ่ายที่มีความรู้และสถานะทางเศรษฐกิจดีกว่าฝ่ายผู้บริโภค จึงทำให้มีอำนาจการต่อรองที่เหนือกว่า ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบการจึงอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน หลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่อาจทำให้เจตนารมณ์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคบรรลุเป้าประสงค์ได้ หากกระบวนการเยียวยาความเสียหายไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับคดีผู้บริโภคแล้ว ก็เท่ากับเป็นการยอมรับให้ผู้ประกอบการที่ขาดจริยธรรมยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปโดยไม่ต้องนำพาต่อความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ผลที่ตามมาคือผู้บริโภคจะถูกเอารัดเอาเปรียบในระดับที่รุนแรงขึ้น คุณภาพและมาตรฐานของสินค้าและบริการจะต่ำลง จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ<sup>78</sup> คือ

- (1) ให้ผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น
- (2) จัดกระบวนการค้นหาความจริงให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

<sup>78</sup> จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 (น. 2), โดย ชาญณรงค์ ปรานิจิตต์, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

(3) ปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดีให้รวดเร็ว และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เอื้อต่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค

(4) เสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ และป้องปรามผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่สุจริต

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีข้าราชการศาลยุติธรรมประเภทหนึ่งเรียกว่า “เจ้าพนักงานคดี” โดยบทบาทของเจ้าพนักงานคดีตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภคเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมไปถึงการให้ความช่วยเหลือคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาบางอย่างตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 บัญญัติให้

“ให้มีเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภค ตามที่ศาลมอบหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) ไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค
- (2) ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน
- (3) บันทึกคำพยาน
- (4) ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของคู่ความทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในการทำหน้าที่ช่วยเหลือนั้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานคดีเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูลหรือให้จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่

หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา”

บทบัญญัติมาตราดังกล่าว กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภคเมื่อศาลได้มอบหมายให้ดำเนินการเรื่องต่างๆ ดังที่ระบุไว้ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีไม่ได้เพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ หากแต่ปรากฏตามที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นด้วย ดังนั้น จึงอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีออกได้เป็นสองส่วน คืออำนาจหน้าที่ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง และอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการที่ศาลมีคำสั่งมอบหมาย

(1) อำนาจหน้าที่ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง ได้แก่

การบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องกรณีโจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา หน้าที่ในข้อนี้ของเจ้าพนักงานคดีนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 20<sup>79</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

การไต่ถามคดี ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 บัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนของพิจารณาตัดสินของศาลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ในกรณีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายมาศาลในวันนัดพิจารณาแล้ว สิ่งที่ถูกกฎหมายบังคับให้ทำประการแรกคือ การไต่ถามคู่ความเพื่อให้ข้อขัดแย้งยุติไปโดยเร็ว โดยในคดีผู้บริ โภคนั้น มาตรา 25<sup>80</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ไต่ถามคดี นอกจากนั้นแล้ว ศาลอาจกำหนดบุคคลอื่นหรือบุคคลที่คู่ความตกลงกันเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่ถามคดีก็ได้

การรายงานเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวที่สมควรใช้ในระหว่างพิจารณาคดี<sup>81</sup>

(2) อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการที่ศาลมีคำสั่งมอบหมาย โดยในปัจจุบันได้มีข้อกำหนดประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

มาตรา 20 การฟ้องคดีผู้บริ โภค โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

มาตรา 25 ในวันนัดพิจารณา เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้วให้เจ้าพนักงานคดีหรือบุคคลที่ศาลกำหนดหรือที่คู่ความตกลงกันทำการไต่ถามคดีให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันก่อนในการไต่ถามคดี ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือผู้ไต่ถามคดีเห็นสมควรผู้ไต่ถามคดีจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการไต่ถามคดี ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

มาตรา 63 เพื่อบรรเทาความเสียหายหรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความหรือผู้บริ โภค เป็นส่วนรวมเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความมีคำขอหรือปรากฏจากรายงานของเจ้าพนักงานคดี ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการนั้นได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อมูลหรือออกหมายเรียกบุคคลนั้นมาได้ส่วนเกี่ยวกับความเสียหาย เหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายรวมทั้งกิจการและทรัพย์สินของจำเลยได้ตามที่เห็นสมควร

ในการยื่นฟ้องคดีผู้บริโภคนั้น ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา  
คดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีผู้บริโภค โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์  
ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้ว  
ให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

คำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีรวมทั้งคำขอบังคับชัดเจนพอ  
ที่จะทำให้เข้าใจได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง  
ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้”

การฟ้องคดีผู้บริโภคจึงสามารถทำได้สองวิธี คือ การฟ้องเป็นหนังสือ หรือ การฟ้อง  
ด้วยวาจา ในกรณีที่โจทก์ยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หากคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญ  
ในเรื่องใด เจ้าพนักงานคดีอาจให้คำแนะนำแก่โจทก์เพื่อจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้องครบถ้วน  
ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีดำเนินการเพื่อให้มีการจดบันทึก  
รายละเอียดแห่งคำฟ้องลงในแบบพิมพ์คำฟ้อง แล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ<sup>82</sup>  
โดยการฟ้องคดีด้วยวาจานั้นมิใช่เป็นการไปแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลเพื่อให้ศาลบันทึกไว้ดังเช่น  
คดีมโนสาร<sup>83</sup> หากแต่เป็นการที่โจทก์ไปแถลงความประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานคดีแล้ว  
เจ้าพนักงานคดีจะเป็นผู้ที่ดำเนินการช่วยเหลือให้มีการบันทึกรายละเอียดต่างๆ ลงในแบบพิมพ์  
คำฟ้อง ซึ่งการให้คำแนะนำและการให้ความช่วยเหลือของเจ้าพนักงานคดีนั้นให้เป็นไปตามสมควร  
แก่กรณี<sup>84</sup> ในส่วนของศาลนั้น หากศาลตรวจคำฟ้องไม่ว่าคำฟ้องนั้นจะทำเป็นหนังสือหรือ  
ทำด้วยวาจาแล้วเห็นว่าคำฟ้องไม่ถูกต้อง หรือไม่ชัดเจนในระดับที่ไม่สามารถจะทำให้เข้าใจ  
ได้ถึงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำขอบังคับ หรือเป็นคำฟ้องที่ขาดสาระสำคัญ  
บางเรื่อง ศาลควรมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้น

โดยปกติในคดีแพ่งทั่วไป ตามมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
กำหนดให้โจทก์ต้องบรรยายให้ชัดแจ้งถึงสภาพแห่งข้อหา ข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา  
และคำขอบังคับ มิฉะนั้น ถือเป็นฟ้องที่เคลือบคลุม ซึ่งหากจำเลยต่อสู้เป็นประเด็นพิพาทไว้  
ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง และบางกรณีแม้จำเลยไม่ได้ให้การต่อสู้ แต่ศาลเห็นว่าเป็นคำฟ้อง  
ที่บกพร่องถึงขนาดที่ขาดสาระสำคัญของความผิด ศาลก็มีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษา

<sup>82</sup> ข้อ 6 ของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่  
ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

<sup>83</sup> จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 (น. 82), เล่มเดิม.

<sup>84</sup> ข้อ 7 ของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่  
ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.



ยกฟ้องได้โดยถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น กรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้รับประกันภัยค่าเงิน โดยมีได้บรรยายฟ้องว่าใครเป็นผู้เอาประกันภัยรถคันที่จำเลยเป็นผู้รับประกันภัย และมีได้บรรยายฟ้องว่าผู้ขับรถคันนี้มีนิติสัมพันธ์อย่างไรกับผู้เอาประกันภัยซึ่งผู้เอาประกันภัยต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดด้วย ฟ้องโจทก์จึงขาดสาระสำคัญที่ทำให้จำเลยต้องรับผิดชอบ และเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลฎีกายกขึ้นวินิจฉัยเองได้<sup>85</sup> แต่จากการที่มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องส่วนที่ไม่ถูกต้องหรือเพิ่มเติมสาระสำคัญบางเรื่องให้ครบถ้วนได้ จึงเท่ากับเป็นการไม่ประสงค์ที่จะให้เอาเรื่องความบกพร่องในการบรรยายฟ้องมาเป็นข้อแพะชนะกันในคดีผู้บริ โภค

2.4.1.4 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีแรงงาน โดยที่คดีแรงงานนั้น เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างนายจ้างฝ่ายหนึ่งกับลูกจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง โดยคู่สัญญาที่เป็นนายจ้างมีอำนาจเหนือที่จะสั่งการลูกจ้างให้ปฏิบัติงานตามสัญญา ลักษณะของคู่สัญญาจึงมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะทางเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างจากนายจ้างมาก และในกรณีที่นายจ้างเป็นบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีลูกจ้างเป็นจำนวนมากหากมีข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงานหรือมีการยกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีข้อพิพาททางด้านแรงงานย่อมกระทบต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างย่อมขาดรายได้ในการดำรงชีพอันส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจตามมา การที่จะให้ลูกจ้างดำเนินคดีเหมือนเช่นคดีแพ่งทั่วไปที่ถือว่าทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกันย่อมทำให้ลูกจ้างเสียเปรียบในการดำเนินคดีและเป็นการซ้ำเติมลูกจ้างมากขึ้นไปอีก ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานจึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความที่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือลูกจ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินคดี นอกจากนั้นแล้ว ข้อพิพาทในคดีแรงงานยังรวมถึงข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปได้โดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริกัน จำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกันเพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

<sup>85</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 361/2539.

การดำเนินคดีในศาลแรงงานนั้นสามารถกระทำได้โดยเรียบง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ดังเช่นการดำเนินคดีทางแพ่งในศาลยุติธรรมอื่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ทำให้การฟ้องคดีกระทำได้โดยสะดวก แม้แต่การร้องขอหรือการแถลงการณ์ต่างๆ ในคดีโจทก์สามารถกระทำได้ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะผู้พิพากษาในห้องพิจารณา ในการสืบพยาน คู่ความอาจแถลงให้ศาลทราบถึงพยานหลักฐานในการสนับสนุนคำฟ้องของตน หากไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาสืบได้ ศาลแรงงานจะเป็นผู้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร

เมื่อมีคดีแรงงานเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โจทก์หรือผู้ร้องมีสิทธินำคดีมาฟ้องหรือยื่นคำร้องขอต่อศาลแรงงานได้ โดยสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงานนั้น โจทก์หรือผู้ร้องสามารถนำคดีมาฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลแรงงานได้สองวิธี ได้แก่

วิธีที่หนึ่ง การฟ้องหรือร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร โจทก์หรือผู้ร้องอาจฟ้องหรือยื่นคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรโดยใช้แบบพิมพ์ของศาล กรณีเป็นคำฟ้องจะใช้แบบพิมพ์คำฟ้องคดีแพ่งที่ใช้ในศาลทั่วไป หรือจะใช้แบบพิมพ์คำฟ้องที่ใช้ในศาลแรงงานก็ได้ หากเป็นการร้องขอจะใช้แบบพิมพ์คำร้องคดีแพ่งที่ใช้ในศาลทั่วไป หรือจะใช้แบบพิมพ์คำร้องที่ใช้ในศาลแรงงานก็ได้ โดยคำฟ้องในคดีแรงงานจะต้องมีการบรรยายถึงข้อเท็จจริงที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ทางสัญญาหรือทางกฎหมายระหว่างผู้ฟ้องกับผู้ถูกฟ้อง เช่น ผู้ฟ้อง (โจทก์) เป็นลูกจ้างของผู้ถูกฟ้อง (จำเลย) ตั้งแต่เมื่อใด จำเลยให้โจทก์ทำงานในตำแหน่งหน้าที่ใด จำเลยตกลงจ่ายค่าจ้างหรือผลประโยชน์จำนวนเท่าใด มีกำหนดจ่ายเมื่อใด จำเลยมีข้อบังคับหรือระเบียบที่โจทก์ต้องปฏิบัติเช่นใด นอกจากนั้นแล้วจะต้องมีการบรรยายถึงข้อเท็จจริงที่กล่าวถึงการกระทำต่างๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายหรือไม่ได้รับเงินหรือประโยชน์ตามสิทธิ เช่น จำเลยไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน ข้อใดหรือเรื่องใด และทำให้โจทก์เสียหายเป็นเงินเท่าใด หรือเมื่อใด จำเลยได้ฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานเรื่องใด และจำเลยมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่โจทก์เป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น ในท้ายสุดผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงความประสงค์ต่อศาลขอให้ศาลบังคับผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องจ่ายเงินหรือปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ขอให้บังคับจำเลยจ่ายค่าชดเชย 300,000 บาทแก่โจทก์ หรือขอให้บังคับจำเลยออกใบสำคัญแสดงการทำงานให้แก่โจทก์ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยที่ 1 และบังคับให้จำเลยที่ 2 จ่ายค่าจ้าง 30,000 บาท แก่โจทก์ เป็นต้น

วิธีที่สอง การฟ้องหรือร้องขอด้วยวาจา<sup>๕๖</sup> คดีแรงงานโจทก์หรือผู้ร้องอาจมาแถลงข้อหาด้วยวาจาคณะหน้าศาลได้ ศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้นอ่านให้โจทก์หรือผู้ร้องฟัง และให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้ เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีข้อพิพาทฟ้องร้องกันในทางแพ่ง การบันทึกคำฟ้องของศาลจึงจะต้องยึดถือหลักการตาม มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คือ ควรมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้ออ้าง ข้อหา และคำขอบังคับให้ครบถ้วน โดยในขั้นตอนการปฏิบัติ นั้น เมื่อ นิติกรจะสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสร็จแล้วจะเขียนบันทึกในแบบพิมพ์คำฟ้องคดีแรงงาน หรือแบบพิมพ์คำร้องคดีแรงงาน หรือสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้โจทก์หรือผู้ร้องกรอกข้อความในแบบพิมพ์ดังกล่าว หลังจากนั้นนิติกรจะให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อในช่องโจทก์หรือผู้ร้อง เสร็จแล้วนำสำนวนเสนองานรับฟ้องเป็นลำดับถัดไป สำหรับกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดนั้น เมื่อ โจทก์หรือผู้ร้องมาแถลงข้อเท็จจริงด้วยวาจาคณะหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำศาลจังหวัดแล้ว เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำศาลจังหวัดจะทำการสอบถามข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และจะทำการบันทึกหรือให้โจทก์หรือผู้ร้องบันทึกข้อความลงในบันทึกแบบพิมพ์คำฟ้องคดีแรงงาน หรือแบบพิมพ์คำร้องคดีแรงงานแล้วแต่กรณี และให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อในช่องโจทก์หรือผู้ร้อง หลังจากนั้นจะมีการส่งโทรสารคำฟ้องหรือคำร้องดังกล่าวมาที่ศาลแรงงาน เพื่อให้นิติกรศาลแรงงานตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ ระหว่างนั้น ให้โจทก์หรือผู้ร้องทุกคนรอฟังคำสั่งศาลแรงงาน เมื่อศาลแรงงานสั่งรับฟ้องและกำหนดวันนัดพิจารณาแล้ว จะโทรสารกลับมายังศาลจังหวัด ให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำศาลจังหวัดแจ้งคำสั่งศาลแรงงานให้โจทก์หรือผู้ร้องทราบ โดยเขียนรายงานให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้<sup>๕๗</sup>

2.4.2 บทบาทของศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี เมื่อพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า

<sup>๕๖</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

มาตรา 35 โจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาคณะหน้าศาลก็ได้  
ถ้าโจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจา ให้ศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้น อ่านให้โจทก์ฟังและให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้

ในกรณีที่มิใช่โจทก์หลายคน ศาลจะจัดให้โจทก์เหล่านั้นแต่งตั้งโจทก์คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีก็ได้

วิธีการแต่งตั้งผู้แทนความวรรคสามให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 29

<sup>๕๗</sup> จาก คู่มือการปฏิบัติราชการของบุคลากร ส่วนวิธีพิจารณาคดีแรงงาน เล่มที่ 2 (น.242). เล่มเดิม.

“คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น ให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ”

ประกอบกับข้อ 35 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้

“คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีในสารบบความและ ออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป”

บทบัญญัติที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงบทบาทในชั้นเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นการตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น เช่น การตรวจสอบชื่อที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี การตรวจสอบการมอบอำนาจ การมอบฉันทะ การปิดอากรแสตมป์ และตรวจสอบการชำระค่าธรรมเนียมศาล จึงเป็นการตรวจคำฟ้องในทางรูปแบบ เพื่อให้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีรายการที่ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนั้นแล้ว ภายหลังจากที่ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวน มีหน้าที่ตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยในกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในเรื่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่กำลังฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

กรณีที่มิได้ระบุนุกรการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 607/2545 คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ไม่ได้ระบุนุกรการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอเมืองพัทลุง) และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงให้เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กำนันตำบลโลกชะงาย) ขูดคลองทำถนนรูก้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะกำนันท้องที่หรือเป็นการกระทำโดยส่วนตัว และไม่มีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับอย่างไร รวมทั้งไม่ได้ระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กรรมการวัดนาท่อม) บุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีอย่างไรและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เข้าร่วมกระทำการในฐานะใด แม้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องดังกล่าวให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545 ผู้ฟ้องคดีควรแก้ไขคำฟ้องและส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นภายในวันที่ 15 พฤษภาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีกลับส่งหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2545 ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดแล้ว และในหนังสือดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมิได้แก้ไขคำฟ้องตามประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดแต่ประการใด คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองอาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องตามระยะเวลาและประเด็นที่ศาลปกครองกำหนด ศาลปกครองชอบที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 576/2546 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544 และลงวันที่ 27 กันยายน 2545 ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กระทำการปลอมใบส่งจ่ายยาเสพติดให้โทษ ประเภท 2 แล้วนำไปซื้อขายที่ห้องจ่ายยา ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอุกแก่โทษต่อคณะกรรมการสอบสวนและรู้สึกสำนึกผิดและมีคุณงามความดีมาก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ต่อมา ก.ม. มีมติให้ยกอุทธรณ์ และรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง

ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจาก  
ราชการ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิได้บรรยายว่าคำสั่ง  
ขอให้ศาลเพิกถอนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เพียงแต่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษ  
รุนแรงเกินไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดเพราะความจำเป็นสาเหตุจากการเจ็บป่วย  
โดยในชั้นสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้ให้การรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหา เป็นการให้ความสะดวก  
ในการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวน เป็นการลู่แก่โทษ อีกทั้งได้เคยประกอบคุณงามความดี  
ต่อผู้ป่วย ญาติ และประชาชน จึงเป็นคำฟ้องที่มีลักษณะไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ตามมาตรา 45  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นกรณีที่อาจ  
แก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้และศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2546 ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข  
คำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วน โดยบรรยายให้ชัดเจนว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนั้น  
ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาล  
โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2546 แต่กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้อง  
ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด คำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีข้อเท็จจริง  
เพียงพอที่ศาลจะกำหนดเป็นประเด็นแห่งคดีได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง  
ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้อง  
ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่า ระยะเวลาที่กำหนดให้แก้ไข  
คำฟ้องให้ครบถ้วนสมบูรณ์นั้นอยู่ในช่วงมีวันหยุดติดต่อกันหลายวัน ในเทศกาลสงกรานต์ผู้ฟ้องคดี  
ต้องทำงานรับจ้างขับรถและไปทำบุญรดน้ำดำหัวญาติผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจและ  
สับสนต่อคำสั่งศาลที่ให้แก้ไขคำฟ้องนั้น เห็นว่า ข้ออ้างตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว  
ล้วนแต่ไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่อาจรับฟังได้ เพราะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดี  
ไม่ได้แก้ไขคำฟ้องตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง  
ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2551 คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ฟ้องว่า ตามที่  
ศาลปกครองกลางได้มีหนังสือแจ้งคำพิพากษาลงวันที่ 1 มีนาคม 2549 ถึงผู้รับมอบอำนาจ  
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในคดีหมายเลขแดงที่ 249/2549 แจ้งว่า ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา  
ให้เพิกถอนประกาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหานายกสภา  
มหาวิทยาลัย ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ทำให้การกระทำการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตั้งแต่วันที่  
1 มีนาคม 2549 เป็นต้นมา เป็นการกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดย  
ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือ  
มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำทุกประเภทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2549

คำฟ้องในลักษณะดังกล่าว เป็นคำฟ้องที่มีรายการไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มิได้ระบุ การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร เกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าวโดยแจ้งชัดตามนัย (3) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่ฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2549 เป็นต้น มาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะกวาดล้าง ก่อได้ว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน แต่ข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นว่านี้เป็นกรณีที่น่าจะแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะอาศัยอำนาจในข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้อง ให้ถูกต้องโดยให้ระบุว่าประสงค์จะขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามฉบับใดบ้างภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 585/2552 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องก่อนข้าง ชัดเจนว่า ใบอนุญาตก่อสร้างเลขที่ 337/2544 ออกโดยเมืองพัทยา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น แม้คำฟ้องจะเขียนถึงรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี นายเมืองพัทยา ทำให้ดูเหมือนหนังสือร้องเรียน แต่ต้องถือว่าเป็นคำฟ้องที่เกือบจะครบถ้วน ซึ่งอาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กรณีไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคำขอไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 195/2549 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร 5 อ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่คณะกรรมการเพื่อพิจารณาคูณสมบัติและประเมิน ผลงานบุคคลตำแหน่งนิติกร 6ว มีมติไม่ผ่านการประเมินผลงานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอขอรับการประเมิน จึงเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน โดยการเพิกถอนมติของคณะกรรมการฯ ที่ไม่ผ่านการประเมินดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดี กลับมีคำขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรื่องปรับปรุง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดก การเข้าทำประโยชน์ คำขอท้าย คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีคำฟ้องไม่สมบูรณ์ ครบถ้วนถูกต้องที่ศาลอาจเรียกให้ผู้กรณีแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 49/2552 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างที่จ่อครตผู้มาติดต่อกับราชการกับเทศบาล ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาปรับลดเงินค่าจ้างตามที่เห็นสมควร ซึ่งคำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่มีผลเป็นการแก้ไขสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคู่สัญญายอมมีสิทธิและเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาแล้วรับฟังได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้าง โดยยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับลดเงินค่าจ้างตามที่เห็นสมควร ซึ่งข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขได้ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 44/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากเรือนจำกลางบางขวาง ไปคุมขังที่เรือนจำกลางคลองไผ่ จังหวัดนครราชสีมา และมีคำขอท้ายฟ้องโดยระบุว่า “ขอให้ศาลให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี” การที่คำฟ้องไม่ระบุคำขอที่ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้เช่นใด เป็นกรณีคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนถูกต้องซึ่งศาลอาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ ตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

กรณีที่ไม่ลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 253/2545 กรณีมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้รับมอบอำนาจยอมมีอำนาจลงนามในคำฟ้องได้ แต่เนื่องจากลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจทำคำฟ้องมีชื่อของผู้ฟ้องคดีอยู่ในวงเล็บกำกับ จึงเป็นกรณีที่ลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำฟ้อง ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยแก้ไขการลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีทำคำฟ้องให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กรณีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 21/2546 ที่ 218/2547 ที่ 333/2547 ที่ 837/2549 ที่ 368/2550 และที่ 748/2551 วินิจฉัยแนวทางเดียวกันว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะไม่รับคำฟ้อง



ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 467/2547 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยังมีรายละเอียดไม่ชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ อย่างไร และเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงิน อันเป็นคำขอตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาทตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และได้มีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องและชำระค่าธรรมเนียมให้ครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องให้ชัดเจนสมบูรณ์ตามคำสั่งศาลโดยยืนยันว่าคำฟ้องสมบูรณ์แล้ว และไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่แจ้งสาเหตุของการไม่สามารถดำเนินการตามคำสั่งได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.4.3 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี โดยแต่เดิมนั้นบทบาทของศาลในชั้นเริ่มต้นคดี ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้มีหน้าที่ในการแนะนำคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแต่อย่างใด ถือเป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่บังคับไว้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี สำหรับในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 18 บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะตรวจคำฟ้องที่เจ้าหน้าที่ของศาลได้รับไว้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องที่โจทก์ได้ยื่นไว้ดังกล่าวนั้น อ่านไม่ออก หรืออ่านไม่เข้าใจ หรือเขียนฟุ่มเฟือยเกินไป หรือไม่มีรายการ ไม่มีลายมือชื่อ ไม่แนบเอกสารต่างๆ ตามที่กฎหมายต้องการ หรือมิได้ชำระหรือวางค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้องครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งให้คืนคำคู่ความนั้นไปให้ทำมาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมหรือชำระหรือวางค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงให้ศาลตรวจพิจารณาในเบื้องต้นว่าคำฟ้องของโจทก์เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีแห่งสามัญทั่วไปจึงมีค่อนข้างจำกัด

ต่อมา เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดวิธีพิจารณาคดีมโนสารขึ้น จะเห็นได้ว่าการเพิ่มบทบาททั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องคดี โดยเฉพาะตามมาตรา 191 แห่งประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ในกรณีศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์เป็นคำฟ้องที่ไม่ถูกต้อง หรือขาดสาระสำคัญ ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้ หรือในคดีโมฆะ โจทก์อาจยื่นคำฟ้องโดยมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลก็ได้ และศาลมีหน้าที่ บันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้นไว้และอ่านให้โจทก์ฟัง จากนั้นจึงให้โจทก์ทำการลงลายมือชื่อไว้ อย่างไรก็ตาม หากควัตถุประสงค์ในการเพิ่มบทบาทของศาลในวิธีพิจารณาคดีโมฆะแล้ว มีที่มาจากกรณีที่เมื่อคำนิ่งถึงทุนทรัพย์ในคดีที่พิพาทกันแล้ว หากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ แต่เพียงเล็กน้อย การที่จะให้มีการดำเนินคดีแบบสามัญย่อมก่อให้เกิดปัญหาแก่คู่ความในการเข้าถึง ความยุติธรรมเพื่อระงับข้อพิพาท ไม่ว่าในเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินคดีที่โจทก์จะต้องจัดหาทุนความ จึงกำหนดให้มีวิธีพิจารณาที่ส่งเสริมให้ประชาชน มาใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง และเพิ่มบทบาทให้ศาลเข้ามาช่วยเหลือในการทำคำฟ้อง ในทางทฤษฎีจึงเห็นได้ว่าศาลมีบทบาทในชั้นเริ่มต้นคดีมากกว่าคดีแพ่งสามัญทั่วไป นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาบทบาทของศาลในชั้นเริ่มต้นคดีของศาลชำนาญพิเศษที่มีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะ ของคู่ความในคดีที่มีฐานะแตกต่างกัน อย่างเช่นในคดีแรงงาน คดีผู้บริโภค จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ศาลเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นคดี โดยเฉพาะในกรณีที่โจทก์ยื่นฟ้องด้วยวาจาต่อศาล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ศาล มีอำนาจช่วยเหลือโจทก์โดยการสอบถามตามความจำเป็น แล้วบันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้น เป็นคำฟ้องซึ่งบทบาทของศาลในลักษณะดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับที่ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ การฟ้องคดีผู้บริโภคนั้น โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ โดยคำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งคำขอบังคับที่ชัดเจนพอจะเข้าใจได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญ บางเรื่อง ถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจน ขึ้นได้ หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านอกจากที่ศาลมีอำนาจหน้าที่ตรวจคำฟ้องตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแรงงานและคดีผู้บริโภค ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาคำฟ้องของโจทก์ในส่วนเนื้อหาของคำฟ้องด้วย

สำหรับศาลปกครองนั้น ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดบทบาทของศาลปกครอง ในชั้นเริ่มต้นคดี โดยภายหลังที่ตุลาการได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีนั้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการ เจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา

ที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ระเบียบข้อดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครอง มีหน้าที่ในการพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของคำฟ้อง ดังเช่นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดไว้แล้ว อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีนั้น ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แต่เพียง การตรวจพิจารณาในทางรูปแบบเท่านั้น แต่ควรมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจพิจารณา ในส่วนของเนื้อหาของคำฟ้องด้วยโดยในชั้นตรวจคำฟ้องของศาล (ตุลาการเจ้าของสำนวน) หากปรากฏว่า คำฟ้องวกวน คลุมเครือ และหรือคำขอไม่ชัดเจน โดยศาลเห็นว่าเป็นคำฟ้อง ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ เช่น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำฟ้องว่า เป็นคดีปกครองหรือไม่ หรือเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ หรือมีคำขอที่อยู่ในอำนาจศาลที่จะกำหนดค่าบังคับหรือไม่ ศาลปกครองสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ 37 แห่งระเบียบดังกล่าว มีหนังสือ (หมาย) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้อง นอกจากนั้นแล้ว ตุลาการศาลปกครองยังมีอำนาจ ตามมาตรา 61<sup>88</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาให้อรรถาธิบายหรือให้นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาการรับคำฟ้องได้ หากได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเช่นไร ก็สั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

นอกจากที่ศาลจะมีบทบาทในชั้นเริ่มต้นคดีตามที่กล่าวมาแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาล ก็ได้เข้ามามีบทบาทในชั้นเริ่มต้นคดีด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้อรรถาธิบายประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้อรรถาธิบายหรือ นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้อรรถาธิบายหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

คดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้มี "เจ้าพนักงานคดี" ซึ่งเป็นบุคคลที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าต้องมีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนี้ มิใช่เป็นเพียงการสั่งให้ข้าราชการศาลยุติธรรมตำแหน่งอื่นไปปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดี บทบาทของเจ้าพนักงานคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภคเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมไปถึงการให้ความช่วยเหลือคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนด โดยในชั้นเริ่มต้นคดีนั้น กรณีที่โจทก์ฟ้องคดีด้วยวาจา โดยไปแถลงความประสงค์ที่จะฟ้องต่อเจ้าพนักงานคดีแล้ว เจ้าพนักงานคดีจะดำเนินการช่วยเหลือให้มีการบันทึกรายละเอียดต่างๆ ลงในแบบพิมพ์คำฟ้อง ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นอกจากนั้นแล้ว ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีอาจให้คำแนะนำแก่โจทก์เพื่อจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้อง โดยเฉพาะในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา เจ้าพนักงานคดีจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการจดบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องลงในแบบพิมพ์คำฟ้องแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้ อย่างไรก็ตาม การให้คำแนะนำและการให้ความช่วยเหลือนั้น ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าว กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีพิจารณาช่วยเหลือตามสมควรแก่กรณี และให้รวมถึงการตรวจสอบสถานการณ์เป็นนิติบุคคลหรือภูมิลำเนาของคู่ความเพื่อประโยชน์ในการจัดทำคำฟ้อง แต่ทั้งนี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดรูปคดีทำนองเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ของทนายความ ในส่วนของคดีแรงงานนั้น แม้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 จะไม่ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของศาลเข้ามามีบทบาทดังเช่นที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่ของศาลซึ่งได้แก่ "นิติกร" คอยให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน การทำคำฟ้อง คำร้องต่างๆ เช่น บัญชีระบุพยาน การขอหมายเรียกพยานบุคคล เป็นต้น

สำหรับบทบาทเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองนั้น ตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้มี "พนักงานคดีปกครอง" เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย โดยบทบาทของพนักงานคดีปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีนั้น ปรากฏตาม มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในกรณีที่คำฟ้องมีรายการไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ บทบาทของ

"พนักงานคดีปกครอง" ในคดีปกครองจึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ "เจ้าพนักงานคดี" ในคดีผู้บริโภค เพียงแต่พนักงานคดีปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบันทึกคำฟ้องให้กับผู้ฟ้องคดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ต่างได้มีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของศาลในการช่วยเหลือคู่ความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการฟ้องคดีต่อศาล ในส่วนของศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองนั้น โดยที่กล่าวมาแล้วว่าในปัจจุบันภารกิจของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก การใช้อำนาจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ จึงมีมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ข้อพิพาทในทางปกครองส่วนใหญ่แล้วเป็นข้อพิพาทที่จำเป็นต้องใช้กฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะในการวินิจฉัยปัญหา และเป็นข้อพิพาททางกฎหมายที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน โดยเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในการที่จะนำข้ออ้าง หรือข้อโต้แย้งมาสู่ศาลปกครอง เพื่อให้ได้รับการวินิจฉัยชี้ขาด การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองไว้อย่างชัดเจนแล้ว ศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง และพนักงานคดีปกครอง จึงควรให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว เพราะหากได้เข้าทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีในส่วนของกรเริ่มต้นคดีอย่างเต็มที่แล้ว ย่อมจะทำให้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อหาสาระสำคัญที่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในภายหลัง ซึ่งจะเป็นการสะดวกต่อการกำหนดประเด็นและข้อพิพาทในการวินิจฉัยของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองในส่วนของกรเริ่มต้นคดีปกครองนี้ ควรจำกัดอยู่ภายใต้กรอบ "หลักความประสงค์ของคู่ความ" เป็นสำคัญ และการให้คำแนะนำของพนักงานคดีปกครองไม่ควรให้คำแนะนำถึงขนาดที่เป็นการชี้ขาดข้อพิพาทหรือผลแพ้ชนะคดี

ที่ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ คือ สาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง รวมถึงบทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีที่ส่งผลต่อการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศไทยและต่างประเทศ

### บทที่ 3

## หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองตั้งแต่การฟ้องคดี การดำเนินการในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาพิพากษาคดีจะมีได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม โดยจะมีบทกฎหมายเฉพาะต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและมีหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาในหลายๆ เรื่อง โดยในบทนี้นั้นจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองและมุ่งศึกษาถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน เนื่องจากทั้งสองประเทศดังกล่าวจัดอยู่ในระบบกฎหมาย Civil Law เช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาจากประเทศดังกล่าว พร้อมทั้งจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

#### 3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส

ระบบโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ปัจจุบันรัฐบาลฝรั่งเศสได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด เป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code des la justice administrative (CJA)) แทนประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CTACAA)) โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 เป็นต้นมา ในการเริ่มต้นของคดีปกครองนั้น เกิดขึ้นจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยหลักแล้วผู้ใดจะมีสิทธิฟ้องคดีและการจะยื่นฟ้องคดีจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับ “เจื่อนใจในการฟ้องคดี” ซึ่งเจื่อนใจที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครอง คือ การที่จะต้องมีการยื่นคำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี (La règle de la decision préalable) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี (L'exercice d'un recours administratif préalable) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (L'intérêt à agir) และระยะเวลาหรืออายุความ

ในการฟ้องคดี (Le délai de recours contentieux) และไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) และคดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction)<sup>89</sup> ก็ตาม การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองก็จะมีวิธีการอย่างเดียวกัน<sup>90</sup>

มาตรา R 411-1 วรรคหนึ่ง<sup>91</sup> แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า การฟ้องคดีให้กระทำโดยการยื่น “คำฟ้อง” (requête) ต่อศาล โดยในคำฟ้องนั้น ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของคู่ความ และต้องระบุข้อเท็จจริง (des faits) และข้ออ้าง (moyens) รวมทั้งคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย

การระบุชื่อและที่อยู่ของคู่ความนั้น ในกรณีของชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี จะต้องระบุให้ศาลทราบว่าใครคือผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจน และศาลได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขแล้วแต่ยังไม่มีการแก้ไข ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา<sup>92</sup> สำหรับชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุว่าใครเป็นผู้ถูกฟ้องคดีบ้าง ซึ่งโดยหลักแล้วในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็คือตัวแทนหรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาด ถือว่าข้อผิดพลาดดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ในระหว่างการพิจารณาของศาล<sup>93</sup>

<sup>89</sup> ศาลปกครองฝรั่งเศสโดยเฉพาะสภาแห่งรัฐ แบ่งแยกคดีปกครองโดยพิจารณาจากลักษณะทางรูปแบบคดี กล่าวคือ คู่ที่อำนาจของศาลปกครองเหนือคดี คดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) เช่น คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หากตรวจสอบพบว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ถูกต้องได้แย้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงแค่การวินิจฉัยเพิกถอน ส่วนคดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction) เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวางและมุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากฝ่ายปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่กระทบต่อสัญญาและทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

<sup>90</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 128), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

<sup>91</sup> Article R411-1 Code des la justice administrative

La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge.

L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours

<sup>92</sup> คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Clément ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 1993.

<sup>93</sup> คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Royan ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 1993.

ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม การระบุผู้ถูกฟ้องคดีมีความสำคัญมากกว่าในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลไม่มีอำนาจสั่งเรียกผู้โจทก์มิได้ระบุในคำฟ้องให้เป็นคู่ความ<sup>94</sup> แต่ในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลอาจเรียกหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้

อนึ่ง โดยหลักแล้วการฟ้องคดีต้องกระทำโดยบุคคลคนเดียว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี เช่น กรณีที่บุคคลหลายคนอยู่ภายใต้สถานะทางกฎหมายเดียวกัน<sup>95</sup> (ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกรณีที่ฟ้องโต้แย้งการออกกฎของฝ่ายปกครอง) หรือเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์เดียวกัน และภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน บุคคลดังกล่าวก็อาจร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน คำฟ้องจะต้องระบุให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดด้วย หากไม่มีการระบุศาลจะถือว่าผู้รายชื่อแรกในคำฟ้องเป็นผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีอื่นจะแจ้งต่อศาลว่าได้เลือกผู้อื่นเป็นตัวแทนแล้ว<sup>96</sup>

ในส่วนของการระบุข้อเท็จจริง และข้ออ้างหรือเหตุผลสนับสนุนนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุข้อเท็จจริง ข้ออ้าง เหตุสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างเพียงพอและชัดเจน และจะใช้วิธีการระบุโดยการอ้างอิงคำฟ้องอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้แนบคำฟ้องดังกล่าวมาด้วย<sup>97</sup> คำฟ้องที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา R411-1 วรรคสอง<sup>98</sup> แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้ในกรณีที่มีการระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลไม่เพียงพอ ผู้ฟ้องคดีสามารถเพิ่มเติมคำฟ้องได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี<sup>99</sup>

<sup>94</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Guignon ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 1885.

<sup>95</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Compagnies Alais, Frogés et Camargues et Forces motrices de la Durance ลงวันที่ 9 มีนาคม 1933.

<sup>96</sup> มาตรา R411-5 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R411-5 Code des la justice administrative

Sauf si elle est signée par un mandataire régulièrement constitué, la requête présentée par plusieurs personnes physiques ou morales doit comporter, parmi les signataires, la désignation d'un représentant unique.

A défaut, le premier dénommé est avisé par le greffe qu'il est considéré comme le représentant mentionné à l'alinéa précédent, sauf à provoquer, de la part des autres signataires qui en informent la juridiction, la désignation d'un autre représentant unique choisi parmi eux

<sup>97</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐในคดีตามคำร้องเลขที่ 04786 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 1978.

<sup>98</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 92.

<sup>99</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 130). เล่มเดิม.



สำหรับคำขอตายฟ้องนั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นการกำหนดอำนาจของศาลและประเภทของคดีด้วย (ว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ดังนั้น จึงต้องระบุอย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาเช่นใด ในคดีที่ขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นผู้ฟ้องคดีทำได้แต่เพียงขอให้ศาลยกเลิกนิติกรรมทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>100</sup> สำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม อาจเป็นการขอให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญา หรือเป็นการขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายก็ได้ แต่ในกรณีของการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องระบุจำนวนเงินที่เรียกร้องด้วย<sup>101</sup>

นอกเหนือไปจากการระบุรายละเอียดข้างต้นแล้ว ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสยังกำหนดด้วยว่าคำฟ้องจะต้องทำเป็นภาษาฝรั่งเศส<sup>102</sup> แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องมีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อจัดทำคำแปลคำฟ้องเสียก่อน และต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้<sup>103</sup> ในส่วนที่กำหนดให้คำฟ้องต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความด้วยนั้น หากไม่มีการลงลายมือชื่อศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเช่นกัน แต่โดยในทางปฏิบัติแล้วศาลจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาลงลายมือชื่อให้ถูกต้องเสียก่อน อย่างไรก็ตามถึงแม้จะไม่มีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี แต่หากไม่มีข้อสงสัยในตัวผู้ฟ้องคดีและแน่ใจว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีจริงๆ ศาลก็อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้<sup>104</sup> และรูปแบบประการสุดท้ายของคำฟ้องที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง คือ คำฟ้องจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรจะยื่นฟ้องด้วยวาจา<sup>105</sup> หรือทางโทรศัพท์<sup>106</sup> ไม่ได้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่บกพร่องให้ถูกต้อง และการเพิ่มเติมคำฟ้อง

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่บกพร่องให้ถูกต้องนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็นสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดีได้แก่ กรณีของการที่คำฟ้องไม่ได้ระบุข้ออ้างหรือเหตุผล (moyen) ของผู้ฟ้องคดีไว้ ซึ่งตาม

<sup>100</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Baud ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1923.

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Féd. des synd.CFTC des travaux publics ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1965.

<sup>102</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Quillevere ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 1985.

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Stè Max-Planck-Gesellschaft ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1965.

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Veuve Vernier ลงวันที่ 4 มิถุนายน 1954.

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Goupil ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 1955.

<sup>106</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Elect.De Lamentin ลงวันที่ 13 มีนาคม 1897.

มาตรา R 411-1 วรรคสอง<sup>107</sup> แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบกพร่องกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดี

กรณีที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่จำเป็นต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดี ได้แก่ กรณีที่คำฟ้องมีข้อบกพร่องอื่นๆ เช่น ไม่ติดอากรแสตมป์<sup>108</sup> ชื่อและที่อยู่ของคู่ความไม่มีหรือไม่ชัดเจนหรือไม่แนบคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมาพร้อมกับคำฟ้อง ในกรณีดังกล่าวถือว่าคำฟ้องไม่สมบูรณ์ แต่สามารถแก้ไขได้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานศาลจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด (ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน<sup>109</sup> สำหรับกรณีการแก้ไขคำขอ และหนึ่งเดือนสำหรับกรณีอื่นๆ<sup>110</sup>) หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไข ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

<sup>107</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 92.

<sup>108</sup> ปัจจุบัน ไม่ถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อบกพร่องแล้ว เนื่องจากมีหลักการใหม่ว่าการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

<sup>109</sup> มาตรา R612-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R612-1 Code des la justice administrative

Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser.

La demande de régularisation mentionne que, à défaut de régularisation, les conclusions pourront être rejetées comme irrecevables dès l'expiration du délai imparti qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à quinze jours. La demande de régularisation tient lieu de l'information prévue à l'article R. 611-7

<sup>110</sup> มาตรา R612-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R612-2 Code des la justice administrative

S'agissant des irrecevabilités prévues aux articles R. 411-2, R. 411-3, R. 412-1, R. 431-2 et R. 811-7, la demande de régularisation peut prendre la forme de la mise en demeure.

A l'expiration du délai, qui ne peut être inférieur à un mois, fixé dans une mise en demeure par le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, par le président de la sous-section chargée de l'instruction, les irrecevabilités prévues aux articles R. 411-2, R. 411-3, R. 412-1, R. 431-2 et R. 811-7 ne sont plus susceptibles d'être couvertes en cours d'instance. La mise en demeure le mentionne.

Dans les cas prévus aux articles R. 411-2, R. 431-2 et R. 811-7, le délai prévu à l'alinéa précédent est interrompu par une demande d'aide juridictionnelle.

(2) การเพิ่มเติมคำฟ้อง สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง การเพิ่มเติมคำฟ้องซึ่งเกิดจากการยื่นคำฟ้องย่อหรือสรุปคำฟ้อง (requêt sommaire) เนื่องจากในการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นภายในอายุความฟ้องคดี ดังนั้น ในบางกรณี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจะทำให้ยื่นฟ้องทันกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดี โดยการยื่นคำฟ้องที่มีข้อความครบถ้วนตามที่กฎหมายระบุไว้ (ซึ่งได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของคู่ความ ข้ออ้าง และคำขอ) แต่ยังไม่มียรายละเอียดที่ครบถ้วนก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเรียกคำฟ้องในลักษณะ เช่นนี้ว่า requêt sommaire หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม (mémoire complémentaire หรือ mémoire ampliatif)

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องไม่มีรายละเอียดและต่อมาผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม หากศาลเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นไว้มีสาระเพียงพอที่จะพิจารณา ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้<sup>111</sup> แต่ถ้าหากศาลเห็นว่ารายละเอียดที่ยื่นไว้ นั้นยังไม่เพียงพอ ถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องทำคำฟ้องเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลหรือแจ้งว่าขอยื่นยันการฟ้องคดีตามคำฟ้องเดิม มิฉะนั้นจะถือว่าทิ้งฟ้อง<sup>112</sup>

กรณีที่สอง การเปลี่ยนแปลงเหตุผลหรือคำขอ นอกจากการเพิ่มเติมคำฟ้องเพราะเหตุที่คำฟ้องเดิมเป็นเพียงคำฟ้องย่อหรือสรุปคำฟ้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีการเพิ่มเติมคำฟ้อง อีกกรณีหนึ่ง คือการเปลี่ยนแปลงคำฟ้องเดิมที่สมบูรณ์อยู่แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีอาจต้องการเปลี่ยนแปลงเหตุผลหรือคำขอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัด กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเหตุผลจะต้องกระทำก่อนอายุความฟ้องคดีจะสิ้นสุดลง<sup>113</sup> เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (moyens d'ordre public) ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยกขึ้นอ้างได้ตลอดแม้ว่าจะพ้นอายุความฟ้องคดีแล้ว

อย่างไรก็ดี สำหรับการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) นั้น การวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีประเภทนี้ ศาลจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้จากการใช้มาตรการต่างๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วรับฟังเป็นที่ยุติว่ามีเหตุ

<sup>111</sup> คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ในคดี Constaury ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1928.

<sup>112</sup> มาตรา R612-5 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R612-5 Code des la justice administrative

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

<sup>113</sup> คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ในคดี Société Intercopie ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1953.

ที่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทหรือไม่ โดยตามหลักกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของฝรั่งเศส ได้แบ่งเหตุที่จะใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (cas d' ouverture) ออกเป็น<sup>114</sup>

- (1) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte)
- (2) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (le vice de forme)
- (3) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure)
- (4) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi)
- (5) มีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure)

เมื่อปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็ถือได้ว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุที่ศาลสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

(1) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือในรูปของคณะกรรมการย่อมเป็นการใช้อำนาจของนิติบุคคลมหาชน โดยปกติแล้วกฎหมายจะให้อำนาจและวางขอบเขตการใช้อำนาจไว้ กรณีที่ถือเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจ เมื่อเจ้าหน้าที่นั้นทำนิติกรรมทางปกครองไปนอกขอบอำนาจหรือที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ โดยนิติกรรมทางปกครองนั้นมืองค์ประกอบครบทุกด้านเพียงแต่ออกมาโดยบุคคลที่ไม่มีอำนาจกระทำการ

การกระทำโดยปราศจากอำนาจนั้นถือเป็นเหตุแรกที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ที่ศาลปกครองได้พัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี 1807 เป็นสาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลตรวจสอบอย่างเคร่งครัดและเป็นสาเหตุที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งก็ถือเป็นเรื่องที่เหมาะสมเหตุผลเพราะหลักเรื่องอำนาจนั้นถือเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนก็ว่าได้ เพราะกฎหมายมหาชนคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหรือการกำหนดให้องค์กรใดมีอำนาจเพียงใด โดยรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองอื่นนั้น ประสงค์ที่จะให้ทุกองค์กรเคารพข้อห้ามที่จะไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำเกินขอบอำนาจอันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะให้เหมาะสมกับสภาพ การกระทำโดยปราศจากอำนาจนี้อาจเกิดขึ้นได้จากตัวบุคคล การปราศจากอำนาจตามเนื้อหาของเรื่อง การปราศจากอำนาจด้วยเงื่อนไขสถานที่ และการปราศจากด้วยเงื่อนไขเวลา

<sup>114</sup> จาก "เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง," โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2545, วารสารนิติศาสตร์, 32 (2), น. 248-288.

(2) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (le vice de forme) นิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยไม่ถูกต้องตามแบบนี้ แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ คือ ประเภทแรก เป็นเรื่องของแบบพิธีที่ต้องทำก่อนตัว “การกระทำ” นั้น และมีผลโดยตรงที่จะทำให้การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเภทที่สอง เป็นเรื่องแบบของตัวการกระทำนั้นเองในแง่ที่เป็นเอกสารอย่างหนึ่ง

แบบของการกระทำนั้น อาจกำหนดโดยพระราชบัญญัติ กฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร หรือหลักกฎหมายทั่วไปก็ได้ กรณีต่างๆ ของการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบ เช่น การทำเป็นหนังสือ การลงนามของผู้ออกคำสั่ง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

โดยการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบนี้ สามารถแยกออกจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการได้ โดยพิจารณาจากผลของการกระทำทั้งสองลักษณะ กล่าวคือ กรณีกระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบต่อกระบวนการในการพิจารณาและออกนิติกรรมทางปกครอง และโดยทั่วไปศาลจะเพิกถอนนิติกรรมนั้นด้วยเหตุผลที่ว่า ขั้นตอนนั้นมีขึ้นเพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยไม่ขัดแย้งกับการดำเนินการทางปกครอง ส่วนกรณีกระทำไม่ถูกต้องตามแบบนี้เป็นเพียงเรื่องการกำหนดรูปแบบภายนอกของนิติกรรมที่ออกมา ซึ่งไม่ถือว่าการกระทำโดยผิดแบบนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่จะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่าเป็นแบบที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ ถ้าเป็นสาระสำคัญจึงจะเพิกถอนนิติกรรมนั้น

(3) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) ขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดขึ้นหรือระเบียบแบบแผนทางราชการนี้ เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินการทางปกครอง ซึ่งอาจถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบัญญัติ กฎระเบียบของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

ระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือขั้นตอนวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองนี้อาจแบ่งได้ออกเป็นสามประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ ประเภทที่สอง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน ประเภทที่สาม ขั้นตอนหรือวิธีการอื่น

ประเภทที่หนึ่ง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ ในปัจจุบันนั้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองมักจะต้องผ่านขั้นตอนในการปรึกษาหารือต่างๆ ซึ่งถ้าไม่ผ่านให้ถูกต้องก็อาจทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ระบบการปรึกษาหารือก่อนมีคำสั่งนั้น เป็นสิ่งที่พัฒนาไปพร้อมกับระบบสังคมที่ยุ่ยากซับซ้อนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกคำสั่งนั้นเป็นไปโดยรอบคอบที่สุด และผู้ที่สามารถยกความไม่สมบูรณ์ของการไม่ปรึกษาหารือขึ้นให้ศาลพิจารณาก็ได้แก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่ต้องผ่านการปรึกษาหารือ

ประเภทที่สอง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน การออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในบางกรณีนั้น จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียได้โต้แย้งคัดค้านเสียก่อน

กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการพิจารณาคดีในศาลที่เรียกว่า สิทธิในการต่อสู้คดี เป็นผลให้คำสั่งในบางคำสั่งจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อก่อนที่จะมีการออก คำสั่งนั้น ได้ให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงสิทธิในการโต้แย้งเสียก่อน ซึ่งโดยทั่วไปในระบบกฎหมายแล้ว จะมีการกำหนดกระบวนการดังกล่าวไว้ โดยหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงในขั้นตอนหรือวิธีการ ในการโต้แย้งคัดค้านนั้น ผู้มีสิทธิโต้แย้งนั้นต้องพึงโต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด หรือโต้แย้งภายในเวลาอันสมควร ส่วนฝ่ายปกครองต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้ทราบถึงเจตนาของตนที่จะมีคำสั่ง และผู้มีส่วนได้เสียต้องทราบถึงมาตรการและข้อเท็จจริง ที่จะกระทบถึงสิทธิของเขาย่างครบถ้วน นอกจากนั้น การแจ้งเรื่องที่จะกระทบถึงสิทธิของบุคคลนั้น ต้องชัดแจ้งพอที่จะให้เขาสามารถโต้แย้ง คือ ใช้สิทธิต่อสู้คดีได้ และต้องให้เวลาพอสมควร ที่จะคัดค้าน

ประเภทที่สาม ขั้นตอนหรือวิธีการอื่น เช่น ระยะเวลา การไต่สวน เป็นต้น

ระยะเวลา ถ้าการกระทำทางปกครองนั้น จะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนด หากสิ้นระยะเวลาดังกล่าวไปและมีการกระทำเกิดขึ้น การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วย กฎหมาย เนื่องจากการกระทำโดยปราศจากอำนาจเพราะเวลา แต่ถ้าระยะเวลาใดเป็นระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เป็นหลักประกันแก่เอกชนแล้ว การไม่สั่งการเสียภายในเวลาดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการไม่เคารพขั้นตอนอันเป็นหลักประกันที่ให้ไว้แก่ปัจเจกชน การไต่สวน การไต่สวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นนั้น แม้ว่าคำสั่งให้มีการ ไต่สวนจะไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายกระทบต่อบุคคล แต่กระบวนการไต่สวนหรือการแสวงหา ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นที่ไม่ชอบยอมทำให้คำสั่งที่ออกมากลางไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

(4) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) นิติกรรม ที่ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายนี้ อาจเป็นการฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง อันเป็นความ ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองนั่นเองที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ ของกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่มีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง โดยความไม่ชอบด้วย กฎหมายกรณีนี้ มิได้เกิดขึ้นจากเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่เกิดจากมูลเหตุจงใจ หรือสาเหตุที่เป็นตรรกะในการออกนิติกรรมทางปกครองนั้น

(5) มีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure) การบิดเบือนอำนาจนี้มุ่งหมายถึง กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ ที่กฎหมายให้อำนาจนั้นไว้ เพราะโดยปกติอำนาจที่ฝ่ายปกครองได้รับมาตามกฎหมายก็เพื่อดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยแจ้งชัด หรืออนุมานได้จาก ระบบกฎหมายนั้น

ส่วนการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนั้น ถือเป็นรูปแบบของการบิดเบือนอำนาจประเภทหนึ่ง แต่การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนี้ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างออกไปจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้ การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนั้นมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับเรื่องการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ แต่การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนี้สืบเนื่องมาจากการตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่ง

เหตุที่ใช้ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ยังมีวิธีการแบ่งอีกอย่างหนึ่ง คือ แบ่งเหตุที่ทำให้นิติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เป็นสองเหตุด้วยกันคือ เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) และเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศส รวมทั้งตำราเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและคดีปกครองส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ได้แบ่งเหตุที่ใช้ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอธิบายในแนวนี้<sup>115</sup>

โดยความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกนั้นครอบคลุมสามกรณีด้วยกัน คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte) นิติกรรมทางปกครองโดยออกไปผิดแบบ (le vice de forme) และนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) ส่วนความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในนั้น ครอบคลุมสองกรณี คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) และมีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure)

การแบ่งแยกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายออกเป็นลักษณะดังกล่าว มีผลเป็นอย่างมาก ในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส โดยเฉพาะในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours en excès de pouvoir) เนื่องจากจะมีผลต่อการนับระยะเวลาที่คู่กรณีจะมีสิทธิเสนอเหตุดังกล่าวต่อศาล โดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง กล่าวคือ ในกรณีที่เป็น การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งที่พิพาทว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าได้กระทำภายในอายุความการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถกระทำได้เสมอ แต่ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมข้ออ้างเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ต้องมีการพิจารณาถึงข้ออ้างดังกล่าวว่าเป็นข้ออ้างประเภทเดียวกับข้ออ้างในคำฟ้องเดิมหรือไม่ ถ้าเป็นข้ออ้างประเภทเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถทำได้แม้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นข้ออ้างคนละประเภท ศาลย่อมไม่อาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาได้ เช่น ในชั้นยื่นคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้ระบุเหตุผลว่า

<sup>115</sup> แหล่งเดิม.

คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ออกคำสั่ง ไม่มีอำนาจ ก็อาจเพิ่มคำฟ้องโดยเปลี่ยน เหตุผลเป็นว่า การออกคำสั่งนั้นผิดรูปแบบได้ แต่จะเปลี่ยนเป็นเหตุว่า การออกคำสั่งโดยบิดเบือน การใช้อำนาจไม่ได้ เป็นต้น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงคำขอนั้นก็ต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดีเช่นกัน<sup>116</sup> อย่างไรก็ดี หากเป็นการลดคำขอ เช่น เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมด เปลี่ยนเป็นขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางส่วน สามารถกระทำได้แม้จะพ้นอายุความฟ้องคดี แล้วก็ตาม นอกจากนี้ ในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหาย หากมีความเสียหายที่เพิ่มขึ้นในระหว่างการดำเนิน กระบวนพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีสามารถเปลี่ยนแปลงคำขอเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาอันควร<sup>117</sup>

### 3.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน

ระบบศาลปกครองเยอรมันนั้นต่างจากระบบศาลปกครองฝรั่งเศส กล่าวคือ เป้าหมายของระบบศาลปกครองฝรั่งเศส มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่ประเทศเยอรมันนั้น เป้าหมายที่สำคัญของศาลปกครอง อยู่ที่การป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>118</sup> โดยเมื่อวันที่ 21 มกราคม 1960 มีการตรา ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมันขึ้น (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง และกำหนดวิธีดำเนินกระบวน วิธีพิจารณาความในศาลปกครองขึ้นเป็นพิเศษ และในมาตรา 40 วรรคหนึ่ง<sup>119</sup> แห่งประมวล กฎหมายดังกล่าว ก็ได้บัญญัติรับรองหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง โดยกำหนดให้บรรดา ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนซึ่งมิใช่เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ สามารถฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้เสมอ

<sup>116</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Fédération agricole d'Eure-et Loire ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1952.

<sup>117</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Médard ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1912 และในคดี Guillemot ลงวันที่ 11 มีนาคม 1955.

<sup>118</sup> จาก “การบริหารงานศาลและการพัฒนาบุคลากรในศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” โดย Heinrich Siedentopi, 2545, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2 (3), น. 67-74.

<sup>119</sup> มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

Recourse to the administrative court shall be available in all public-law disputes of a non-constitutional nature insofar as the disputes are not explicitly allocated to another court by a federal statute. Public-law disputes in the field of *Land* law may also be assigned to another court by a *Land* statute



โดยรูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้องนั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน ได้นำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐานสามรูปแบบมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเยอรมัน<sup>120</sup> ได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ (Gestaltungsklage) คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ (Leistungsklage) และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage) นอกจากนั้นแล้วยังมีคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองว่าขัดกับกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันจึงได้แบ่งประเภทของคำฟ้องออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(3) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นต้องไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะหากเป็นการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ก็จะเป็นคำฟ้องที่ขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องประเภทนี้มักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ข้อมูลต่างๆ เป็นต้น

(4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) คำฟ้องประเภทนี้ เป็นการฟ้องที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง

(5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองโดยศาลนั้น ตามมาตรา 47 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับหรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>120</sup> จาก “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,” โดย เพ็ญศรี วงศ์เสรี, 2545, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 4 (2), น. 187.

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) และคำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เหล่านี้ย่อมมีความมุ่งหมายเช่นเดียวกับคดีแพ่งที่มุ่งเน้นต่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคล<sup>121</sup>

ในคดีปกครองก็มีลักษณะเช่นเดียวกับคดีแพ่งและคดีอื่นๆ ที่การริเริ่มคดีปกครองหรือการฟ้องคดีต่อศาลเป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยตามมาตรา 81<sup>122</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (VwGO) ได้กำหนดให้การฟ้องคดีนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการเสนอคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเอง หรือโดยการให้เจ้าหน้าที่ทำการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ตนจะฟ้อง ในส่วนเนื้อหาของคำฟ้องนั้น มาตรา 82 วรรคหนึ่ง<sup>123</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (VwGO) กำหนดให้คำฟ้องจะต้องระบุชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และคำขอท้ายฟ้อง คำฟ้องจะต้องกล่าวอ้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำฟ้อง และจะต้องแนบคำสั่งที่ถูกโต้แย้งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการแทน และกรยืนยันฟ้องคดีนั้นอาจกระทำโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ แต่การฟ้องโดยวิธีการใช้โทรศัพท์ไม่อาจกระทำได้

<sup>121</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความปกครองเปรียบเทียบ (น. 327), เล่มเดิม.

<sup>122</sup> มาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

The action shall be lodged with the court in writing. It may also be lodged at the administrative court for the record of the clerk of the registry.

Duplicates for the other parties concerned should be enclosed with the action and all written statements on proviso of section 55a, subsection 2, second sentence.

<sup>123</sup> มาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

The action must designate the plaintiff, the defendant and the subject-matter of what is at stake in the action. It should contain a specific motion. The facts and evidence serving as reasoning should be stated; the original or a duplicate of the impugned order and the ruling on an objection should be enclosed

If the action does not meet these requirements, the presiding judge or the competent professional judge (reporting judge) in accordance with section 21g of the Courts Constitution Act shall call on the plaintiff to provide the required supplement within a specific period. He/she may set a deadline to the plaintiff for the supplement with exclusive effect if one of the requirements named in subsection 1, first sentence, is not met. Section 60 shall apply mutatis mutandis to restitutio in integrum

สำหรับเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของคำฟ้องนั้น ประกอบด้วย ชื่อของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ประเด็นแห่งคดี และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่คำฟ้องมีความบกพร่องในทางเนื้อหา โดยไม่มีการระบุรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 82 วรรคสอง<sup>124</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) กำหนดให้หัวหน้าองค์กรคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามที่ศาลแจ้ง ในกรณีที่การขอให้แก้ไขนั้นเป็นสาระสำคัญ ในกรณีนี้ให้ศาลปฏิเสธไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณา<sup>125</sup>

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น ถือเป็น การแสดงถึงความประสงค์ที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิจากศาล และการนำคดีมาฟ้องต่อศาลมีผลทำให้ข้อพิพาทในเรื่องนั้นเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผลในทางกฎหมาย คือ ไม่อาจจะนำข้อพิพาทในเรื่องเดียวกันมาฟ้องได้อีก และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำฟ้องในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี โดยผลของการเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลดังกล่าว ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาของศาล หรือมีการประนีประนอมยอมความ หรือคดีเสร็จสิ้นลงเนื่องจากการถอนฟ้อง

การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงฟ้อง (die Klageänderung) นั้น สามารถกระทำได้โดยคนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องเดิม หรือผู้ฟ้องคดีอาจอาศัยข้อเท็จจริงอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า การขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องย่อมเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอแก้ไขโดยการเพิ่มเติมข้อกล่าวอ้างสิทธิ นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้แล้ว เช่น นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องเดิมว่าคำสั่งทางปกครองละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องการใช้สิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีอีกด้วย โดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันประทับรับฟ้อง<sup>126</sup>

นอกจากนั้นแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงฟ้อง อาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนจากการฟ้องคดีเพื่อพิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เป็นการฟ้องเพื่อขอให้กระทำการ (Leistungsklage) หรือเปลี่ยนคำฟ้องจากคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Aufhebungsklage) เป็นคำฟ้องเพื่อขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ได้ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงฟ้องจากการฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์สิทธิเป็นการฟ้องเพื่อขอให้กระทำการ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>124</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 124.

<sup>125</sup> จาก รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง วิธีพิจารณาความคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 467), เล่มเดิม.

<sup>126</sup> จาก ศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครองเปรียบเทียบ รวมรายงานผลการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 8 (น.44), โดย สำนักงานศาลปกครอง, 2550, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

เยอรมันนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงฟ้อง ซึ่งความเห็นดังกล่าวได้นำมาใช้ในคดีปกครองเยอรมันด้วย<sup>127</sup> สำหรับคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นกรณีที่มีปัญหาเฉพาะสำหรับการเปลี่ยนแปลงประเภทคำฟ้องจากฟ้องเพื่อพิสูจน์สิทธิมาสู่การฟ้องเพื่อขอให้มีการกระทำการเท่านั้น

การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้เฉพาะตามที่ มาตรา 91 วรรคหนึ่ง<sup>128</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมันกำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมหรือศาลเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงฟ้องได้ แต่สำหรับ ในคดีแพ่งนั้น การเปลี่ยนแปลงฟ้องนอกจากจะได้รับความยินยอมจากจำเลยในคดีแล้วยังต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายอื่นๆ ในคดีด้วย เช่น บุคคลที่ได้รับหมายเรียกให้เข้ามาในคดี อัยการหรือตัวแทนของผู้รักษาผลประโยชน์มหาชน โดยการให้ความยินยอมของฝ่ายต่างๆ ในคดี ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฟ้องนั้น ศาลอาจกระทำได้โดยการพิจารณาด้วยวาจา หรือกรณีที่ ไม่มีการพิจารณาด้วยวาจา อาจกระทำได้โดยเป็นลายลักษณ์อักษร

การวินิจฉัยของศาลว่า การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงคำฟ้องนั้น อาจกระทำได้หรือไม่อาจกระทำได้นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งได้ ตามมาตรา 91 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน คำวินิจฉัยของศาลว่าให้เปลี่ยนแปลง หรือมิให้เปลี่ยนแปลงฟ้องจะต้องมีผลในคดี โดยทำเป็นคำพิพากษาระหว่างพิจารณา (Zwischenurteil) กรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงฟ้องได้ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ แต่หากศาลไม่อนุญาตให้ทำการเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง กรณีนี้ย่อมสามารถโต้แย้งได้ ตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง<sup>129</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO)

<sup>127</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 468), เล่มเดิม.

<sup>128</sup> มาตรา 91 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

An alteration to the action shall be admissible subject to the consent of the other parties concerned or if the court considers the alteration to be expedient

The defendant shall be presumed to have consented to the alteration of the action if the defendant, without contradicting it, has commented on the altered action in a written statement or in an oral hearing.

The ruling that an alteration to the action had not been submitted or admitted shall not be separately challengeable

<sup>129</sup> มาตรา 124 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

The administrative court shall admit the appeal on points of fact and law in the judgment if the grounds of section 124, subsection 2, No. 3 or No. 4 apply. The Higher Administrative Court shall be bound by the admission. The administrative court shall not be empowered to not admit the appeal on points of fact and law

### 3.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

ในคดีปกครองนั้น ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ “คำฟ้อง” นั้น หมายความว่ารวมถึง คำฟ้องที่เสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขด้วย แม้ตามพระราชบัญญัตินี้จะไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ แต่เมื่อได้มีการศึกษาค้นคว้าวินิจฉัยของศาลปกครองแล้ว ประเด็นปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองไว้ดังต่อไปนี้

3.3.1 หลักเกณฑ์ตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยขั้นตอนตามปกติทั่วไปในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลและศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว จะมีการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การและพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนายื่นต่อศาลภายในสามสิบวันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การภายในสามสิบวันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมต่อไป ซึ่งตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

“คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา”

โดยศาลปกครองสูงสุดได้นำเอาหลักการตามระเบียบข้อดังกล่าวมาวินิจฉัยในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ปรากฏตามคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 456/2546 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลเชียงคำ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา ซึ่งศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงจนกระทั่งได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2545 ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างที่ถูกย้ายไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลเชียงคำ ค่าขาดรายได้ในส่วนเงินเดือนและบำนาญที่ผู้ฟ้องคดี

ควรจะได้รับหากไม่มีการย้ายตามคำสั่งดังกล่าว และค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกตั้งข้อรังเกียจ ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากผู้อื่น เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำให้การนั้นไม่มีกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนหรือข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่เมื่อข้อ 48 แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าว ในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอ เพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้น ไว้พิจารณา ดังนั้น แม้ข้อกำหนดตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าว จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมไว้ แต่ก็กล่าวได้ว่าคำฟ้องเพิ่มเติมนั้นจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวม การพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดี ไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลเชียงคำ แต่ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลเชียงคำ เพียงประเด็นเดียวเท่านั้น ซึ่งศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงจนกระทั่งได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำให้การเพิ่มเติมของ ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นได้ว่า คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นประเด็นใหม่ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นกล่าวอ้างมาในคำฟ้องเดิมและเป็นประเด็นที่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม จึงเป็นคำร้องที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นในคดีที่ศาล ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณาต่อไปได้

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 833/2551 เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ รั้งวัดที่ดินบริเวณหาดแสม เกาะล้าน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างและติดตั้งระบบผลิตกระแสไฟฟ้า จากพลังลมและแสงอาทิตย์โดยมีการวางท่อนลอยขยายเขตพื้นที่ลงไปในทะเล เนื่องจากมีโครงการ จะถมทะเลในอนาคตทำให้เร็วเร็วไม่สามารถเล่นถึงร้านค้าที่ผู้ฟ้องคดีประกอบการค้าได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อท่อนลอยที่ปิดกั้นชายหาดทางเข้าร้านค้า ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์เพื่อก่อสร้างธุรกิจกาสีโนในที่ดินซึ่งแย่งการครองครองจากผู้ฟ้องคดี โดยทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการแย่งการครอบครองที่ดินดังกล่าวกระทำโดยรัฐ ขอให้ศาล มีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถประกอบการสถานกาสีโนในที่ดินของรัฐ

หากจะประกอบการต้องเสียภาษีให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือต้องกระทำในที่ดินของเอกชน ซึ่งผ่านการทำประชาพิจารณ์ของประชาชนในพื้นที่ก่อน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวมีประเด็นและข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นใหม่ และมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม จึงต้องห้ามไม่ให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 650/2552 เดิมคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ 29450 อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ฟ้องคดีได้ทำนิติกรรมยกที่ดินด้านทิศตะวันออกซึ่งจดที่สาธารณประโยชน์ ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และได้ก่อสร้างเป็นถนนหนองพานในปัจจุบัน คิดเป็นเนื้อที่ 1 งาน 50 ตารางวา ส่วนด้านทิศเหนือ ทิศใต้ และทิศตะวันตก จดที่ดินที่มีการครอบครอง ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างรั้วและปลูกต้นยูคาลิปตัสในที่ดินของตนเองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วและต้นยูคาลิปตัสออกจากที่ดินพิพาทบริเวณด้านทิศตะวันตกของถนนสายหนองพาน โดยอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ และเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2550 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าทำลายรั้วลวดหนามและตัดต้นยูคาลิปตัสของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการที่รื้อลวดหนามและต้นยูคาลิปตัสถูกตัดทำลาย รวมทั้งค่าปรับอันเนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบต้นยูคาลิปตัสตามสัญญาได้ คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 120,000 บาท

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีในความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพนักงานอัยการได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งศาลจังหวัดฉะเชิงเทราได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 4947/2551 พิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการกระทำโดยไม่สุจริตทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องตกเป็นจำเลยเข้าสู่กระบวนการทางอาญา ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งความดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี คิดเป็นเงิน 80,000 บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วยการรื้อทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี แต่คำขอเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นกรณีผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีด้วยการไปแจ้งความดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต คำขอเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวจึงมีประเด็น ข้อเท็จจริง

เพิ่มขึ้นใหม่ และมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลปกครองรับไว้พิจารณา ตามข้อ 48 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 730/2552 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ตำแหน่งปลัดอำเภอ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งจังหวัดเชียงราย ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทำบัตรประชาชนให้กับผู้แอบอ้างเป็นผู้อื่น (นาย ส.) โดยไม่ทำการรับแจ้งบัตรหาย ไม่สอบสวนผู้ขอทำบัตรใหม่ ไม่ให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นพยานที่น่าเชื่อถือลงนามรับรองก่อนที่จะทำบัตรให้ และไม่เปรียบเทียบภาพใบหน้าในคอมพิวเตอร์กับบุคคลที่มาขอทำบัตร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เพราะเป็นคำสั่งที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำผิดพลาดเป็นครั้งแรก มิได้มีเจตนาทุจริต ประพฤติมิชอบหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของทางราชการตามที่ถูกลงโทษแต่อย่างใด โดยผู้ใหญ่บ้านได้ลงลายมือชื่อรับรองบุคคลดังกล่าวแล้ว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเพิ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายทะเบียนและบัตรได้เพียงสิบเอ็ดวัน ยังไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องงานบัตรประจำตัวประชาชน ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและได้ดำเนินการระบวนการพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี จนกระทั่งมีการส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ต่อมา ในระหว่างพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยอ้างว่าคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น ยังรับฟังข้อเท็จจริงไม่เป็นที่ยุติในการลงโทษผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่ได้มีการพิสูจน์เปรียบเทียบลายพิมพ์นิ้วมือของนาย ส. ผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนว่าเป็นบุคคลเดียวกันหรือไม่ การที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้สิ้นกระแสความ ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ว่า นาย ส. ซึ่งมาทำบัตรประจำตัวประชาชนทั้งสองครั้งไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน จึงเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนและไม่ตรงกับข้อเท็จจริงมาเป็นข้อยุติในการลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลตรวจสอบการดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนจนรับฟังเป็นที่ยุติหรือไม่ มีการเปรียบเทียบลายพิมพ์นิ้วมือ นาย ส. หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่



ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประเด็นพิพาทของคำฟ้องจึงมีประเด็นที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงยังไม่ครบถ้วนและรับฟังพยานหลักฐานอื่นมาเป็นข้อยุติในการลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่าคำขอเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าว เป็นเพียงการชี้แจงเพิ่มเติมว่าขั้นตอนและกระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร มิได้เป็นประเด็นที่เพิ่มขึ้นมาใหม่แตกต่างไปจากคำฟ้องเดิมแต่อย่างใด คำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ 27 มกราคม 2552 ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้ตามข้อ 48 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 770/2554 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ (ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อก่อสร้างระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำตามโครงการฝายคลองท่าหน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ ให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยมีเนื้อหาสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างฝายคลองท่าหนทำให้เกิดน้ำท่วมดิน โกลนถล่มทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเสียหายจากอุทกภัยดิน โกลนถล่ม และเงินค่าครองชีพตามจำนวนผู้อยู่อาศัยในบ้านคนละ 200 บาทต่อวัน จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะฟื้นฟูอาชีพใหม่ได้นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องเรียกค่าทดแทนจากกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี คำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวมีประเด็นและข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นใหม่และมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลปกครองรับไว้พิจารณา ตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องในภายหลังจากที่ศาลได้ส่งคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบแล้ว คำร้องดังกล่าวจึงมิใช่คำคัดค้านคำให้การ คำขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำขอเพิ่มขึ้นใหม่

ในคำคัดค้านคำให้การที่ต้องอยู่ได้บังคับตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กรมการศึกษานอกโรงเรียนมีประกาศให้จัดตั้งศูนย์การเรียนทางไกลวัดไทยนครมิวนิค ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าศูนย์การเรียนทางไกล ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีให้ระงับการดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง เนื่องจาก ไม่ได้แจ้งเหตุผลและไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงความจริง จึงยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว และให้นักเรียนรุ่นที่ 2 ที่กำลังเรียนอยู่ในภาคเรียน ที่ 2/2545 ได้เข้าสอบปลายภาคเรียนตามปกติ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน 2547 คัดค้านคำให้การเพิ่มเติมและมีคำขอเพิ่มเติมว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีระงับการดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนนั้น เป็นการออกคำสั่งที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้การออกคำสั่งดังกล่าวยังเป็นความผิดวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยขอเรียกค่าเสียหายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดรายได้ในอัตราเดือนละ 150 ยูโร ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2545 ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 16 เดือน รวมเป็นเงิน 2,400 ยูโร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน 2547 ของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าเป็นการออกคำสั่งที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะหยิบยกข้อกฎหมายขึ้นมาเพื่อสนับสนุนว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เนื้อความในหนังสือฉบับดังกล่าวในส่วนนี้จึงมิได้ก่อให้เกิดประเด็นแห่งคดีแต่อย่างไร ส่วนคำขอเพิ่มเติมที่ขอเรียกค่าเสียหายกรณีทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดรายได้นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพิ่มเติม โดยทำมาเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน 2547 ซึ่งเป็นหนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับหลังจากที่ศาลได้ส่งคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบแล้ว หนังสือฉบับดังกล่าวจึงมิใช่คำคัดค้านคำให้การ คำขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำขอเพิ่มขึ้นใหม่ในคำคัดค้านคำให้การที่ต้องอยู่ได้บังคับตามข้อ 48 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำเสียหายดังกล่าวเป็นคำเสียหายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีนี้ที่ว่า คำสั่งระงับการดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับคนไทย

ในนครมิวนิค ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คำขอดังกล่าว จึงก่อให้เกิดประเด็นแห่งคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่ง อันเป็น ข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 343/2549)

3.3.2 หลักเกณฑ์ตามข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยโดยนำเอาข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามคำว่า “คำฟ้อง” ไว้ว่า หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาล ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติม หรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดี ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ และข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้ และวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยตลอดแล้ว เห็นว่า กฎหมายและระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อศาลปกครองไว้แล้ว สามารถยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ในกรณีใดบ้าง ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ แม้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้อง

เพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลได้ทราบเท่าที่ยังไม่พ้นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ศาลได้กำหนดตามข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่คำฟ้องเพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดคดีกันเข้าด้วยกันได้ ศาลจึงจะรับคำฟ้องเพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ เช่น ตามคำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือตามคำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด แล้วต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เป็นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 408/2551 และที่ 161/2552)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า หลักคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมนี้ ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในกรณีที่คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม เช่น

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2552 เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานบริการโดยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีผ่านนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการจากเลขที่ 198 ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ไปอยู่ที่เลขที่ 205 ตำบลศรีภูมิ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2549 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุ

ใบอนุญาตตั้งสถานบริการเพื่อขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. 2550 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสารหรือค้นฉบับคำขอต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นไว้เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2549 นายอำเภอจึงมีหนังสือส่งเอกสารหลักฐานประกอบการขอต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมชี้แจงแก่ผู้ฟ้องคดีว่ากรณีการย้ายที่ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้ย้ายที่ตั้งสถานบริการได้เฉพาะกรณีการย้ายเข้าไปอยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2547 (ใน zoning) เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนเก็บเรื่องของผู้ฟ้องคดีไว้ และได้ยื่นเรื่องก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลใช้บังคับ คำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตสถานบริการแก่ผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายสถานบริการของผู้ฟ้องคดีมาที่เลขที่ 23/1 ตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ แทนคำขอท้ายฟ้องเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ประจำปี พ.ศ. 2550 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. 2550 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาคำบรรยายฟ้องเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีย้ายที่ตั้งสถานบริการดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะฟ้องเพิ่มเติมว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขออนุญาตย้ายที่ตั้งสถานบริการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ว่าตามคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เหมือนกันก็ตาม แต่มูลคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่าละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นคนละหน้าที่กัน ตามคำฟ้องเดิมนั้นเป็นหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ แต่ตามคำฟ้องเพิ่มเติมเป็นหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ คำฟ้องเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลไว้แต่เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้แต่อย่างใด

(2) คำตั้งศาลปกครองสูงสุดที่ 209/2551 เดิมคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการขุดดินเพื่อสร้างทางระบายน้ำตามโครงการก่อสร้างคลองระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ขออนุญาตจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องดังกล่าวเมื่อเดือนกันยายน 2549 เนื่องจากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ไปทำการเดินสำรวจรังวัด เพื่อออกโฉนดที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล และมาทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่เป็นทางระบายน้ำจะต้องตกเป็นทางสาธารณะทำให้เสียประโยชน์เพราะทางระบายน้ำนั้นผ่านกลางที่ดินของผู้ฟ้องคดี กว้างประมาณ 3.50 เมตร ยาวประมาณ 300 เมตร และต้องกันพื้นที่ข้างลำรางอีกข้างละ 1 เมตร ทำให้เสียที่ดินส่วนนี้ไปประมาณ 1 ไร่ และที่ดินจะต้องถูกแบ่งออกเป็นสองโฉนด โดยที่ดินส่วนด้านหลังไม่มีทางเข้าออก ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินไปกลบที่ได้มีการขุดทางระบายน้ำให้เต็มเหมือนเดิม

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องขอเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี เช่น ค่าปรึกษาทนายความในการต่อสู้คดี ค่ายานพาหนะ ค่าน้ำมันรถเพื่อเดินทางไปสำรวจสถานที่เพื่อถ่ายภาพประกอบคดี ค่าเดินทางไปศาลเพื่อยื่นฟ้องคดี ค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกสาร อุปกรณ์การถ่ายภาพและการอัดภาพ ค่าสูญเสียเวลาในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้อง โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินไปกลบที่ดินที่ได้ขุดทางระบายน้ำให้เต็มเหมือนเดิม และให้เพิกถอนการทำทางระบายน้ำ คืบที่ดินตามสภาพ น.ส.3 เดิม เพื่อจะได้ออกโฉนดที่ดินให้เป็นผืนเดียวกัน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ จึงเห็นได้ว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการ คำขอดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองอาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามบทบัญญัติข้างต้น ต่อมา เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2550 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง มีสาระสำคัญว่า ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างคลองระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน 120,000 บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเป็นเพียงการเพิ่มเติมคำขอในประเด็นพิพาทเดิม คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยมีคำขอเพิ่มเติมให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ศาลจึงรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 211/2552 ตามคำฟ้องเดิมศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะในประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยไม่กั้นเขตประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปดำเนินการต่ออายุประทานบัตรซึ่งกำลังจะหมดอายุลงแต่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดไม่สามารถต่ออายุประทานบัตรได้ โดยเหตุว่าพื้นที่คำขออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2547 กำหนดว่า เมื่อมีผู้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตรวจสอบคำขอให้เป็นไปตามนโยบายกระทรวงอุตสาหกรรมและตามที่ระเบียบนี้กำหนด เมื่อตรวจสอบคำขอถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ดำเนินการลงรับคำขอในทะเบียนรับหนังสือทั่วไป และรับจดทะเบียนคำขอ เมื่อได้รับจดทะเบียนคำขอไว้แล้วให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ตามที่ระเบียบนี้กำหนดแล้วจึงจัดทำบันทึกคำขอต่ออายุประทานบัตรเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วให้ส่งเรื่องไปยังกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตสำรวจและทำเหมืองแร่พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อมีคำสั่งต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่าอำนาจในการอนุญาตต่ออายุประทานบัตรตามกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ในฐานะเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบคำขอ และหากคำขอถูกต้องก็ต้องรับคำขอและดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดไว้สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายในการรับคำขอหรืออนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรแต่อย่างใด เนื่องจากได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปยังกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรนั้น ก็เป็นเพียงการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับคำขอต่ออายุประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปดำเนินการขอต่ออายุประทานบัตร

ต่อฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย แต่ฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ไม่ดำเนินการรับคำขอต่ออายุประทานบัตร จึงขอให้ศาลพิจารณาให้มีการต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีด้วย กรณีจึงเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้องเดิม มิได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการรับคำขอต่ออายุประทานบัตรหรือมีคำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 408/2551 ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการขายโรงงานสุราบางยี่ขัน และ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงงานดังกล่าวพร้อม สิ่งปลูกสร้างให้แก่บริษัท ส. จำกัด โดยมีได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและ ประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนการขายโรงงานและเพิกถอนการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินดังกล่าว

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่า การที่บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) ได้มีประกาศฉบับที่ 20/2542 เรื่อง เลิกจ้างพนักงานและแจ้งสิทธิ ประโยชน์ของพนักงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าฯ นั้น เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนที่จะต้องเสนอต่อ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเลิกจ้างตามกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่า ประกาศดังกล่าว ยังอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงยังไม่มีผลใช้บังคับ กับผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งคืนสถานภาพการเป็นพนักงาน และสิทธิประโยชน์ อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า เนื่องจากกรณีที่ บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) ได้มีประกาศฉบับที่ 20/2542 เรื่อง เลิกจ้างพนักงานและ แจ้งสิทธิประโยชน์ของพนักงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าฯ ที่ประกาศว่าจะเลิกจ้างพนักงานของทุกคน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 เป็นต้นไป เนื่องจากประกาศดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนที่จะต้องเสนอต่อ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเลิกจ้างตามกฎหมาย ยังไม่มีผล ใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งคืนสถานภาพการเป็นพนักงาน และ สิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนี้ แท้ที่จริงแล้วก็คือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) เลิกจ้าง ผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบนั่นเอง กรณีจึงเห็นได้ชัดว่า คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับ คำฟ้องเดิมที่พอจะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้



(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2552 คดีนี้ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและหน้าที่เดิม

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยอ้างว่า ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ผู้ที่ถูกปลดออกจากราชการมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ผู้ฟ้องคดีจึงติดต่อขอรับเงินผ่านหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี ตามระเบียบ แต่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและผู้ถูกฟ้องคดีทะเลาะต่อหน้าที่ไม่จ่ายเงินบำนาญ และเงินประเดิม เงินสมทบ เงินสะสม เงินชดเชย พร้อมผลประโยชน์จากเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี และหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือเลขาธิการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือหน่วยงานอื่นตามที่ศาลเห็นสมควรจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกจากราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งกำหนดให้วันที่ 16 สิงหาคม 2550 เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องฉบับลงวันที่ 2 สิงหาคม 2550 จึงเป็นการยื่นก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งศาลอาจรับไว้พิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ดี การที่ศาลจะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องหรือไม่จะต้องได้ความว่า คำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาพิพากษาไปกับคำฟ้องเดิมหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องเดิมเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้อง เป็นกรณีที่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทะเลาะต่อหน้าที่ไม่จ่ายเงินบำนาญ เงินประเดิม เงินสมทบ และเงินชดเชย พร้อมผลประโยชน์จากเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทะเลาะต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ประเด็นแห่งคดีและตัวผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคนละเรื่องและคนละคนกันกับฟ้องเดิม ไม่เกี่ยวข้องกันกับคำฟ้องเดิมที่พอจะรวมการพิจารณาพิพากษาไปกับคำฟ้องเดิมได้

(6) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 409/2552 คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 2 พฤษภาคม 2550 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

ทุกการกระทำที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว แต่คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำซึ่งเป็นมูลคดีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มีนาคม 2549 และเป็นมูลคดีที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ 2 พฤษภาคม 2550 จึงไม่เกี่ยวกับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลไว้แต่เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

(7) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 549/2552 ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน เช่น เงินค่าทดแทนที่ดิน เงินค่าทดแทนต้นไม้ และเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างน้อยเกินไป ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชดเชยตามโครงการฝ่ายคลองท่าหน ในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนยังมีได้มีผลใช้บังคับ เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหายโดยผิดกฎหมาย และต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับ ส่งผลให้ที่ดินพร้อมบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีถูกกำหนดให้อยู่ในแนวเขตเวนคืนทั้งหมด ทำให้มารดาและบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีเกิดความเครียดจนเป็นคนวิกลจริต ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากผลกระทบก่อนการเวนคืน และค่าทดแทนในส่วนที่มารดาและบุตรสาวต้องตกเป็นบุคคลวิกลจริต

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามคำฟ้องเดิมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่คำแถลงของผู้ฟ้องคดีอันถือเป็นคำฟ้องเพิ่มเติม ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้ว่าตามคำฟ้องเดิมและคำแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการเวนคืนของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิม ไม่มีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาชี้ขาดตัดสินไปด้วยกันได้

(8) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 235/2553 เดิมคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นกิจการร่วมค้า มีวัตถุประสงค์ในการตั้งกิจการร่วมค้า เพื่อทำการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะนะ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เมื่อกิจการแล้วเสร็จก็จะยกเลิกการประกอบกิจการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยขอจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มย้อนหลังไปถึงเดือนเมษายน 2549 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มย้อนหลัง

ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2551 แต่ยังไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วน

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน 14,128,307.09 บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าปรับและเงินเพิ่ม และได้รับแจ้งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่าจะเรียกค่าเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถนำใบกำกับภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ฟ้องคดีไปหักภาษีจากการจ้างตามประมวลรัษฎากรได้ และค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจากการไม่สามารถทำธุรกิจได้ต่อเนื่องเพราะต้องหยุดดำเนินธุรกิจทำให้ขาดกำไร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์โดยด่วน คำฟ้องและคำขอดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนคำฟ้องเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ซึ่งความเสียหายมีด้วยกันสามประการ คือ ประการแรก กรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเรียกค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีอื่นเนื่องจากการไม่สามารถนำใบกำกับภาษีที่ออกโดยผู้ฟ้องคดีไปหักภาษีจากการจ้างได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน 5,000,000 บาท ค่าเสียหายประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเบี้ยปรับและเงินเพิ่มเนื่องจากยื่นชำระภาษิล่าช้าจำนวน 5,628,307.09 บาท และค่าเสียหายประการสุดท้ายผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสทางธุรกิจ เพราะต้องหยุดดำเนินการทางธุรกิจ ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดกำไรจำนวน 3,500,000 บาท คำฟ้องเพิ่มเติมเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรายการดังกล่าว เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งหากต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มย้อนหลังได้ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คำฟ้องเพิ่มเติมจึงเกี่ยวกับฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาคดีเข้าด้วยกันได้

(9) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 295/2553 คำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2551 เนื่องจากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้ศาลเพิกถอน ประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กรณีกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นตำแหน่งโดยการลาออก) เรื่อง การรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2552

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำฟ้องเดิมและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเหมือนกัน แต่มูลคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นการดำเนินการตามประกาศคนละฉบับ และเป็นการดำเนินการแยกจากกัน คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลไว้เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

### 3.3.3 คำฟ้องเพิ่มเติมต้องเป็นไปตามเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

โดยที่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น มีลักษณะที่ต่างจากการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมอยู่ประการหนึ่งกล่าวคือ การที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่นั้น จะต้องมีการพิจารณาก่อนว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ นอกจากนั้นแล้ว ศาลปกครองยังจะต้องมีการพิจารณาต่อไปด้วยว่า เป็นคดีที่ฟ้องโดยถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือไม่ด้วย เมื่อคำฟ้องเพิ่มเติมถือเป็นคำฟ้องอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ จะต้องมีการพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีของคำฟ้องเพิ่มเติมประกอบด้วย

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญ<sup>130</sup> ได้แก่

(1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายในคดีที่ฟ้อง เงื่อนไขว่า การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหาย (intérêt à agir) นี้ มีที่มาจากหลักกฎหมาย

<sup>130</sup> จาก เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 12 เรื่อง เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง (น. 31-51), โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ.

ต่างประเทศ และได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง<sup>131</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกรณีใดที่จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียนี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญคือ จะต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) เพราะกรณีแรก ผู้มีส่วนได้เสียจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือน (*intérêt froissé*) จากกรณีนั้น ก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว เช่น กรณีของผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีแทนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2546) แต่หากเป็นกรณีฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิในเรื่องที่จะฟ้องนั้น (*droit lésé*) กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกกระทำละเมิดโดยตรงหรือคู่สัญญา และจะต้องมีการถูกโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้ เช่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานทางปกครอง) มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวได้ตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไร ก็ชอบที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2547)

(2) คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนั้น ต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ เงื่อนไขที่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ (*l'acte faisant grief*) นี้ มาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ว่าแม้จะมีคำสั่งทางปกครองและมีผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นแล้วก็ตาม แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ก่อผล

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

กระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้รับคำสั่งแล้ว ย่อมไม่อาจฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เช่น กรณีมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (mesures d' order intérieur) หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งจัดระบบงานภายในกองหรือสำนักงาน การที่เทศบาลมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากหัวหน้าหน่วยงานธุรการ กองช่าง ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นหัวหน้าหน่วยธุรการสารบรรณ กองการประปา เป็นการชั่วคราวหนึ่งปี โดยเป็นการสั่งให้ไปช่วยราชการในระดับหรืออัตราเงินเดือนเดิม ไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 846/2550)

(3) การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หลักการดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลักกฎหมายต่างประเทศที่เรียกว่าหลัก “exhaustion of administrative remedies” ซึ่งเป็นหลักการที่หมายถึงการใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาในฝ่ายปกครองทุกประการแล้ว กล่าวคือ ก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาต่าง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้วไม่ได้ผล จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยวัตถุประสงค์ในการมีขึ้นของหลักการดังกล่าวนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสได้ทราบและแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง

หลักการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนี้ มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง<sup>132</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องของคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเข้าหน้าที่หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาลได้

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งแต่ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปแล้วแต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณากลับรับนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครมีคำสั่ง

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีจากโรงเรียนในเขตประเวศ ไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนในเขตบางนา แต่ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งโยกย้าย ไม่ปรากฏว่าได้มีการร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร อันเป็นขั้นตอนวิธีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎ ก.ค. ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2543) ฯ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2545) หรือผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ แต่ทางราชการแต่งตั้งผู้อื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่จะได้รับแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ไปยัง อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2544 และมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 เรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณาภายในระยะเวลาตามที่กฎ ก.ค. ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2543) กำหนดและยังมีได้มีการสั่งการเรื่องร้องทุกข์นั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 203/2545)

ในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์หรือใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาข้อเท็จจริงในวันที่ยื่นฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือได้ดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ หรือหากดำเนินการแล้วได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือดำเนินการดังกล่าวหรือยังไม่ได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วในวันที่ยื่นฟ้อง แม้ต่อมาจะได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จในระหว่างที่ศาลพิจารณายู่ที่ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีของบุคคลภายนอกโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ประกอบการ เจ้าของอาคารข้างเคียงทราบเรื่อง หลังจากที่ได้มีการออกใบอนุญาตแล้วและเห็นว่าใบอนุญาตนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ตนเองเสียหาย ก็มีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ออกใบอนุญาตซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ก่อน หรือหากเป็นการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ หรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 44 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง ในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

(4) คำขอในคำฟ้องที่ให้ศาลกำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้

ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่

สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เป็นต้น

สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวนหนึ่งแก่ผู้เสียหายที่ถูกละเมิด หรือให้ชำระค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกทางราชการเวนคืนที่ดิน หรือให้ชำระค่าจ้างหรือเงินอื่นใดตามสัญญาภายในหกสิบวันแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลให้แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการเรือดอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่เรือดอนภายในเวลาที่เจ้าทำหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น

หากในคำฟ้องผู้ฟ้องคดีระบุค่าขอไม่ชัดเจนว่าจะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้มีค่าบังคับเช่นไร หรือเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจบังคับให้ได้ เช่น ขอให้ศาลประสานงานไปยังกรมที่ดิน ขอให้ลงโทษทางอาญาหรือดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นคำขอที่นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้แล้ว ก็ถือว่าเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับการที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียนั่นเอง



(5) อายุความในการฟ้องคดี เจื่อนใจเกี่ยวกับอายุความหรือที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้น เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ โดยเจื่อนใจในการฟ้องคดีเรื่องอายุความนี้เป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละคดี และการฟ้องคดีปกครองนั้นมียุทธศาสตร์ที่ค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครอง โดยปกติจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>133</sup> เช่น การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น สำหรับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทะเลาะต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุนายุทธศาสตร์และวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นจะขยายเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งนั้น<sup>134</sup>

สำหรับการฟ้องเพิกถอนกฎนั้น ก็ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กฎบางฉบับอาจมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษานานแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบภายหลัง เช่น แพทย์มาฟ้องเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการศึกษา

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนายุทธศาสตร์และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า คนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุนายุทธศาสตร์ให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีกรณีสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2545 (ที่กำหนดให้แพทย์ต้องต่อใบอนุญาตทุก 5 ปี และกำหนดเงื่อนไขในการขอต่อใบอนุญาตว่าต้องศึกษาเพิ่มเติม) โดยอ้างว่าเพิ่งรู้ว่ามีการประกาศใช้ ข้อบังคับแพทยสถานนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษา ยังไม่ถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลา การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือ ผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้วในวันประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริง เป็นกรณีไป

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>135</sup> เช่น การฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากการ ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบอาชีพ ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เป็นต้น

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น การฟ้องเรียก ค่าเสียหายกรณีที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา อันเป็นการผิดสัญญานั้น เมื่อหน่วยงานมีหนังสือแจ้งเอกชนผู้รับจ้างเพื่อบอกเลิกสัญญา กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่หน่วยงานมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 552/2549 (ประชุมใหญ่))

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะบุคคล การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้<sup>136</sup> โดยการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ สำหรับสถานะของบุคคลนั้น หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิ ในการเป็นบุคคลหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยจะต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคล

<sup>135</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิ เหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ของผู้นั้นเป็นหลัก เช่น การโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาของบุคคล เป็นต้น ซึ่งมีได้มีความหมายรวมไปถึงสถานะด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นบุคคลด้วย เช่น สถานะทางสังคม สถานะทางอาชีพ หรือสถานะทางหน้าที่การงาน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในการทำงานเนื่องจากถูกย้ายไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่ง ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคลตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ โดยในเรื่อง “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ตีความในลักษณะที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ไม่เคร่งครัดนัก โดยตีความว่าแม้ว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีเอง แต่ถ้าก่อนฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงก่อน อันเป็นการนำปัญหาที่เกิดจากการบริหาร ไปแจ้งหน่วยงานเพื่อพิจารณาแก้ไขเยียวยาและหามาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะเช่นนี้ขึ้นอีก ก็เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและเป็นประโยชน์ส่วนรวมด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2544) หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงาน ผลิตแก๊ว ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียงอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ร้องเรียนต่อสำนักงานเขตและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่มิได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2544 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แต่เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว อีกทั้งการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยประชาชนจำนวนมาก การรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545 (ประชุมใหญ่))

(6) การชำระค่าธรรมเนียมศาล โดยทั่วไปแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตรา

ตามทฤษฎีที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ ปลดเปลื้องทุกข้ออ้างอาจคำนวณเป็นราคายเงินได้ โดยในการตรวจคำฟ้องนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีชำระ ค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด เสียก่อน หากไม่ชำระหรือชำระไม่ครบ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>137</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น หากคู่กรณี ไม่มีทรัพย์สินที่เพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ให้ศาลมีคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้<sup>138</sup>

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะต้องมีการพิจารณา เขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีประกอบด้วย เช่น

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 189/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครอง ที่ดินพิพาทโฉนดที่ดินเลขที่ 6810 ซึ่งออกให้แก่ นาง ก. แต่ นาง ก. ไม่ได้เป็นผู้ครอบครอง ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินพิพาทมาโดยการซื้อและรับมอบการครอบครองตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3789 จาก นาง ก. ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านและโต้แย้งสิทธิในที่ดินแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน กลับออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง ก. นอกจากนั้นยังออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3459 เนื้อที่ขาดหายไป 11 ไร่ 2 งาน 11 ตารางวา โดยที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. ที่ขาดหายไปนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี นำไปออกโฉนดที่ดินและนำไปจดทะเบียนจํานองกับธนาคาร โดยไม่สุจริต ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่ง เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 6810 ซึ่งออกให้แก่ นาง ก. และออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่

ต่อมา ระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีทำคำชี้แจงต่อศาลพร้อมทั้งมีคำขอแก้ไข เพิ่มเติมคำฟ้องว่ากรณีการรับจํานองที่ดินนั้น คู่สัญญาามีพฤติการณ์ไม่สุจริต สมคบกันฉ้อฉล ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจํานองและรับจํานองโดยมิชอบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน นิติกรรมจํานองดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่า เนื่องจากการรับจํานองที่ดินแปลงพิพาทผู้จํานองและผู้รับจํานอง มีพฤติการณ์ไม่สุจริต สมคบกัน ฉ้อฉลผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจํานองและรับจํานองโดยมิชอบ ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอน นิติกรรมจํานองนั้น ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน สัญญาจํานองที่ดินแปลงพิพาท จึงเป็นประเด็นพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ นาง ก. และธนาคารซึ่งเป็น

<sup>137</sup> ข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>138</sup> มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เอกชนด้วยกัน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้สิทธิในที่ดินพิพาทโดยการครอบครอง จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 746/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างสนามฟุตบอลพร้อมลู่วิ่งและอัฒจันทร์ ในราคา 10,549,000 บาท กำหนดเวลาก่อสร้างแล้วเสร็จภายในวันที่ 25 เมษายน 2547 ในระหว่างเวลาก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดี ทำงานล่าช้ามาก ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือแจ้งเตือนและเร่งรัดมาโดยตลอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีผลงานก้าวหน้าเท่าที่ควร และไม่สามารถส่งมอบงานตามกำหนดในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดี สามารถตรวจรับมอบได้เลยแม้แต่งวดเดียว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้กระทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง โดยแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ค้าประกันพร้อมทวงถาม ให้ผู้ค้าประกันนำเงินค้ำประกันมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีและธนาคารผู้ค้าประกัน ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและทวงถามแล้วเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2547 และวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ตามลำดับ ซึ่งเมื่อนำไปหักลบค่าปรับและดอกเบี้ยผิดนัด คงเหลือค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้อง ชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 2,065,017.33 บาท ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการประกาศเรียกประกวดราคาหาผู้รับจ้าง รายใหม่เข้าดำเนินการก่อสร้างแทนผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายเงินเพิ่ม 7,301,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหาย จำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีนอกเหนือจากค่าปรับและดอกเบี้ยที่เรียกร้องมาพร้อมกับคำฟ้องเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การยื่นคำฟ้องเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องว่าจ้างบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้รับจ้างรายใหม่ จะมีค่าเสียหายเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ว่าจ้าง จะต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงกว่าเงินค่าจ้างที่เหลือจากส่วนที่จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ไม่ใช่เป็นการแก้ไขคำฟ้องที่เรียกค่าปรับอันสืบเนื่องมาจากคำฟ้องเดิม การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

เอกชนด้วยกัน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้สิทธิในที่ดินพิพาทโดยการครอบครอง จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 746/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างสนามฟุตบอลพร้อมลู่วิ่งและอัฒจันทร์ ในราคา 10,549,000 บาท กำหนดเวลาก่อสร้างแล้วเสร็จภายในวันที่ 25 เมษายน 2547 ในระหว่างเวลาก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดี ทำงานล่าช้ามาก ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือแจ้งเตือนและเร่งรัดมาโดยตลอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีผลงานก้าวหน้าเท่าที่ควร และไม่สามารถส่งมอบงานตามกำหนดในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดี สามารถตรวจรับมอบได้เลยแม้แต่วงเดียว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้กระทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง โดยแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ค้าประกันพร้อมทวงถาม ให้ผู้ค้าประกันนำเงินค้ำประกันมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีและธนาคารผู้ค้าประกัน ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและทวงถามแล้วเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2547 และวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ตามลำดับ ซึ่งเมื่อนำไปหักลบค่าปรับและดอกเบี้ยผิดนัด คงเหลือค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้อง ชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 2,065,017.33 บาท ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการประกาศเรียกประกวดราคาหาผู้รับจ้าง รายใหม่เข้าดำเนินการก่อสร้างแทนผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายเงินเพิ่ม 7,301,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหาย จำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีนอกเหนือจากค่าปรับและดอกเบี้ยที่เรียกร้องมาพร้อมกับคำฟ้องเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การยื่นคำฟ้องเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องว่าจ้างบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้รับจ้างรายใหม่ จะมีค่าเสียหายเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ว่าจ้าง จะต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงกว่าเงินค่าจ้างที่เหลือจากส่วนที่จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ มิใช่เป็นการแก้ไขคำฟ้องที่เรียกค่าปรับอันสืบเนื่องมาจากคำฟ้องเดิม การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

ในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมที่จะต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี  
ในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากคำฟ้องเดิมด้วย

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2553 ผู้ฟ้องคดีมีคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้ศาล  
มีคำสั่งกำหนดให้ นาย บ.และ นาย จ. ซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแต่งตั้ง  
ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ชำนาญการ (ช 3) เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6  
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 แต่ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ดังกล่าว เป็นเพียงการ  
ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการดำเนินการ  
ภายในของฝ่ายปกครองในขั้นตอนของการเตรียม อันเป็นการพิจารณาทางปกครองก่อนที่  
ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะมีคำสั่งทางปกครองต่อไป จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพ  
ของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ  
อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่  
โดยทั่วไปของบุคคลทั้งสอง อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอเพิ่มเติม

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 204/2553 ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนย้อนหลังตั้งแต่วันที่ถูกสั่งพักราชการจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่ง  
ถูกปลดออกจากราชการ ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการที่ต้องจ่าย  
เงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้อง  
ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ  
เดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดี  
ทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งตรงกับวันที่ 20 เมษายน 2547  
ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาดังกล่าวภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 เมื่อผู้ฟ้องคดี  
ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ 28 พฤษภาคม 2552 ซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี  
ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอเพิ่มเติมข้อหาไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2553 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก  
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการให้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม  
ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามประกาศของคณะกรรมการคัดเลือก  
บุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการให้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม  
(ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ  
ผลการรับสมัครว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเข้ารับการคัดเลือกทั้งที่ผู้ฟ้องคดี  
มีคุณสมบัติครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผลการรับสมัคร  
ดังกล่าว

ในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมที่จะต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี  
ในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากคำฟ้องเดิมด้วย

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2553 ผู้ฟ้องคดีมีคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้ศาล  
มีคำสั่งกำหนดให้ นาย บ.และ นาย ร. ซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแต่งตั้ง  
ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ชำนาญการ (ช 3) เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6  
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 แต่ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ดังกล่าว เป็นเพียงการ  
ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการดำเนินการ  
ภายในของฝ่ายปกครองในขั้นตอนของการตระเตรียม อันเป็นการพิจารณาทางปกครองก่อนที่  
ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะมีคำสั่งทางปกครองต่อไป จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพ  
ของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ  
อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่  
โดยทั่วไปของบุคคลทั้งสอง อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอเพิ่มเติม

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 204/2553 ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนย้อนหลังตั้งแต่วันที่ถูกสั่งพักราชการจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่ง  
ถูกปลดออกจากราชการ ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการที่ต้องจ่าย  
เงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้อง  
ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ  
เดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดี  
ทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งตรงกับวันที่ 20 เมษายน 2547  
ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาดังกล่าวภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 เมื่อผู้ฟ้องคดี  
ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ 28 พฤษภาคม 2552 ซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี  
ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอเพิ่มเติมข้อหาไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2553 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก  
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม  
ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามประกาศของคณะกรรมการคัดเลือก  
บุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม  
(ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ  
ผลการรับสมัครว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเข้ารับการคัดเลือกทั้งที่ผู้ฟ้องคดี  
มีคุณสมบัติครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผลการรับสมัคร  
ดังกล่าว



ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่ารองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กรอกรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน จึงเป็นใบสมัครที่ไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเพิ่มเติมนั้น เป็นการจัดให้มีเหตุผลตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งผลการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ตามนัยมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หนังสือดังกล่าวจึงมิได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการมีหนังสือฉบับดังกล่าวและไม่มีสิทธิฟ้องในข้อหานี้

(6) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 706/2553 เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายตามจำนวนเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว กรณีจึงเป็นการเสนอข้อหาต่อศาลในภายหลังจากที่ฟ้องคดีแล้วโดยคำฟ้องเพิ่มเติม ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่หยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2547 จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลในวันที่ 18 ตุลาคม 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้นำหลักเรื่องการฟ้องคดีเพื่อตั้งฐานแห่งสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อชำระหนี้ เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวสะดุดหยุดลงด้วยนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิได้กล่าวถึงกรณีการยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองสะดุดหยุดลงหรือสะดุดหยุดอยู่แต่อย่างใด

จากที่ได้ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ คือ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศไทย โดยในบทต่อไป จะได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ทั่วไป ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลและแนวความคิดทางกฎหมายมาใช้ในปัจจุบัน ว่าสมควร นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้หรือไม่

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

โดยที่หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีปกครองนั้น ถือเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันแสดงให้เห็นได้จากกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีได้ ณ ที่ทำการศาลหรือยื่นฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้<sup>138</sup> การไม่กำหนดรูปแบบของคำฟ้องไว้ว่าคำฟ้องต้องมีรูปแบบเช่นไร เพียงแต่คำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำที่สุภาพและต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้เท่านั้น<sup>139</sup> หรือแม้กระทั่งการที่ไม่มีบทบัญญัติบังคับผู้ฟ้องคดีจะต้องมีการดำเนินการแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดีในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวล้วนเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความสะดวกอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว โดยที่ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่มีฐานะเป็นประชาชนทั่วไป หากได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายดังเช่นผู้ประกอบการวิชาชีพในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่มีข้อพิพาทและข้อกฎหมายที่มีความยุ่งยาก ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีย่อมมีโอกาสที่จะขาดตกบกพร่องได้โดยง่าย การศึกษาในบทนี้

<sup>138</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 46 คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

<sup>139</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคหนึ่ง คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยเป็นสำคัญ

#### 4.1. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ชัดเจน

แม้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงส่วนที่เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การแสวงหาข้อเท็จจริง การนั่งพิจารณาคดี การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตลอดจนการอุทธรณ์และการบังคับคดีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเพียงที่กำหนดไว้ในนิยามตามมาตรา 3 “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้อธิบายในขณะที่ยื่นฟ้องคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>140</sup> แล้ว ข้อ 62 วรรคสาม กำหนดแต่เพียงว่า “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง” จากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าว ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองได้เพียงใด ศาลปกครองมีการดำเนินการบวนวิธีพิจารณาในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้เช่นไร และที่สำคัญศาลปกครองนำหลักกฎหมายใดมาพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายวิธีสบัญญัติไว้โดยเฉพาะในเรื่องนั้นๆ หรือมีช่องว่างแห่งกฎหมายขึ้น (Gap in the law)

<sup>140</sup> โดยที่มาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอ การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินการบวนพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

โดยทั่วไปแล้วช่องว่างแห่งกฎหมาย ย่อมเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ<sup>141</sup>

กรณีที่หนึ่ง ผู้ร่างกฎหมายคิดไปไม่ถึงว่าจะมีช่องว่างในกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยเหตุสองประการ กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายสามารถจะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายได้ และเป็นความบกพร่องของผู้ร่างกฎหมายเองที่ไม่ได้นึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และด้วยเหตุนี้จึงไม่ได้มีการร่างบทบัญญัติสำหรับกรณีนั้นๆ ไว้ เช่น ในเวลาที่บัญญัติกฎหมาย ได้มีโทรศัพท์ใช้อยู่แล้ว แต่ผู้ร่างกฎหมายบกพร่องเองไม่ได้คิดถึงโทรศัพท์ และไม่ได้บัญญัติกฎหมายไว้สำหรับกรณีติดต่อกันทางโทรศัพท์ เป็นต้น หรือผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถที่จะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้นได้ เพราะยังไม่มีเหตุการณ์อันทำให้เกิดช่องว่างนั้นเกิดขึ้น อย่างเช่น ผู้ร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ย่อมไม่สามารถที่จะนึกถึงการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับไฟฟ้า เพราะยังไม่ใช้แพร่หลาย ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงการลักปลงงาน เช่น การลักกระแสไฟฟ้าไปใช้ เป็นต้น

กรณีที่สอง ผู้ร่างกฎหมายคิดถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น แต่เห็นว่าสำหรับกรณีที่ช่องว่างแห่งกฎหมายยังไม่สมควรบัญญัติไว้ให้ตายตัว เพราะคำรากฎหมายและคำพิพากษาของศาล ยังไม่ได้พิจารณาปัญหานั้นอย่างเพียงพอ โดยยังไม่ได้คิดค้นหลักเกณฑ์อันเหมาะสมไว้สำหรับเรื่องนั้นๆ โดยเหตุนี้การที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับกรณีนั้นๆ ให้เป็นการตายตัวย่อมจะเป็นการรีบด่วนจนเกินไป เพราะบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนั้น จะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการที่คำราและคำพิพากษาจะได้คลี่คลายปัญหานี้ให้กระจ่างแจ่มแจ้งต่อไป ในภายภาคหน้าและหาหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์มาใช้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าจะบัญญัติกฎหมายไว้ชัดเจน คำรากฎหมายหรือคำพิพากษาก็จะได้แต่อธิบายตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วเท่านั้น ในกรณีดังกล่าว ผู้ร่างกฎหมายก็ปล่อยช่องว่างแห่งกฎหมายทิ้งไว้

เมื่อมีช่องว่างแห่งกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปมีว่าศาลจะต้องพยายามหาหลักเกณฑ์มาพิจารณาคดีให้ได้เสมอ จะพิพากษายกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้ปรับแก้คดีไม่ได้ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศสถึงกับมีบทบัญญัติลงโทษผู้พิพากษาซึ่งยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายใช้บังคับแก้คดี ทั้งนี้คือผู้พิพากษาจะต้องพยายามอุดช่องว่างแห่งกฎหมายโดยวางหลักเกณฑ์ที่เห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นความยุติธรรม แล้วนำมาปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดี หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาจะได้กำหนดขึ้นนี้จะต้องกระทำ โดยผู้พิพากษาลองสมมติตนเองว่า ถ้าผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองแล้ว จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ

<sup>141</sup> จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 128), เล่มเดิม.

อย่างไร<sup>142</sup> สำหรับกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ ก็ต้องดำเนินการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามวิธีที่ถูกกฎหมายนั้นกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะผู้ใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นศาลหรือประชาชน ย่อมต้องผูกมัดกับวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ โดยกฎหมายที่บัญญัติวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ เช่น

(1) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้เช่นนี้ แสดงให้เห็นกำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

ลำดับที่หนึ่ง จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น การที่สิ่งใดจะถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน อันเป็นที่ยอมรับและถือตามของมหาชนทั่วไป และที่สำคัญต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ลำดับที่สอง บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เป็นกรณีที่ยกบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในเรื่องอื่น แต่เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติไว้สำหรับข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกันมาปรับใช้

ลำดับที่สาม หลักกฎหมายทั่วไป หลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้อุดช่องว่างของกฎหมายนี้อาจปรากฏอยู่ในรูปของสุภาษิตกฎหมาย<sup>143</sup> เช่น กรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา (*acta exterior indicant interior secreta*) ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน (*nemodat qui non habet*) การมาขอความยุติธรรมต้องมาด้วยความสุจริต (He who comes to quity must come wiyh clean hand) เป็นต้น หรืออยู่ในหลักกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายนำมาใช้ร่างกฎหมายฉบับนั้น หลักกฎหมายทั่วไปนี้จะทราบได้จากการนำบท

<sup>142</sup> แหล่งเดิม.

<sup>143</sup> ศาสตราจารย์พระยานิติศาสตร์ ไพศาลย์ ให้อธิบายเรื่องสุภาษิตกฎหมายไว้ว่า สุภาษิตกฎหมายเป็นคำกล่าวปลุกความคิดในกฎหมาย และมีสารประโยชน์มาก แต่ก็บกพร่องอยู่บ้างเป็นธรรมดาอย่างสุภาษิตอื่น โดยที่เป็นข้อความสั้นเต็มไปด้วยแก่นความจริง สุภาษิตย่อมกล่าวแสดงหลักทั่วไป มิได้แจ้งรายละเอียดหรือวางข้อยกเว้นคิดท้าวไว้ด้วย จึงต้องระมัดระวังในการที่จะใช้ดำเนินความคิดของเราในกฎหมาย แผนกใด ๆ รวมทั้งวิชาว่าความด้วย แต่อย่างไรก็ดี คงไม่มีใครกล่าวอ้างว่าสุภาษิตเป็นของไร้ประโยชน์ ...สุภาษิตกฎหมายในยุโรปโดยมากเขียนเป็นภาษาลาติน เพราะเหตุว่าในชั้นเดิมได้มาจากกฎหมายแพ่งโรมันเป็นพื้น...จาก “สุภาษิตกฎหมาย,” โดย พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, 2549, นิติสารัน, 22 (5), น. 517.

มาตราต่างๆ หลายๆ มาตราที่บัญญัติสำหรับข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันมาพิจารณา และเมื่อพิจารณาด้วยทฤษฎีหลายมาตราดังกล่าวแล้ว ก็จะพบหลักกฎหมายทั่วไปที่ผู้ร่างกฎหมายนำมาใช้

(2) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมาย

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481 บัญญัติว่า

“เมื่อใดไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดแห่งประเทศสยามที่จะยกมาปรับแก้กรณีการชดกันแห่งกฎหมายได้ให้ใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล”

(3) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า

“วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้”

เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 และมาตรา 33 มาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ กล่าวคือ ศาลที่พิจารณาคดีอาญาย่อมลงโทษบุคคลฐานละเมิดอำนาจศาล โดยนำมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับได้

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้มีการบัญญัติวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้เช่นกัน ปรากฏตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

การที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นบททั่วไปที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างและเป็นเอกเทศจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการกำหนดให้นำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับเพื่ออุดช่องว่างแห่งกฎหมายเป็นการยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่เช่นนั้นแล้ว หากมีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้นในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็จะมีควมพยายามนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ อันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองและอาจส่งผลกระทบต่อวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ โดยในเรื่องดังกล่าวที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด<sup>144</sup>

<sup>144</sup> จารายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 11 – 11/2543 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2543.

ได้อภิปรายเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีความเห็นออกเป็นสามแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ข้อความในข้อ 5 วรรคสอง ที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะเช่นใด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองใช้ในการพิจารณาคดีได้อย่างถูกต้อง และไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่นที่ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องการขนส่งทางทะเล แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะว่าด้วยการขนส่งทางทะเล ศาลฎีกาจึงได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่าถ้าบทกฎหมายไม่มี ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปของประเทศไทยก็ไม่มี ศาลฎีกาจึงนำเอาคำพิพากษาของศาลอังกฤษเกี่ยวกับการขนส่งทางทะเลมาใช้ โดยอ้างว่าเป็นกฎหมายทั่วไป เป็นต้น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดมาตรฐาน ก็จะเกิดปัญหาการอ้างกฎหมายต่างๆ ในการพิจารณาคดีของศาลได้ แต่ถ้ามีหลักเดียวก็จะไม่เกิดปัญหา และไม่เป็นการของศาลปกครองสูงสุดในการชี้ขาดว่า หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในแต่ละเรื่องเป็นอย่างไร และเนื่องจากระบบไต่สวน เป็นระบบแสวงหาข้อเท็จจริง โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายหรือโดยศาลไม่จำกัดเฉพาะคู่ความเท่านั้นที่นำสืบได้ ศาลอาจหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ระบบไต่สวนจึงเป็นระบบที่เปิดกว้างให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไปได้ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยตรง แต่ควรแก้ไขถ้อยคำ “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ให้มีความชัดเจน

แนวทางที่สอง เห็นว่า เนื่องจากไม่มีเรื่องใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง จึงควรตัดข้อความในข้อ 5 วรรคสอง ออก

แนวทางที่สาม เห็นว่า เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นเรื่องใหม่ และพัฒนาจากหลักทั่วไปและหลักกฎหมายของประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นหลักสากล นอกจากนั้น ระบบไต่สวนเป็นกระบวนการพิจารณา เมื่อการดำเนินการตามระบบไต่สวนตามข้อ 5 วรรคสอง ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดโดยเฉพาะ การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเรื่องต่างๆ จึงเป็นเรื่องของหลักการที่ตุลาการจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ ซึ่งหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถอุทธรณ์มายังศาลปกครองสูงสุดได้ และการกำหนดข้อความในข้อ 5 วรรคสอง ที่ให้นำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ เพื่อมิให้ร่างระเบียบฯ นี้ มีช่องว่าง เช่นเดียวกับมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะให้ศาลปกครองใช้หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษร และสามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อีกทั้งบทบัญญัติ



ในลักษณะดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นใช้ในวิธีพิจารณาคดี ซึ่งจะทำให้ศาลปกครองสามารถวิวัฒนาการไปพร้อมกับสังคมได้

แม้ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปแล้วว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีความเป็นมาและแนวความคิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่าย และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ซึ่งบทบาทของศาลในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแพ่งนี้จะทำหน้าที่เพียงการควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น โดยปล่อยให้คู่ความเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่ความแต่ละฝ่ายย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่เป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือ คู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ในขณะที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองนั้น ดังนั้น บทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงมีทั้งในส่วนการควบคุมกระบวนการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งมีบทบาทที่มากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่ง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในอีกหลายเรื่องแม้กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองจะไม่ได้กำหนดให้นำมาใช้โดยอนุโลมก็ตาม ก็จะต้องนำมาใช้บังคับในสถานะที่เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป เนื่องจาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปเป็นจำนวนมาก เพราะถ้าสืบสาวความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีของทุกสังคม จะเริ่มต้นพิพาทกันในเรื่องทางแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งหลายก็พัฒนามาจากการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปมากมาย ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติในทางกฎหมายบางประการแม้จะบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก็ยังเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาลจะต้องนำมาใช้บังคับเหมือนกัน

โดยที่กระบวนการทางยุติธรรมในรูปขององค์กรศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้นไม่สามารถเริ่มคดีได้เอง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่เป็นผู้นำข้อพิพาทมาสู่ศาลตามหลักการริเริ่มโดยคู่ความ (party presentation) จุดเริ่มต้นในการดำเนินกระบวนการ

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมจึงมีที่มาจาก “คำฟ้อง” เช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาคำนิยามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>145</sup> แล้ว เห็นได้ว่าคำฟ้องมีความหมายรวมถึงคำฟ้องเพิ่มเติมด้วย ซึ่งคำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของคู่ความในการให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แม้หลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลหรือหลักได้สวนกับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความหรือหลักความประสงค์ของคู่ความ จะมีได้มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด กล่าวคือ หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นการอธิบายถึงอำนาจของบุคคลที่จะตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบของตนเองว่าจะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลหรือไม่ และหากนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแล้วจะฟ้องร้องภายในขอบเขตเพียงใด ซึ่งเป็นอำนาจของคู่ความที่มีต่อการกำหนดลักษณะของข้อพิพาทในคดีรวมทั้งเป็นอำนาจของคู่ความที่มีต่อการกำหนดความสัมพันธ์ในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การแก้ไขคำฟ้อง การถอนฟ้อง เป็นต้น ในขณะที่หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลเป็นหลักที่กำหนดภาระหน้าที่ของศาลในการที่จะค้นหาให้ได้มาซึ่งความจริง หรือการทำให้ข้อเท็จจริงมีความกระจ่างชัดเจนโดยภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นภาระหน้าที่ในทางการของศาล แต่อย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยมีหลักร่วมกันว่าคู่ความในคดีต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาความจริง ถึงแม้จะเป็นคดีที่ใช้หลักในการแสวงหาความจริงโดยศาลก็ตาม โดยทั่วไปแล้วมิได้หมายความว่าศาลจะทำการค้นหาความจริงโดยปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของคู่ความในคดี ทั้งนี้ เพราะคู่ความในคดีจะรู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด เพื่อที่ศาลจะได้ทราบทิศทางของข้อเท็จจริงว่ามีข้อเท็จจริงใดที่จำเป็นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนหรือดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนั้น การนำหลักความประสงค์ของคู่ความมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองควรนำมาบังคับใช้แต่เพียงในเรื่องของการเสนอคำฟ้องเข้าสู่กระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล

<sup>145</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 1 (3) “คำฟ้อง” หมายความว่า กระบวนพิจารณาใด ๆ ที่โจทก์ได้เสนอข้อหาต่อศาล ไม่ว่าจะได้เสนอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้งหรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาล ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

โดยผู้ฟ้องคดีเพียงแต่บรรยายฟ้องที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำทั้งหลายอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าว และคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น<sup>146</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ที่จะเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดี โดยศาลจะเป็นผู้ที่พิจารณา คำฟ้องเดิมและคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากในวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวนนั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความสมดุล แก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

ในส่วนของหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l'immutabilité du litige)<sup>147</sup> ตามที่กล่าวมาแล้วว่าในทางทฤษฎี หลักนี้หมายความว่า เมื่อคดีได้มาสู่ศาลแล้ว ไม่ควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือขอบเขตของคดี เช่น การที่บุคคลอื่นเข้ามาแทนที่คู่ความในคดี การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของคู่ความ การเปลี่ยนแปลงวัตถุแห่งคดี หรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น แม้ว่าคู่ความจะมีอิสระในการที่จะกำหนดลักษณะและขอบเขตของคดีก็ตาม แต่เมื่อได้มีการกำหนดอย่างไรแล้วก็ควรที่จะคงไว้จนคดีเสร็จสิ้น ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเองก็เช่นกัน กล่าวคือ แม้วิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการดำเนินคดีปกครองของคู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้ หรือการที่ไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ก็จะแนะนำหรือส่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องแล้วแต่กรณีก็ตาม แต่ก็เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้โดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้โดยตลอด โดยอาศัยแต่เหตุเพียงว่าการที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยไม่มีทนายแล้ว การเคารพในความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีอย่างเต็มที่ จึงอาจขัดหรือแย้งต่อการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนได้ ดังนั้น หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีจึงควรนำมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย นอกจากหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีจะมีผลบังคับกับคู่ความแล้ว ในส่วนของศาลเองก็ควรที่จะเคารพและคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วยเช่นกัน เช่น การที่ศาลปกครองไม่สามารถที่จะตัดสินคดีไม่ครบหรือเกินไปกว่าประเด็นแห่งคดีและคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือการที่ศาลไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผู้ที่เป็นคู่ความหรือคำขอท้ายคำฟ้อง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว “หลักความประสงค์

<sup>146</sup> มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>147</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 100), เล่มเดิม.

ของคู่ความ” และ “หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี” จึงถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ที่เป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีในศาล

จากการที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาล จะต้องถือปฏิบัติตามในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีก็ตาม แต่โดยที่คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีแพ่ง การปรับใช้หลักความประสงค์ของคู่ความและหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีในคดีปกครอง จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าการนำมาปรับใช้นั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับลักษณะของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่มีวิธีพิจารณาโดยมีตุลาการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในวิธีพิจารณาคดี มีวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย และมุ่งเน้นถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นสำคัญ

#### 4.2 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ต่างประเทศมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

จากการที่ได้ศึกษาลักษณะของการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมาแล้วนั้น อาจแบ่งได้ออกเป็นสองประเภทด้วยกัน คือ การขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อหาและคำขอบังคับที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาในคำฟ้องเดิม และการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้ออ้างที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาในคำฟ้องเดิม

สำหรับการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้ออ้างในคำฟ้องเดิม เช่น คำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอ้างว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ เนื่องจากมิได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน นอกจากนั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อมา ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยอ้างว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในลักษณะดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันนั้น สามารถกระทำได้โดยการที่ผู้ฟ้องคดีอาจกล่าวอ้างสิทธิอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องเดิม หรือผู้ฟ้องคดีอาจอาศัยข้อเท็จจริงอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแล้ว นอกจากนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้เมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมหรือศาลเห็นสมควรให้เปลี่ยนแปลงคำฟ้องได้

ในส่วนวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัด กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเหตุผลจะต้องกระทำภายในอายุความการฟ้องคดี และเนื่องจากในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de

pouvoir) นั้น ได้มีการแบ่งแยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายออกเป็นสองเหตุหลักด้วยกัน คือ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) และเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) โดยความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกนั้นครอบคลุมเหตุย่อยสามกรณีด้วยกัน คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte) นิติกรรมทางปกครองโดยออกไปผิดแบบ (le vice de forme) และนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) ส่วนเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในนั้น ครอบคลุมเหตุย่อยสองกรณี คือ นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) และนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure) การแบ่งแยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายออกเป็นลักษณะดังกล่าว มีผลเป็นอย่างมากในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส เนื่องจากจะมีผลต่อการนับระยะเวลาที่คู่กรณีจะมีสิทธิเสนอเหตุดังกล่าวต่อศาลโดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ซึ่งหากในชั้นยื่นคำฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้ระบุเหตุผลในคำฟ้องว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุหลักเหตุใดเหตุหนึ่ง และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะขอแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลในคำฟ้องก็แต่โดยเฉพาะเป็นเหตุที่อยู่ในประเภทเดียวกับเหตุตามคำฟ้องเดิมเท่านั้น เช่น หากคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจออกคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเปลี่ยนเหตุผลหรือเพิ่มเติมเหตุผลเป็นการออกคำสั่งนั้นผิดรูปแบบได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเปลี่ยนเหตุผลหรือเพิ่มเติมเหตุผลเป็นการออกคำสั่งโดยบิดเบือนการใช้อำนาจไม่ได้

แม้การพิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส และเป็นหลักการพิจารณาที่สอดคล้องกับเหตุที่ใช้อ้างในการฟ้องคดีปกครอง (Cas d'ouverture) ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลในการวินิจฉัยเนื้อหาของคดีปกครองแต่ละประเภทที่ศาลจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้จากการใช้มาตรการต่างๆ เช่น การมีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือการมีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติต่อจากนั้น จึงจะพิจารณาคัดไปว่ามีเหตุที่สามารถใช้อ้างในการฟ้องคดีปกครองที่พิพาทได้หรือไม่ โดยลำดับการพิจารณาเหตุที่ใช้อ้างในการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครอง (l'ordre d'examen des moyens) จะเริ่มต้นจากการพิจารณาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน

เมื่อศาลปกครองตรวจพบเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลมีอำนาจเลือกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ตามที่ศาลจะเห็นว่าเหมาะสม และถ้าพบหลายเหตุศาลจะยกเหตุเดียวขึ้นอ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็ได้ หรือศาลสามารถยกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายขึ้นอ้างประกอบกันเพื่อให้เหตุผลในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นหนักแน่นขึ้น และเป็นการให้ความรู้และหลักในการปฏิบัติราชการต่อฝ่ายปกครองได้

ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทมีเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกและเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในแล้ว กรณีดังกล่าว เป็นการสมควรที่ศาลปกครองจะอ้างถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ไม่ว่าจะเป็กรณที่นิติกรรมทางปกครองนั้นออกโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นกรณที่มีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว เพื่อที่จะเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ฝ่ายปกครองกลับไปออกคำสั่งทางปกครองฉบับใหม่ ที่เพียงแต่ทำการแก้ไขแบบหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองยังคงเดิมและอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในที่สุดแล้วเมื่อมีการฟ้องคัดค้าน ในเนื้อหา ศาลอาจต้องพิพากษาถึงนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยใช้หลักเกณฑ์ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้ออ้างในคำฟ้องเดิมนั้น เป็นข้ออ้างที่แสดงถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) หรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) และเป็นข้ออ้างที่มีลักษณะเช่นเดียวกันหรือไม่นั้น จะเป็นไปตามแนวทางที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางในวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส ทั้งวิธีปฏิบัติและตัวบทของ Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel 1973 ถือเป็นต้นร่างในการวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย และเป็นต้นร่างของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>148</sup> และการพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่จะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเหตุดังกล่าว ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อหลีกเลี่ยงเหตุแห่งความ

<sup>148</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 2), เล่มเดิม.

ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่างๆ ก็ตาม แต่โดยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในรูปขององค์กรศาลในประเทศไทยนั้น เพิ่งจะมีขึ้นมาได้ไม่นานนัก ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่ชัดเจน และมักจะพบว่าในคำฟ้องก็ดี คำให้การก็ดี คู่กรณีในคดีปกครองยังขาดความรู้ถึงเหตุที่จะยกขึ้นอ้างในการขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ทำให้การบรรยายข้อเท็จจริงในคำฟ้องยังคงมีความขาดตกบกพร่อง หรือในทางตรงกันข้ามมีการกล่าวอ้างถึงเหตุที่ไม่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนั้นแล้ว หากพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า "คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ" บทบัญญัติดังกล่าวก็หาได้มีการแบ่งแยกเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองออกเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่า เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประเภทใดบ้างมีความเกี่ยวเนื่องและพอที่จะนำมาอ้างรวมกันเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ และหลักการแบ่งแยกดังกล่าวในบางคดีต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการเป็นอย่างมาก ในการที่จะกล่าวอ้างหรือแบ่งแยกได้ว่าข้ออ้างในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น อยู่ในเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประเภทใด อีกทั้งนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทย่อมอาจมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หลายประการ การนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในขณะนี้ จึงเปรียบเสมือนกับเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดีเกินสมควร

นอกจากนั้นแล้ว การนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน กล่าวคือ เป็นวิธีพิจารณาที่ควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการ การควบคุมกระบวนการพิจารณาของตุลาการในศาลปกครองนั้น แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดตั้งแต่ที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แม้โดยทั่วไปแล้วตุลาการไม่สามารถที่จะยกคดีปกครองขึ้นมาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาพิพากษาได้ด้วยตนเอง ต้องมีการฟ้องคดีโดยคู่กรณี ซึ่งอาจเป็นประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่เมื่อมีการฟ้องคดีแล้ว

ยอมเป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะเข้าควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีดังกล่าว เช่น ในกรณี  
 ที่ศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้  
 หรือคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอ ศาลหรือตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่แจ้งให้  
 ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง นอกจากนั้นแล้ว ในขั้นตอนของการแสวงหา  
 ข้อเท็จจริงในคดีจะถูกควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการที่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง  
 โดยตุลาการจะต้องทำการวิเคราะห์คำฟ้องและข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอเช่นไร และมีข้ออ้าง  
 สนับสนุนคำฟ้องของคนอย่างไร เพื่อที่จะกำหนดแผนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยศาลหรือ  
 ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจที่จะใช้มาตรการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจำเป็น  
 และมีอำนาจที่จะปฏิเสธคำขอของกลุ่มที่ศาลเห็นว่าไม่จำเป็นหรือมีลักษณะเป็นการประวิงคดี  
 และถ้าหากศาลเห็นว่าคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาได้แล้ว ก็สามารถที่จะยุติ  
 การแสวงหาข้อเท็จจริงได้ และแม้ว่าตุลาการจะไม่สามารถกำหนดหรือเพิ่มเติมคำขอของผู้ฟ้องคดี  
 ได้ด้วยตนเอง หรือพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้อง (ultra petita) แต่ศาลก็สามารถตรวจสอบเหตุผล  
 ที่จะใช้อ้างในการพิพากษาคดีทุกๆ เหตุ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยกขึ้นอ้าง หากว่าเหตุผล  
 ที่ใช้อ้างในการพิพากษาคดีนั้นเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (d'ordre public)  
 และยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลมีอำนาจที่จะเลือกได้ว่า  
 ในบรรดาเหตุผลทั้งหลายที่ศาลสามารถยกขึ้นมาใช้เป็นข้ออ้างในการเพิกถอนคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะ  
 เหตุที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมา หรือไม่ได้อ้างแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลสามารถที่จะยก  
 เหตุผลขึ้นมาอ้างเพียงเหตุผลเดียวที่ศาลเห็นว่าสมควรอ้าง โดยไม่จำเป็นต้องยกเหตุผลอื่นๆ อีกก็ได้

เหตุผลอีกประการที่หนึ่งที่ทำให้ยังไม่สมควรนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุ  
 แห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน  
 ตามวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี  
 ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยนั้น เนื่องจากโดยลักษณะทั่วไปของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีไม่ว่าจะ  
 เป็นในระบบศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น คือ กระบวนการพิจารณาจะต้องมีลักษณะเป็นกระบวนการ  
 พิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์  
 ดังกล่าวได้จึงอยู่ที่ตัวองค์กรของกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการวิธี  
 พิจารณาต่างๆ ในศาล หากมีการกำหนดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ในกระบวนการวิธีพิจารณาโดยไม่  
 สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะส่งผลทำให้เป็นอุปสรรค  
 ต่อการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณา และกระบวนการพิจารณาที่มีความสลับซับซ้อนยังอาจส่งผลทำให้  
 เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คู่ความได้ จากการศึกษาในบทที่ผ่านมามองเห็นได้ว่าในปัจจุบัน บทบาท  
 ของศาลได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีการพยายามที่จะกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้กระบวนการพิจารณา  
 มีความเรียบง่ายขึ้นหรือรวดเร็วขึ้นเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีพิพาทที่มีข้อแตกต่าง



ระหว่างสถานะของกลุ่มความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น คดีแรงงาน คดีผู้บริโภค เป็นต้น โดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ของศาลจะเป็นผู้ที่มีบทบาทและหน้าที่ในการเข้าไปช่วยแก้ไขความบกพร่อง อันเกิดจากความไม่สันทัดชัดเจนในการดำเนินคดีของกลุ่มความ โดยอาจช่วยเหลือในการแก้ไขคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้ว หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีปกครองนั้นถือเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งและพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐซึ่งอาจทำให้เอกชนเสียเปรียบ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางคดี ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการช่วยเหลือในการดำเนินคดี นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ ดังนั้นวิธีพิจารณาในคดีปกครองจึงจะต้องไม่มีลักษณะที่ซับซ้อนหรือไม่มีลักษณะที่ยากต่อการทำความเข้าใจของผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิในการดำเนินคดีปกครองได้ด้วยตนเองตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของบทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น มีข้อควรคำนึงอยู่เสมอว่า แม้ว่าเป้าหมายในเรื่องของบทบาทศาลตามที่กล่าวมานั้น จะต้องการให้ได้ความเป็นจริงที่สมบูรณ์หรือเพียงประสงค์ (objective truth) ก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่าศาลจะต้องเข้าไปทำหน้าที่แทนคู่ความในการค้นหาความจริงอย่างเต็มตัว แต่เป็นเพียงการเข้าไปช่วยเหลือคู่ความในการค้นหาความจริงเท่านั้น<sup>149</sup> และศาลจะต้องไม่ใช่อำนาจที่มีอยู่มากนั้นไปในทางที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีหรือเร่งรัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาเสียจนทำให้คู่กรณีไม่มีโอกาสต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่ อันจะมีผลทำให้เสียความยุติธรรมได้

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ตามที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า แม้หลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสจะเป็นต้นแบบในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยก็ตาม แต่การนำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในเรื่องของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในบางเรื่องมาปรับใช้นั้น จะต้องมีการศึกษาและนำมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมด้วย ในขณะนี้จึงยังไม่สมควรที่จะนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส มาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

<sup>149</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 ( น.284 ), เล่มเดิม.

#### 4.3 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

แม้ด้วยแนวคิดและความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีลักษณะที่เป็นเอกเทศและมีความแตกต่างกันก็ตาม แต่ลักษณะความเป็นเอกเทศหรือความต่างของกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองจะต้องมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากศาลปกครองเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลยุติธรรม แนวคิดหรือหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งบางประการจึงได้ถูกพัฒนาจนกลายเป็นวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาลได้นำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีของตน

จากที่ได้มีการศึกษามาแล้วว่าในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมข้อหาและคำขอบังคับที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาในคำฟ้องเดิมนั้น ศาลปกครองได้นำเอาหลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม” มาปรับใช้กับคดี แต่โดยที่ลักษณะของคดีแพ่งและคดีปกครองมีความแตกต่างกันในหัวข้อนี้จึงจะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ว่าที่ผ่านมาศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้นำหลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม” มาปรับใช้กับคดีโดยมีลักษณะเช่นไร โดยเฉพาะในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาในคำฟ้องเดิม

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มาตรา 179 บัญญัติว่า

“โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียง อันกล่าวไว้ในคำฟ้องหรือคำให้การที่เสนอต่อศาลแต่แรกก็ได้

การแก้ไขนั้น โดยเฉพาะอาจเป็นการแก้ไขในข้อต่อไปนี้

- (1) เพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือ
- (2) สละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม หรือเสนอคำฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือ
- (3) ยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ เป็นข้อแก้ข้อหาเดิม หรือที่ยื่นภายหลัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้าง หรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา หรือเพื่อหักล้างข้อหาของกลุ่มความอีกฝ่ายหนึ่ง

แต่ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดเสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้”

หลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม” นี้ บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 179 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินพิพาท ในฟ้องเดิม หรือการเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมโดยเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้างหรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุน ข้อหา คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังจะต้องเกี่ยวข้องกันพอที่จะพิจารณาและชี้ขาดตัดสิน เข้าด้วยกันได้ โดยศาลฎีกามีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6775 - 6776/2548 ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองฟ้องอ้างว่า ถูกจำเลยเลิกจ้างโดยกล่าวหาว่าโจทก์ทั้งสองขกยกทรัพย์ซึ่งไม่เป็นความจริง สภาพแห่งข้อหา ที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือ โจทก์ทั้งสองถูกจำเลยเลิกจ้าง โดยข้ออ้างที่อาศัย เป็นหลักแห่งข้อหาคือเหตุที่เลิกจ้างนั้นไม่มีอยู่จริง ขอให้บังคับจำเลยจ่ายค่าชดเชย ค่าเสียหาย จากการกระทำละเมิด และคืนเงินประกัน เห็นได้ว่า ตามคำฟ้องเดิม โจทก์ทั้งสองบรรยายฟ้อง เรียกค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม เท่ากับโจทก์ทั้งสองฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์ทั้งสอง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่ว่าเหตุผลนั้นจะเกิดจากฝ่ายโจทก์ทั้งสองผู้เป็นลูกจ้างหรือเกิดจาก ฝ่ายจำเลยผู้เป็นนายจ้าง ส่วนคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องโจทก์ทั้งสองขอเรียกค่าเสียหายจากการละเมิด อันเกิดจากการที่จำเลยจงใจกลั่นแกล้งร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาฐานขกยก แก่โจทก์ทั้งสองโดยไม่เป็นความจริง ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย สภาพแห่งข้อหา ที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือจำเลยร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนด้วยเรื่อง ที่ไม่เป็นจริงว่าโจทก์ทั้งสองขกยกทรัพย์ ด้วยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาว่าจากการร้องทุกข์นั้น ทำให้โจทก์ทั้งสองถูกจับกุมและถูกฟ้องเป็นคดีอาญา ได้รับความเสียหายเป็นค่าขาดประโยชน์ ไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ต้องเสียค่าจ้างทนายความ ในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจ ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าขาดประโยชน์ ที่โจทก์ทั้งสองไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ค่าจ้างทนายความ ในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจในการที่ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา แม้ว่าตามคำร้อง ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ทั้งสองจะเป็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเช่นกัน แต่เป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการร้องทุกข์และฟ้องคดีอาญา ไม่เกี่ยวกับการเลิกจ้างที่ไม่มีเหตุ อันสมควรที่โจทก์ทั้งสองฟ้องเรียกค่าเสียหายตามคำฟ้องเดิม คำฟ้องภายหลังตามคำร้องขอแก้ไข คำฟ้องจึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ไม่ชอบด้วยมาตรา 179 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1062/2551 คำฟ้องเดิมของโจทก์เป็นการฟ้องเรียกค่าจ้าง ทำป้ายโฆษณาและค่าทำการโฆษณาโครงการมหรหรรคมโคมไฟเฉลิมพระเกียรติที่จำเลยว่าจ้างโจทก์ ให้ดำเนินการตามสัญญาว่าจ้างโฆษณา โดยตามคำฟ้องเดิมระบุการแบ่งงานออกเป็นสองส่วน

ซึ่งจำเลยได้ชำระค่าจ้างให้แก่โจทก์บางส่วนแล้ว ส่วนคำร้องที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น โจทก์ได้ขอตัดค่าจ้างงานในส่วนที่สองออกแล้วขอเพิ่มเงินค่าจ้างในส่วนที่สามแทนโดยอ้างว่าเป็นค่าจ้างชำระในการทำป้ายโฆษณาโครงการหอไอซ์ของจำเลยซึ่งเป็นงานเพิ่มเติม แล้วนำไปติดตั้งแทนป้ายโฆษณาโครงการกรมคอมไฟเฉลิมพระเกียรติในงานส่วนที่สองที่โจทก์ได้ดำเนินการติดตั้งไว้แล้ว โดยงานส่วนเพิ่มเติมนี้คงคิดเฉพาะค่าจ้างทำป้ายโฆษณาแต่ไม่คิดค่าโฆษณาเพราะยังอยู่ในระยะเวลาของงานในส่วนที่สอง ซึ่งการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนี้ยังคงอ้างสัญญาว่าจ้างโฆษณาเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นเดียวกันและเรียกค่าจ้างที่จำเลยยังคงค้างชำระรวมภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมดอกเบี้ยคิดถึงวันฟ้องเป็นเงินเท่าจำนวนทุนทรัพย์ในคำฟ้องเดิมเห็นว่า คำฟ้องที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมกับคำฟ้องเดิมเป็นการเรียกค่าจ้างโฆษณางานประเภทเดียวกัน อันเกิดจากนิติกรรมประเภทเดียวกันและจากสัญญาเดียวกันที่โจทก์กับจำเลยตกลงกันทำขึ้นเป็นหลักแห่งข้อหา การขอแก้ไขคำฟ้องเช่นนี้โจทก์ย่อมจะขอแก้ไขได้แม้เป็นการเพิ่มเติมข้อเท็จจริงหรือสละข้อเท็จจริงเพื่อให้ข้อหาที่ตั้งไว้เดิมบริบูรณ์แต่ยังคงให้จำเลยรับผิดชอบเดิม อีกทั้งข้อตกลงอันเป็นสัญญาจ้างทำของเพิ่มเติมเช่นว่านี้ กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องทำเป็นหนังสือ จึงจะฟ้องร้องให้รับผิดชอบได้แต่อย่างใดไม่ และโจทก์ยังคงต้องอาศัยสัญญาว่าจ้างโฆษณาเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นเดิม ฉะนั้นคำฟ้องที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมกับคำฟ้องเดิมจึงเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้

(3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 560-561/2551 โจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นคดีหนึ่ง ต่อมาโจทก์ฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นอีกเป็นคดีที่สอง คำฟ้องของโจทก์ทั้งสองสำนวนเป็นกรณีที่โจทก์เรียกเงินค่าทดแทนในที่ดินแปลงเดียวกันและเกิดจากการเวนคืนในคราวเดียวกัน ซึ่งทุนทรัพย์ในคดีสำนวนหลังเกิดจากจำนวนเนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการรังวัดแบ่งแยกที่ดินของโจทก์ที่โจทก์สามารถแก้ไขคำฟ้องเพิ่มจำนวนทุนทรัพย์ที่เรียกร้อง

(4) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 966/2551 คำฟ้องเดิมโจทก์เรียกร้องให้จำเลยใช้เงินแก่โจทก์เป็นค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดที่จำเลยฟ้องโจทก์เรียกหนี้ 6,460 บาท ซึ่งโจทก์ได้ชำระหนี้ให้จำเลยด้วยเช็คของผู้มีชื่อไปแล้วเป็นเหตุให้โจทก์แพ้คดีต้องเสียหายถูกยึดทรัพย์ เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและต้องเสียเกียรติชื่อเสียง รวมค่าเสียหายทั้งสิ้น 300,000 บาทเศษ โจทก์ยื่นคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องว่า โจทก์ขอถอนคำขอที่ให้บังคับจำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนในฟ้องเดิมเสียทั้งสิ้น โดยมีคำขอใหม่ให้บังคับจำเลยใช้ค่าเช็ค 6,460 บาท ซึ่งโจทก์ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกยอกเช็คที่โจทก์นำเอาไปเป็นประกันชำระหนี้ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้อื่นอันจำเลยจะต้องรับผิดชอบใช้เงินชำระแทนโจทก์ จำนวนทุนทรัพย์ตามคำร้องดังกล่าวมิได้รวมอยู่ในจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามคำฟ้องเดิม แต่เป็นการตั้งทุนทรัพย์เรียกร้องขึ้นใหม่ จึงมิใช่การขอลดจำนวนทุนทรัพย์

ที่พิพาทในฟ้องเดิมตามมาตรา 179(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการที่โจทก์ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกยอกเช็คของ โจทก์ขอให้จำเลยใช้เงินตามเช็คนั้นก็เป็นการตั้งข้อหาใหม่เปลี่ยนแปลงข้อหาในฟ้องเดิม มิใช่เป็นการสละข้อหาในคำฟ้องเดิมเสียบางข้อหรือเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมตามมาตรา 179 (2) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้มูลคดีตามคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องเพิ่มเติมจะมีลักษณะอย่างเดียวกัน แต่มูลคดีเกิดขึ้นคนละคราว ไม่เกี่ยวข้องกัน ก็ไม่อาจถือได้ว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำฟ้องเดิม เช่น คำร้องขอแก้ไขคำฟ้องของโจทก์ที่ระบุว่า ภายหลังจากศาลชั้นต้น ได้มีคำสั่งคุ้มครองประโยชน์ชั่วคราวแก่โจทก์ในเหตุฉุกเฉิน อันมีผลทำให้โจทก์สามารถกลับมาประกอบการค้าข้าวตามใบอนุญาตส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามปกติอีกครั้งหนึ่งเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณา โจทก์ได้ทำสัญญาขายข้าวแก่ผู้ซื้อในต่างประเทศอีกหลายราย แต่ต่อมาศาลชั้นต้นกลับยกเลิกคำสั่งคุ้มครองประโยชน์ชั่วคราวดังกล่าว ทำให้โจทก์ไม่อาจส่งมอบข้าวให้แก่ผู้ซื้อในต่างประเทศที่ทำสัญญาไว้ ดังนี้ แม้มูลคดีตามคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีลักษณะอย่างเดียวกัน แต่เป็นการกล่าวอ้างมูลคดีที่เกิดขึ้นภายหลังโจทก์ฟ้องคดีแล้ว มูลคดีจึงเกิดขึ้นคนละคราว ไม่เกี่ยวข้องกัน จึงถือไม่ได้ว่าคำฟ้องแก้ไขเพิ่มเติมของโจทก์เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5016-7/2550)

ในส่วนของศาลปกครอง ก็ได้มีการนำเอาหลักคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2552<sup>150</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 209/2551<sup>151</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2552<sup>152</sup> และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 235/2553<sup>153</sup> นอกจากนั้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว เช่น

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 8/2549 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการทันตแพทยสภา ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่ดูแลในเรื่องมาตรฐานการรักษาคนไข้ของทันตแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษาโดยใส่ฟันปลอมที่โรงพยาบาล หลังจากที่ใส่ไปได้ประมาณหนึ่งปีเศษ เกิดอาการผิปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงได้กลับไปหาทันตแพทย์ที่โรงพยาบาลเดิมเพื่อขอให้แก้ไขฟันซี่ที่มีปัญหา ทันตแพทย์จึงได้ทำการรักษาโดยใส่เครื่องมือจัดฟัน ผลปรากฏว่าฟันแถวบนที่ใส่เครื่องมือจัดฟันได้รุ่มและยุบเข้าไปด้านในทั้งแถว ผู้ฟ้องคดีกลับไปพบทันตแพทย์คนเดิมอีกครั้ง แต่อาการก็ไม่ดีขึ้น

<sup>150</sup> อ้างแล้วในหน้าที่ 81.

<sup>151</sup> อ้างแล้วในหน้าที่ 83.

<sup>152</sup> อ้างแล้วในหน้าที่ 86.

<sup>153</sup> อ้างแล้วในหน้าที่ 87.

และเมื่อไปขอรักษากับสถานพยาบาลอื่นก็ถูกปฏิเสธทุกสถานพยาบาล จนต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ไปรักษาที่โรงพยาบาลอื่น โดยทันตแพทย์ได้ทำการรักษาโดยใช้เครื่องมือคั่นคางหรือขากรรไกรของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีกลับมีอาการปวดศีรษะมาก คอแข็ง ก้มหน้าไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เปลี่ยนสถานพยาบาลที่รักษาอีก แต่ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันฟันของผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ดีขึ้น แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของทันตแพทย์ที่ทำการรักษาผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ทำให้ฟันของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีได้เคยทำหนังสือร้องเรียนไปยังทันตแพทย์สภา ซึ่งทันตแพทย์สภาได้ประชุมและมีมติให้ยกข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเรื่องร้องเรียนไม่มีมูล และเรื่องที่กล่าวหาขาดอายุความ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนมติของทันตแพทย์สภาที่ยกข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทำคำคัดค้านคำให้การ โดยได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยทำการเปลี่ยนฟันปลอมที่คลินิกแห่งหนึ่งซึ่งไม่ได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแต่แรก โดยทันตแพทย์ของคลินิกดังกล่าวได้ทำให้ฟันซี่หนึ่งที่อยู่ใกล้กับฟันปลอมของผู้ฟ้องคดีล้มลงไป เป็นผลให้ฟันซี่อื่นๆ ล้มลงตามไปด้วย ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทันตแพทย์สภาให้ความช่วยเหลือ จัดหาหรือแนะนำทันตแพทย์ที่ดีรักษาให้ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเลือกสถานพยาบาลได้ และขอให้สถานพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีเคยรับการรักษาตามที่กล่าวมาร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะทำคำฟ้องเพิ่มเติมได้ แต่ต้องยื่นต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม พอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งแม้จะมีสิทธิยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมได้ เนื่องจากเป็นการยื่นก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่มีมติในการประชุมครั้งที่ 8/2547 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2547 ให้ยกข้อกล่าวหาทันตแพทย์ที่ตรวจรักษาฟันให้ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นข้อกล่าวหาไม่มีมูล จากเหตุเรื่องที่กล่าวหาขาดอายุความ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ โดยมีคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ว่าขอศาลมีคำสั่งให้ทันตแพทย์สภาให้ความช่วยเหลือ จัดหาหรือแนะนำทันตแพทย์ที่ดีรักษาให้ผู้ฟ้องคดี ขอให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเลือกสถานพยาบาลได้ และให้ทันตแพทย์จากสถานพยาบาลที่กล่าวมาในฟ้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด เห็นว่า คำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ แม้ว่าคำขอดังกล่าวจะยื่นก่อนที่จะมีการกำหนด

วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่เป็นคำขอที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้องเดิม ทั้งไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกัน

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 153/2551 เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนปล่อยสารพิษและภาวะมลพิษ ทำให้สวนส้มของผู้ฟ้องคดีเกิดโรคพืชแทรกซ้อน มีลักษณะอาการสุกก่อนเก็บเกี่ยวและร่วงหล่นจากต้น โดยอ้างว่าได้รับความเสียหายเป็นจำนวน 147 ไร่ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแถลงขอลดจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้องไว้คงเหลือเพียง 20 ไร่ คิดเป็นเงินค่าเสียหายจำนวน 106,400 บาท ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องส่วนนี้ ไว้พิจารณาแล้ว

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเรียก ค่าเสียหายเพิ่มเติม โดยอ้างว่าแท้จริงแล้วสวนส้มของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอีก แต่ที่เรียก ค่าเสียหายในครั้งแรกเพียง 20 ไร่ เนื่องจากในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล ได้ทั้งหมด แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายใหม่โดยสามารถขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในส่วนค่าเสียหายเพิ่มเติมตามจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่จะให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกรณีที่คำฟ้องนั้นมีรายการไม่ครบถ้วนตามที่ กฎหมายกำหนด หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ เมื่อคดีนี้เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่สวนส้มได้รับความเสียหาย 147 ไร่ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแถลงขอลดจำนวนค่าเสียหาย ที่เรียกร้องไว้คงเหลือเพียง 20 ไร่ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเรียกค่าเสียหาย เพิ่มเติมจากเดิมอีก โดยอ้างว่าแท้จริงแล้วสวนส้มของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายมากกว่านั้น แต่ที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายในครั้งแรกเพียง 20 ไร่ เนื่องจากในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินที่จะเสีย ค่าธรรมเนียมศาลได้ทั้งหมด เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ โดยสามารถขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในส่วนค่าเสียหายเพิ่มเติมตามจำนวนค่าเสียหาย ที่แท้จริง แม้ค่าเสียหายที่เรียกร้องในคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมีอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนยื่นฟ้องคดี แต่พออนุโลมได้ว่าเป็นกรณีที่คำฟ้องเดิมมีรายการระบุเหตุแห่งค่าเสียหายไม่ครบถ้วน ตามความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่แก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อันเป็นมูลเหตุแห่งการละเมิดกรณีเดียวกันกับค่าเสียหาย ในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม อายุความละเมิดในกรณีละเมิดเดียวกันย่อมสะดุดหยุดลงจนกว่าคดี

จะได้วินิจฉัยถึงที่สุด หรือเสร็จไปโดยประการอื่นตามมาตรา 193/14 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องข้างต้น เป็นกรณีขอค่าเสียหายเพิ่มเติมจากเหตุละเมิดเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาชี้ขาดตัดสินไปด้วยกันได้

จากแนวคำพิพากษาของทั้งศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดที่ศึกษามาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำหลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม” มาใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีการใช้หลักการดังกล่าวก่อนข้างเคร่งครัด การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาในฟ้องเดิม มิใช่การตั้งข้อหาใหม่หรือเปลี่ยนแปลงข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาขึ้นใหม่ และจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้คำฟ้องเดิมบริบูรณ์เป็นหลัก แต่ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีการใช้หลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม” ก่อนข้างที่จะยึดหยุ่นกับผู้ฟ้องคดี อันเห็นได้จากการที่แม้คดีเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีขอให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในอีกข้อหาหนึ่ง ศาลปกครองก็มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

#### 4.4 ปัญหาบางประการที่เกิดจากการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเฉพาะเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และระยะเวลาในการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

แม้การที่ศาลปกครองนำหลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม” มาใช้ในลักษณะที่เป็นผลดีแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็มิได้หมายความว่าศาลปกครองจะสามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ในทุกกรณี ในบางกรณีนั้น นอกจากที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิมหรือไม่แล้ว ศาลปกครองยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าคำฟ้องเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องมาในภายหลังนี้พอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ นอกจากนั้นแล้ว แม้คำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีจะเกี่ยวข้องกันกับคำฟ้องเดิมก็ตาม แต่ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล



จะต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่หรือต้องมีการกำหนดผู้ฟ้องคดีต่างหากไปจากคำฟ้องเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วการแก้ไขคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหาให้ต่างไปจากคำฟ้องเดิม การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณารวมกับคำฟ้องเดิม ได้หรือไม่ ศาลปกครองยังจะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนิน กระบวนวิธีพิจารณาคดีด้วย ในหัวข้อนี้จึงจะได้ทำการศึกษาโดยแยกพิจารณาออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหาที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม และ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนข้อหาเดิม

4.4.1 กรณีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหาที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนด ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือ ละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง จากบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อหาของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง จึงหมายถึง กรณีที่จากเดิมผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลในลักษณะคดีประเภทใดประเภทหนึ่ง ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นคดีที่มีข้อหาอีกประเภทหนึ่งเพิ่มขึ้นต่างหากจากคำฟ้องเดิม เช่น กรณีคำฟ้องเดิมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

โดยเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น

เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหมายความว่ามีความรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องด้วยแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมาว่า มีหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายใดที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในส่วนของเงื่อนไขในการฟ้องคดี ซึ่งหากคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีข้อใดข้อหนึ่งแล้ว หากเงื่อนไขนั้นเป็นเงื่อนไขที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขได้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถ้าเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจแก้ไขได้ ถือว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา<sup>154</sup>

ลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้อหานี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรณีที่คำฟ้องเดิมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า คำฟ้องเพิ่มเติมลักษณะดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาเข้าด้วยกันได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของเนื้อหาในคำฟ้องแล้วจะเห็นได้ว่า คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการฟ้องในแง่ของการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง

<sup>154</sup> ข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐแสดงเจตนาออกมาอย่างใดอย่างหนึ่งในรูปของคำสั่งหรือการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันนำไปสู่การเพิกถอนสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สิ้นผลไป ซึ่งคดีประเภทนี้ ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเรียกว่า “คดีปกครองประเภทภาวะวิสัย” ส่วนคำฟ้องเพิ่มเติมที่ขอให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการจะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมต้องมีการพิจารณาถึงคำสั่งอันเป็นวัตถุแห่งการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีที่เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 61483 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยอ้างว่าโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวออกสืบเนื่องมาจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เลขที่ 108 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นหลักฐานของที่ดินแปลงอื่นที่มีการออกโฉนดที่ดินไปเต็มพื้นที่แล้วเป็นผลให้โฉนดที่ดินเลขที่ 65760 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ 61483 และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ต้องถูกเพิกถอนไปด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว คำฟ้องเดิมจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติม โดยมีประเด็นว่า คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการดำเนินการออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทด้วยความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 85 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ซึ่งประเด็นการขอให้ชดใช้เงินเป็นประเด็นหรือคำขอที่เพิ่มขึ้นใหม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นมูลเหตุเดียวกันกับคำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 เนื่องจากหากศาลเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายและพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวด้วยความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี คำฟ้องเพิ่มเติมจึงเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมที่พอจะรวมพิจารณาด้วยกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2554)

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาคือ เมื่อพิจารณากำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีของคดีพิพาททั้งสองประเภทแล้วมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องเพิ่มเติมที่มีการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการออกคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ จะต้องพิจารณากำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาโดยแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากกระทำละเมิดด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากคำสั่งนี้ ผู้ฟ้องคดีมักจะอ้างว่าวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีละเมิดอันเนื่องมาจากคำสั่ง ควรจะเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่วันเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง เนื่องจากวันดังกล่าวยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเป็นการกระทำละเมิด เพราะยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการออกคำสั่งนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามกฎหมาย ดังนั้น วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรจะเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้น

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของความรับผิดทางละเมิด คือ มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีความเสียหายเกิดขึ้นและความเสียหายนั้นเป็นผลจากการกระทำของผู้ละเมิด เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ดังนั้น วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในการฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งกับวันที่รู้หรือ

ควรรู้เหตุแห่งการกระทำละเมิดจากคำสั่งจึงควรเป็นวันเดียวกัน ซึ่งในกรณีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยยืนยันหลักการดังกล่าว ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหาย จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือนร้อยละ 5 ของเงินเดือนเป็นเวลาสองเดือน และต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นหน้าที่ไม่สอบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็น คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยของ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่ คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ 10 ตุลาคม 2546 ลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือนร้อยละ 5 ของเงินเดือน เป็นเวลาสองเดือน และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 จึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เป็นมูลพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตั้งแต่วันที่ ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย คือ วันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2551)

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว นำมาใช้กับ คดีที่เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดี แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหาและคำข้อบังคับเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ร้องสอดต่อเติมอาคารเลขที่ 45 - 47 ตำบลวัดใหม่ อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี เป็นชั้น 4 และชั้น 5 โดยสร้างเสา ค.ส.ล. ชั้นดาดฟ้าของอาคาร แล้ววางพื้น ค.ส.ล. และมุงหลังคา ชั้นดาดฟ้า รวมทั้งต่อเติมพื้นชั้นลอยด้านหน้าอาคาร และยังได้ติดตั้งกันสาดโครงเหล็กด้านหน้า อาคารเลขที่ 45 โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมดังกล่าว และให้ระงับการใช้อาคาร ดังกล่าวชั่วคราวจนกว่าจะมีการปรับปรุงให้เป็นไปตามแบบที่มีอยู่เดิม ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการจงใจหรือประมาท

เลนเล่อหรือละเว่นไม่กระทำการตามหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ค่าซ่อมผนังอาคาร เป็นเงิน 200,000 บาท ค่าทาสีอาคาร เป็นเงิน 60,000 บาท ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นเงิน 40,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 300,000 บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำฟ้องเดิมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือละเว่นไม่กระทำการตามหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อันเป็นคำฟ้องที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ตามข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2552 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2552 ถึงผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดกระงับการก่อสร้างตัดแปลง/ต่อเติมอาคาร (ค. 3) และมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลง/ต่อเติมอาคาร (ค. 9) แล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตั้งแต่วันที่ทราบหนังสือดังกล่าว ซึ่งหากนับจากระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นระยะเวลาสองปีเศษ จึงเป็นการยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 193/2555)

นอกจากนั้นแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในอีกกรณีหนึ่งคือ ในกรณีตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ

ตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือการฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวนั้นพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองยังไม่ได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดด้วยการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเสียก่อน ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าวหากเป็นการดำเนินคดีแพ่งแล้ว การที่โจทก์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องได้หรือไม่นั้นต้องพิจารณาก่อนว่าคำฟ้องเดิมของโจทก์นั้น เป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยคำฟ้องที่จะขอแก้ไขได้นั้นต้องเป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ยังไม่บริบูรณ์โจทก์จึงจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้เป็นฟ้องที่บริบูรณ์เท่านั้น โจทก์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ หลักการดังกล่าวปรากฏตามคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีที่โจทก์ฟ้องโดยระบุในคำฟ้องชั้นแรกโดยแจ้งชัดว่า อ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ พ. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยที่ 1 ถึงจำเลยที่ 13 แต่ลำพังผู้เดียว ทั้งที่ตามคำสั่งศาลได้ตั้งให้ อ. ร่วมกับ ม. เป็นผู้จัดการมรดกของ พ. มิใช่ให้ อ. เป็นผู้จัดการมรดกแต่เพียงผู้เดียว การฟ้องคดีของโจทก์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยวิธีพิจารณาคดีตั้งแต่แรก ดังนี้ แม้โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องในภายหลังว่า ม. ผู้จัดการมรดกอีกคนไม่สามารถจัดการมรดกได้ จึงมอบให้โจทก์มีอำนาจจัดการมรดกไปฝ่ายเดียว ก็ทำให้ฟ้องที่เสียใช้ไม่ได้แล้วนั้น กลับคืนเป็นฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4181/2533) หรือในกรณีศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องหรือคำให้การ ย่อมไม่มีคำฟ้องหรือคำให้การที่โจทก์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8098/2543)

โดยในปัญหาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่นั้น ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยออกเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องได้แก่

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2553 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดบัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยที่ 3809/2552 ที่ 3810/2552 และที่ 3811/2552 ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนพิเศษฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง

ต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองและการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประเมินของคณะกรรมการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกตามมติของคณะกรรมการที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนพิเศษ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องมีคำสั่งของศาลให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนพิเศษ ย่อมกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทั้งสาม ในวันที่ 16 ตุลาคม 2552 และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชอบที่จะส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวต่อไป จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังมิได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2552 ซึ่งยังอยู่ภายในระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่หากล่วงพ้นระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้ว และไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ หรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วแต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลการพิจารณาดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 465/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีไม่เป็นธรรมกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี และปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงฟ้องขอให้ศาลลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงิน รวมทั้งลงหนังสือพิมพ์ขอขมาผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม



กฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องทุกข์ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ฯ จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 91/2552 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 33563 และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันตามที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด กรณีดังกล่าวย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวด้วยเช่นกัน

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 430/2552 การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 ตุลาคม 2550 ขออนุมัติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานสรรพากรพื้นที่สุราษฎร์ธานี 1) เบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่มีอยู่เดิมก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีคำสั่งให้ระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2544 เป็นเพียงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาทบทวนคำสั่งที่ให้ระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่งเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่อนุมัติและมีหนังสือลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2551 ถึงสรรพากรอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี เพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงมิใช่เป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ถือว่าเป็นการยืนยันความเห็นตามคำสั่งเดิม การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมสรรพากร) ชดใช้เงินค่าเช่าบ้านย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ถูกระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน จึงเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำละเมิด กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่ให้ระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2551 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และโดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจนเวลาล่วงเลยมาประมาณ 7 ปี จึงได้นำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

แนวทางที่สอง การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องได้แก่

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 275/2548 การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินเดือนย้อนหลังจากวันที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการจนถึงวันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2547 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าวและมีสิทธิที่จะฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการเนื่องจากถูกไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้นับแต่วันนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2547 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา ศาลจึงอาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2549 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งจ่ายคืนเงินสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วน ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ได้รับเงินจำนวนดังกล่าวลดน้อยลงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามที่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนบำเหน็จบำนาญให้ผู้ฟ้องคดีเพียงจำนวน 285,974.11 บาท ไม่ครบถ้วน และผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิจะได้รับเงินในส่วนอื่นๆ พร้อมดอกเบี้ยของเงินต้นดังกล่าวอีก รวมเป็นเงินจำนวน 3,543,547.83 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 18 เมษายน 2546 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เพื่อโต้แย้ง และขอให้จ่ายเงินจำนวนที่เหลือข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดี

นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 25 มิถุนายน 2547 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว แม้ตามเจตนาของผู้ฟ้องคดี ในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ ต้องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญก็ตาม แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสองแล้วเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ ให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงมีการกำหนดให้ศาลรับพิจารณาคำฟ้องและดำเนินการกระบวนการพิจารณาภายหลัง จากที่ได้มีการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เมื่อพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้ง คำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองได้ตีความมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ในลักษณะที่คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลทุกกรณี อันมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์บังคับ เมื่อนำหลักการ อุทธรณ์บังคับมาปรับใช้กับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่ง ทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไว้โดยเฉพาะก่อนการฟ้องคดี ดังนั้น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

อย่างไรก็ตาม สำหรับในกรณีที่คำฟ้องเดิมที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นในการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมในส่วนที่มีการขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่แตกต่าง ออกไป ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2549 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ตามโครงการโรงพยาบาลตำบลความฝันของชาวหล่มสัก จึงมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับสมัครแพทย์เพื่อไปปฏิบัติงานในโรงพยาบาลดังกล่าว และเสนอคำตอบแทนพิเศษให้แก่แพทย์ที่เข้าร่วมโครงการ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้าร่วม โครงการดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำโรงพยาบาลตำบลทำอินบุญ และตามเงื่อนไขของโครงการผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินเพิ่มนอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งเป็นเงินเพิ่ม

พิเศษไม่ทำเวชปฏิบัติส่วนตัวอีก 30,000 บาทต่อเดือน ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2545 จนกระทั่งกลางปี พ.ศ. 2547 โรงพยาบาลตำบลท่าอิบุญ ได้จัดส่งผลงานเข้าประกวดโครงการนวัตกรรมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดีเด่น (ucinnoration Awards) ผลการตัดสินรางวัลหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้แจ้งว่า นวัตกรรมด้านบริการของโรงพยาบาลตำบลท่าอิบุญได้รับรางวัลชนะเลิศระดับ Gold หรือระดับเหรียญทอง จนกระทั่งเมื่อถึงกำหนดวันไปรับรางวัลกลับมิใช่โรงพยาบาลตำบลท่าอิบุญ แต่กลับเป็นสำนักงานสาธารณสุขอำเภอหล่มสักเป็นฝ่ายที่ได้รับรางวัลเหรียญทองแทน ทั้งที่ผลงานของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอไม่ผ่านการคัดเลือกตั้งแต่รอบแรก เป็นเหตุให้เกิดความสงสัยของประชาชนตำบลท่าอิบุญ ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นบุคลากรคนหนึ่งซึ่งร่วมจัดส่งผลงานเข้าประกวดได้ร่วมกันประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนชาวตำบลท่าอิบุญถึงผลการตัดสินรางวัล ซึ่งประชาชนชาวตำบลท่าอิบุญและบุคลากรของโรงพยาบาลตำบลท่าอิบุญมอบให้ผู้ฟ้องคดีสอบถามไปยังโรงพยาบาลอำเภอหล่มสักขอทราบเหตุผล เพราะเหตุใดโรงพยาบาลตำบลท่าอิบุญเป็นผู้ส่งผลงานเข้าประกวด แต่ไม่ได้รับรางวัลกลับเป็นสำนักงานสาธารณสุขอำเภอหล่มสัก ซึ่งไม่ได้ส่งผลงานกลับได้รับรางวัลแทน หลังจากเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 สั่งยกเลิกเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดี ตามเงื่อนไขที่ประกาศรับสมัครแพทย์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติงานในโรงพยาบาลหล่มสัก ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2548 ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยกเลิกเงินค่าตอบแทนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม 2548 จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 386,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีนับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหาที่หนึ่งของผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งยกเลิกเงินค่าตอบแทนพิเศษสนับสนุนแพทย์ที่ปฏิบัติงานประจำโรงพยาบาลตำบลท่าอิบุญของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2548 ขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพชรบูรณ์กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการร้องทุกข์ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ แต่ถ้ามีความจำเป็นอาจขยายเวลา

พิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน รวมทั้งสิ้นไม่เกินเก้าสิบวัน หากดำเนินการแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2548 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

ส่วนข้อหาที่สองเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งยกเลิกเงินค่าตอบแทนดังกล่าว เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่เดือนมกราคม 2548 จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน 386,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาทบทวนข้อหาที่สองแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนความเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงได้แก่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งตามหนังสือ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่ยุติเสียก่อน จึงจะวินิจฉัยต่อไปได้ว่ามีการกระทำละเมิดและจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กันหรือไม่ประการใด เมื่อคำฟ้องตามข้อหาที่หนึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีจึงถึงที่สุด อันเป็นเหตุให้ศาลไม่อาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งที่เป็นมูลให้เกิดสิทธิเรียกค่าเสียหายได้

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เมื่อพิจารณา มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะยังมีผลบังคับ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและศาลไม่อาจจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ เพียงแต่ศาลไม่อาจจะพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ตามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนได้ เท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามหนังสือ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 ยกเลิกเงินค่าตอบแทนพิเศษต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบว่าคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2548 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งศาลชอบที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้อหา นั้น นอกจากที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องข้อหาที่เพิ่มเติมเกี่ยวเนื่องกับ คำฟ้องเดิมหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าข้อหาที่ฟ้องเพิ่มเติม นั้นจะอยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และข้อหาที่ฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวถูกต้องและ สมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือไม่ และถ้าหากคำฟ้องเดิมเป็นคดีที่ศาลไม่อาจ มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ สมควรที่ ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเดิมและคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา

4.4.2 กรณีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนข้อหาเดิม จากที่ได้มีการศึกษามาแล้วว่าในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ปรากฏถึง บทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่วางหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ คงปรากฏ แต่เพียงในข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เท่านั้น ที่กำหนดว่า

“มาตรา 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใด เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้ง พยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่ง ของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง”

นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาปรากฏว่า มีการนำเอาข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวที่กำหนดว่า

“ข้อ 48 คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าว ในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา”

บทบัญญัติทั้งสองข้อดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาที่มีความแตกต่างกันในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ระหว่าง “ช่วงเวลายกวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล กับ ช่วงเวลาการทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อ 48 วรรคสอง ประกอบกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งระบบโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม โดยประสงค์ที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลเป็นสำคัญ ซึ่งในคดีปกครองพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีมักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดขั้นตอนของกระบวนการวิธีพิจารณา โดยให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐาน ไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ บทบัญญัติตามข้อ 48 วรรคสอง จึงมิใช่ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ทั้งการที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กำหนดให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถือเป็นข้อกำหนดที่สอดคล้องกับหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี ที่ไม่ต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระสำคัญหรือขอบเขตแห่งคดี

ส่วนการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น จะเห็นได้ว่าในวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อศาลได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้เป็นที่พอใจว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว ศาลจะต้องมีคำสั่งให้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้น และจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหามานั้นพอเพียงแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว หากคู่กรณีไม่เห็นชอบก็ต้องเสนอต่อศาลขอระบุข้อกล่าวอ้างหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือขอให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก่อนวันสิ้นสุดเวลาที่ศาลกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากศาลเห็นสมควรก็จะได้แสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวเพิ่มเติมต่อไป และตามข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ได้กำหนดให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลภายหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็หมายความว่า หากคู่กรณีประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมข้ออ้างต่างๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมของตน ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น เดิมผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่าการที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี ได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไข เพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเคยมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน จึงต้องยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลได้ถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง คดีพิพาท เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น โดยที่คดีดังกล่าวมีลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องทางหนึ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องใช้สิทธิ เรียกร้องทางศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดี โดยปกติเมื่ออายุความเริ่มนับแล้วก็จะต้องนับต่อเนื่องกัน ตลอดไปโดยไม่หยุดจนกระทั่งขาดอายุความ และเมื่อขาดอายุความแล้วลูกหนี้ก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธ ไม่ชำระหนี้โดยอ้างเหตุนี้ขาดอายุความได้ แต่ในบางกรณี เมื่ออายุความเริ่มนับแล้วแต่ก่อนที่ สิทธิเรียกร้องนั้นจะขาดอายุความ ได้มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกิดขึ้น ซึ่งมีผลให้อายุความหยุดนับ คือ ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในกำหนดอายุความ และ เมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลงในเวลาใด อายุความก็จะเริ่มตั้งต้นนับใหม่ตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้น ไป โดยนับตามกำหนดอายุความเดิม สาเหตุที่กฎหมายต้องกำหนดให้เรื่องอายุความสะดุดหยุดลง ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลของกฎหมายในเรื่องของอายุความ กล่าวคือ อายุความมีขึ้นก็เพื่อเป็น โทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิของตนเสียภายในกำหนดอายุความ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันถือได้ว่ามีการใช้สิทธิเรียกร้อง ต่อลูกหนี้แล้ว ตามมาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า

“อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัย แสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

- (2) เจ้าหน้าที่ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้
- (3) เจ้าหน้าที่ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย
- (4) เจ้าหน้าที่ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา
- (5) เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี”



เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้นถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ดังนั้น การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ก็มีผลทำให้อายุความหรือระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองสะดุดหยุดลงเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างต่างๆ เช่น การกล่าวอ้างถึงความเสียหายที่เพิ่มขึ้น ภายหลังจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมข้ออ้างดังกล่าวจะต้องก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลด้วยเช่นกัน

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในกรณีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิม ไม่ว่าจะเป็คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

#### 4.5 ปัญหาเรื่องแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาล

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้น ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย โดยในส่วนของกรดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาล

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง นอกจากจะหมายถึงการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยหรือเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับคำฟ้องแล้ว ยังหมายความรวมถึงการเพิ่มเติมข้อกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จึงต้องมีการเปิด โอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องเพิ่มเติม

และมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาได้แย้งคัดค้านต่อผู้คดีภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย หลักการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เรียกได้ว่าเป็น “หลักการฟังความทุกฝ่าย” โดยในปัจจุบันมีการบัญญัติ หลักนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ<sup>155</sup> ซึ่งเป็นมาตรฐานในการคุ้มครอง คู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

เหตุผลทั่วไปของความสำคัญของหลักการฟังความทุกฝ่ายนั้น เกิดขึ้นจากความจำเป็น ในการทำคำพิพากษาของศาลที่จะต้องเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ช่วยให้ศาล สามารถพิจารณาในทุกประเด็นเท่าที่จะสามารถทำได้ ลักษณะความจำเป็นดังกล่าวจะได้รับการ ประกันก็ต่อเมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายมี โอกาสที่จะเสนอข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ทั้งหมด รวมทั้งความเห็นที่คู่ความเห็นว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี สำหรับเหตุผลทางด้านของกฎหมายแล้ว สิทธิในการได้รับฟังนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจะต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ประชาชนหรือคู่ความในคดีไม่ได้เป็นเพียงวัตถุอย่างหนึ่ง (un object) ของคำพิพากษาของศาล แต่มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิหนึ่ง (un sujet) ของกระบวนการพิจารณา ที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น คู่ความจึงควรมีโอกาสที่จะดำเนินการต่างๆ และร่วมมือกับ ศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ จะเกิดประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อคู่ความแต่ละฝ่ายได้ทราบ รายละเอียดของข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของคู่ความฝ่ายตรงข้ามเสียก่อน จึงจะสามารถโต้แย้งกัน ได้อย่างเต็มที่ และไม่ใช่เพียงแต่การที่คู่ความแต่ละฝ่ายมีโอกาสดำเนินการข้ออ้างหรือข้อโต้แย้ง รวมตลอดทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีเท่านั้น ยังมีความจำเป็นที่คู่ความจะต้องมีเวลาเพียงพอ ในการตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งหรือข้อต่อสู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงดังกล่าว การกำหนด ระยะเวลาจึงนับเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของหลักโต้แย้งหรือคัดค้านต่อผู้คดี

นอกจากนั้นแล้ว ในส่วนของศาลเองก็จะต้องให้ความสำคัญและเคารพต่อหลักการฟัง ความทุกฝ่ายด้วย กล่าวคือ ศาลมีหน้าที่ดำเนินการควบคุมดูแลให้คู่ความดำเนินการตามสิทธิ ในการดำเนินคดีของตน เช่น ในระหว่างการพิจารณาคดี ศาลต้องตรวจสอบดูให้แน่ใจว่าคู่ความ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับคดีได้มีโอกาสดำเนินการรายละเอียดเกี่ยวกับข้ออ้างหรือข้อต่อสู้รวมตลอดทั้ง พยานหลักฐานที่ได้มีการกล่าวอ้างภายในเวลาอันสมควรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่ง คำคู่ความต่าง ๆ และพยานเอกสารที่เสนอต่อศาล อย่างไรก็ตาม หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ แม้เป็นหลักที่ให้สิทธิแก่คู่ความ แต่ไม่ได้เป็นการกำหนดหน้าที่ของคู่ความ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความได้กำหนดหลักประกันแก่คู่ความในการที่จะมีโอกาสที่จะได้รับฟัง แต่ไม่ได้บังคับให้คู่ความนั้นใช้สิทธิดังกล่าว

<sup>155</sup> จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 98). เล่มเดิม.

กรณีที่โจทก์ยื่นคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลในการพิจารณาคำร้องดังกล่าวไว้ ดังนี้

“มาตรา 181 เว้นแต่ในกรณีที่คำร้องนั้นอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียว

(1) ห้ามไม่ให้มีคำสั่งยอมรับการแก้ไข เว้นแต่จะได้ส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน ก่อนกำหนดนัดพิจารณาคำร้องนั้น

(2) ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นที่คู่ความได้แก้ไขคำฟ้อง หรือคำให้การ เว้นแต่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะได้มีโอกาสบริบูรณ์ในอันที่จะตรวจโต้แย้งและหักล้างข้อหาหรือข้อต่อสู้ใหม่ หรือข้ออ้าง หรือข้อเถียงใหม่ที่กล่าวไว้ในคำร้องขอแก้ไขนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นบทบังคับให้ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเฉพาะการแก้ไขคำฟ้องที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 179 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น กล่าวคือ หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในรายละเอียด ข้อความตกหล่น หรือผิดพลาดเล็กน้อย การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในลักษณะดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 179 ที่จะต้องขอแก้ไขก่อนวันชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มี การชี้สองสถานตามมาตรา 180 และไม่ต้องส่งสำเนาคำร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งก่อนตามมาตรา 181 ศาลก็ชอบที่จะมีอำนาจสั่งอนุญาตได้ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 603/2523 ชื่อจำเลยในฟ้องตามที่โจทก์เสนอต่อศาลแต่แรก ผิดเพี้ยนกับชื่อของจำเลยเพียงเล็กน้อย จำเลยได้เข้ามายื่นคำให้การในฐานะจำเลย มิได้อ้างว่าไม่ใช่จำเลยที่โจทก์ฟ้อง และโจทก์ก็ได้คัดค้านว่าจำเลยมิใช่บุคคลที่โจทก์ฟ้องเป็นจำเลยพฤติการณ์แสดงว่าเป็นที่เข้าใจกันตลอดมาว่าจำเลยที่โจทก์ฟ้องคือบริษัท ช. จำเลยที่เข้ามาต่อสู้คดีนี้เอง การแก้ไขชื่อจำเลยให้ตรงต่อความจริงตามที่เข้าใจกันอยู่แล้วเช่นนี้ ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตาม มาตรา 21 และมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้ศาลชั้นต้นได้ยอมรับการแก้ไขโดยมิได้ฟังจำเลยก่อนและมีได้ส่งสำเนาคำร้องแก่จำเลย ก็หาถึงกับเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5589/2536 บริษัทประกันภัยโจทก์ฟ้องว่าโจทก์ได้จ่ายค่าเสียหายแก่รถที่ถูกชนเรียบร้อยแล้ว จึงมาฟ้องคดีต่อศาลเพื่อไล่เบี้ยเอาแก่จำเลยผู้ทำละเมิด โดยเรียกค่าเสียหายนับแต่วันละเมิด คือวันที่ 2 ธันวาคม 2528 ต่อมา โจทก์ขอแก้ไขฟ้องให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้เอาประกันภัย คือวันที่ 15 มกราคม 2529 การขอแก้ไขเช่นนี้ไม่ถือเป็นคุณแก่โจทก์ เพราะโจทก์ได้รับชำระหนี้เรียบร้อยแล้ว ถือว่าเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา 180 และมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่ต้องส่งสำเนาคำร้องให้จำเลย

(3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 241/2546 ตามสำเนาสัญญาเช่าซื้ออันเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องระบุไว้ชัดเจนว่าได้ทำขึ้นระหว่างโจทก์ผู้ให้เช่าซื้อโดย ว. ผู้รับมอบอำนาจตามหนังสือมอบอำนาจฝ่ายหนึ่งกับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้เช่าซื้ออีกฝ่ายหนึ่ง เมื่ออ่านคำฟ้องแล้วจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นคู่สัญญายอมเข้าใจได้ดีว่า โจทก์ได้มอบอำนาจให้ ว. เป็นผู้ลงนามในสัญญาเช่าซื้อแทนโจทก์การที่โจทก์ระบุในคำฟ้องว่าโจทก์มอบอำนาจให้ ส. เป็นผู้ลงนามในสัญญาแทนและส่งสำเนาหนังสือมอบอำนาจฉบับที่โจทก์มอบอำนาจให้ ส. มีอำนาจลงนามแทนโจทก์ประกอบคำฟ้องนั้นเป็นเพียงข้อผิดพลาดเล็กน้อย ศาลชั้นต้นยอมมีอำนาจอนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องได้ แม้จะเป็นการขอแก้ไขคำฟ้องหลังจากสืบพยานโจทก์เสร็จสิ้นแล้วและมีได้มีการส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะเป็นการแก้ไขคำฟ้องให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นคู่สัญญาทราบที่อยู่แล้วและเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย จึงถือมิได้ว่าทำให้จำเลยที่ 1 เสียเปรียบในทางคดีแต่อย่างใด เมื่อศาลชั้นต้นอนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องเกี่ยวกับตัวผู้รับมอบอำนาจแล้ว ศาลชั้นต้นยอมมีอำนาจรับฟังหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ที่ถูกต้องแทนฉบับเดิมได้

นอกจากนั้นแล้วศาลจะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้แก้ไขคำฟ้องโดยชัดแจ้งจึงจะวินิจฉัยในประเด็นที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1501-1502/2517 ในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้น โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องว่า การกระทำของจำเลยเป็นการละเมิด ทำให้โจทก์เสียหายขอดีค่าเสียหายจากจำเลยเดือนละ 400 บาทนับแต่วันฟ้องจนกว่าจำเลยจะออกจากห้องเช่าของโจทก์ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งในคำร้องของโจทก์ว่า "สำเนาให้จำเลย พิจารณาตั้งในวันนัด" หลังจากนั้นศาลชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อมาจนเสร็จสำนวน โดยมีคำสั่งคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องของโจทก์ดังกล่าวแล้วแต่ประการใด และโจทก์ก็ได้ทักท้วงขอให้ศาลมีคำสั่งคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องของโจทก์ จึงไม่อาจถือว่าศาลมีคำสั่งอนุญาตให้โจทก์เพิ่มเติมฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ จึงเป็นการเกินค่าขอที่มีได้กล่าวในฟ้องต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 59/2525 แม้จำเลยรับสำเนาคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องของโจทก์แล้วไม่คัดค้าน เมื่อศาลชั้นต้นมิได้มีคำสั่งอนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องดังกล่าวจนดำเนินกระบวนการพิจารณาเสร็จสำนวนและ โจทก์มิได้มีคำขอให้ศาลสั่ง ดังนี้ ถือไม่ได้ว่าศาลชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตให้โจทก์แก้ไขฟ้อง

(3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7099/2540 วัตถุประสงค์ของมาตรา 179 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ให้โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียงอันกล่าวไว้ในคำฟ้องหรือคำให้การที่เสนอไว้ต่อศาลแต่แรกได้นั้น ก็เพื่อให้โอกาสแก่โจทก์หรือจำเลยแก้ไขข้อบกพร่อง ผิดพลาดที่มีอยู่ในคำฟ้องหรือคำให้การ เพื่อให้มีความสมบูรณ์ โจทก์ฎีกา

ในปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้อง โดยโจทก์เห็นว่าข้อความที่โจทก์ขอแก้ไขเป็นรายละเอียด เมื่อคำฟ้องของโจทก์แสดงโดยชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้นแล้ว เป็นคำฟ้องที่บริบูรณ์ คำฟ้องของโจทก์เมื่ออ่านแล้วก็สามารถเข้าใจคำฟ้องได้คืออยู่แล้ว แม้ศาลชั้นต้นจะมีคำสั่งอนุญาตให้โจทก์แก้ฟ้องที่เป็นรายละเอียดได้หรือไม่ ก็ไม่ทำให้ข้อเท็จจริงหรือในที่สุดผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องและให้ยกคำร้องเรียนนั้นชอบแล้ว

จากแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึงหลักการฟังความทุกฝ่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์อย่างเคร่งครัด โดยการที่ห้ามไม่ให้ศาลมีคำสั่งยอมรับการแก้ไขคำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง เว้นแต่จะได้ส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนกำหนดนัดพิจารณาคำร้องนั้น ถือเป็นเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามของศาลก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง หากศาลมีคำสั่งตามคำร้องดังกล่าวไปโดยมิได้มีการส่งสำเนาให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ย่อมถือเป็นการดำเนินกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา จะยังเห็นไม่ได้ว่าศาลปกครองได้มีการละเลยสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องก็ตาม แต่หากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ชัดเจน รวมถึงบทบัญญัติที่วางแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลให้เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ดังเช่นมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ย่อมจะเป็นหลักประกันการได้รับความยุติธรรมของคู่ความในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และการมีบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบและเข้าใจถึงสิทธิของตนเองในการดำเนินคดีปกครอง ทั้งเป็นการสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้มีการศึกษาเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย ซึ่งประกอบไปด้วยหลักและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ไม่ว่าจะเป็นหลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Garantie de l'existence d'un contrôle légalité) หลักการฟังความทุกฝ่าย (le principe du contradictoire) หลักความประสงค์ของคู่ความ หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l'immutabilité du litige) หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนได้มีการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้ ทำให้เกิดเป็นปัญหาช่องว่างของกฎหมายขึ้นนั้น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ กฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ใช้บังคับกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์สำหรับตุลาการในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีและสำหรับคู่กรณีในการดำเนินคดี โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในแต่ละประเภทยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริง และตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจของตุลาการและปัญหาการดำเนินคดีของคู่กรณี แม้ด้วยแนวคิดและความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่าย และการจัดสรรการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่าง

คู่ความกับศาล ซึ่งบทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนี้ จึงต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด คู่ความแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในคดีที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพของสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะของคู่ความในคดีที่มีฐานะแตกต่างกันอย่างเช่น ในคดีแรงงาน คดีผู้บริโภค บทบาทของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้นจะมีเพิ่มขึ้น โดยศาลจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกระบวนการพิจารณา คดีตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นการฟ้องคดีต่อศาล การกำหนดขอบเขตสาระสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งคดี เป็นต้น

ส่วนแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ถือเป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเหตุที่ลักษณะของคู่กรณีในคดีปกครองนั้น ส่วนใหญ่แล้วฝ่ายหนึ่งมักจะได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ในขณะที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครองดังกล่าว คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจึงมีฐานะและสถานะภาพที่ไม่เท่าเทียมกันทำนองเดียวกับคดีแรงงานและคดีผู้บริโภค บทบาทของศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงมีทั้งในส่วนที่ทำการควบคุมกระบวนการและการแสวงหาข้อเท็จจริง จากแนวความคิดที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงส่งผลให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะที่เป็นเอกเทศและไม่อาจมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งซึ่งบังคับใช้กับคดีแพ่งทั่วไป อย่างไรก็ตาม ลักษณะความเป็นเอกเทศหรือความต่างของกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากศาลปกครองเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งศาลยุติธรรม แนวคิดหรือหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งบางประการจึงได้ถูกพัฒนาจนกลายเป็นวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาลจะต้องนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีของตน เช่นกรณีของหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็ถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลปกครองจะต้องนำมาพิจารณาและปรับใช้ในคดีปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม ในการปรับใช้หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีในคดีปกครอง จะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการนำมาปรับใช้นั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมาในบทที่แล้วว่าสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยที่สำคัญ คือ การที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 179 มาตรา 180 และมาตรา 181 ในส่วนของวิธีพิจารณาคดีที่มีความสัมพันธ์

เกี่ยวกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะของกลุ่มความในคดีที่มีฐานะแตกต่างกัน อย่างเช่นในคดีแรงงาน แม้จะไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้ โดยเฉพาะก็ตาม แต่โดยที่มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน โดยอนุโลม ในวิธีพิจารณาคดีแรงงาน จึงมีการนำเอาหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ เช่น ในคดีแรงงานไม่มีการชี้สองสถาน เพราะการกำหนดประเด็นข้อพิพาทและกำหนดวันสืบพยาน เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้น คำร้องขอแก้ไขคำฟ้องจึงต้องยื่นก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 839/2545) เป็นต้น ในคดีผู้บริโภคเช่นกัน มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภค ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันนั้น ได้มีบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้ในมาตรา 91 วรรคสาม และมาตรา 124 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) และในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา R 411-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code des la justice administrative) อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งอาจเป็นเพราะระบบของศาลปกครองเยอรมันนั้นเป็นระบบศาลที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล เช่นเดียวกับคดีแพ่ง สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย จะเห็นได้ว่ามีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องเหตุที่จะใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (cas d'ouverture) เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) และเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) มาปรับใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่ศาลปกครองไทยนั้น มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีระยะเวลาไม่นานนัก ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงยังไม่ชัดเจน และโดยที่ในการพิจารณาแบ่งแยกเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองออกเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในนั้น จำต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในทางวิชาการ



เป็นอย่างมาก ทั้งนิติกรรมทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีนำมายื่นฟ้องต่อศาลอาจมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หลายประการ ประกอบกับลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดี อันแสดงให้เห็นได้จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินคดีในศาลปกครองได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งทนายความดังเช่นคดีทั่วไป ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงควรที่จะมีความเรียบง่าย ไม่สลับซับซ้อน หรือยากต่อการทำความเข้าใจของผู้ฟ้องคดี อันจะเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควร ด้วยเหตุนี้ จึงยังไม่สมควรที่จะนำเอาหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

นอกจากนั้นแล้ว จากการที่ได้ศึกษาบทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีนั้น จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างคู่ความในคดีที่มีสถานะแตกต่างกัน เช่น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน คดีผู้บริโภค คดีปกครอง ต่างได้มีการกำหนดให้ศาลและเจ้าหน้าที่ของศาลในการให้ความช่วยเหลือคู่ความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการฟ้องคดีต่อศาล โดยมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีรายการไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง และตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลปกครองโดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจในการตรวจพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากศาลปกครองสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นคดีแล้ว ย่อมจะทำให้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อหาสาระสำคัญที่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในภายหลัง ซึ่งจะเป็นการสะดวกต่อการกำหนดประเด็นและข้อพิพาทในการวินิจฉัยของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม บทบาทของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีนั้น ควรจำกัดอยู่ภายใต้กรอบหลักความประสงค์ของคู่ความเป็นสำคัญ และการให้คำแนะนำดังกล่าวไม่ควรถึงขนาดที่เป็นการชี้ขาดข้อพิพาทหรือผลแพ้ชนะคดี และจากการศึกษาหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พร้อมทั้งแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา แม้จะปรากฏว่าศาลปกครองไทยได้ยอมรับหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมด้วยเช่นเดียวกับ

การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแพ่งก็ตาม แต่โดยที่การมีผลบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวนั้น คงกล่าวอ้างได้แต่เฉพาะผู้เกี่ยวข้องในคดีหรืออย่างมากที่สุด คือ การมีผลใช้บังคับกับตุลาการในศาลปกครองเท่านั้น ในทางกลับกันตัวผู้ฟ้องคดีเองซึ่งเป็นผู้มีสิทธิโดยแท้ในการที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง กลับไม่อาจสามารถทราบได้แน่ชัดถึงสิทธิดังกล่าวว่าตนเองสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้หรือไม่ และเพียงใด การที่ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีปกครอง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อศาลปกครองเองในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยแล้ว พบว่า ปัญหาที่สำคัญเกิดจากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหากรณีที่มีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้น จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 1 การฟ้องคดีปกครอง โดยเพิ่มเติมเป็นมาตรา 45/2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ความว่า

**“มาตรา 45/2 เมื่อศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยคำฟ้องเพิ่มเติมนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ และจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ก่อนเวลาดังกล่าว หรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อย**

การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้นั้น จะต้องมีการส่งสำเนาคำฟ้องเพิ่มเติมให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องมีโอกาสในอันที่จะได้ตรวจโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อหาหรือข้อต่อสู้ใหม่

**คำสั่งศาลที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้เป็นที่สุด”**

และจากการที่ได้มีการเสนอขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้ศาลปกครองสามารถ นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอเสนอแนวทางในการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยในการพิจารณาว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมและพอที่ศาลปกครองจะรวม การพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้หรือไม่นั้น ควรพิจารณาถึงภาพรวมของคดีทั้งหมด รวมทั้งผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับจากการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าว ไว้พิจารณา ซึ่งไม่ควรที่จะเคร่งครัดเหมือนเช่นคดีแพ่งทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีพิจารณา คดีปกครองและลักษณะของคดีปกครองที่มุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ด

ร

อ

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). *การดำเนินคดีในศาลแรงงาน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เจ็มชัย ชูติวงศ์. (2538). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 2*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช.
- จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. (2546). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ถึงภาค 3*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โครงการ ดำเนินการและวารสาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. (2537). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร ปรินต์ติ้งกรุ๊ป.
- \_\_\_\_\_. (2544). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาคหนึ่ง)*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- โกคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2547). *คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, และสิริพันธ์ พลรบ. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง (เล่ม 1)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เล่ม 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ. (2553). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง*.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2544). *การปฏิบัติหน้าที่ของ  
ตุลาการศาลปกครอง(รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ(รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
ศาลปกครอง.
- สมชัย ทีฆาอุตมากร. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2 วิธีพิจารณาความ  
ในศาลชั้นต้น*. กรุงเทพฯ: พลสยามพรีนติ้ง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2550). *ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ รวบรวมงาน  
ผลการประชุมใหญ่สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 8*.  
กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2549). *คู่มือการปฏิบัติราชการของตุลาการ ส่วนวิธีพิจารณาคดีแรงงาน  
เล่มที่ 2*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- หยุด แสงอุทัย แก้ไขปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*.  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

#### บทความ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2543). ระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน.  
*รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, (น.369-410). กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
ศาลปกครอง.
- เกริก วนิกกุล. (2530). การส่งเสริมให้มีการใช้วิธีพิจารณาคดีมิโนสারেเพิ่มขึ้น. *บทบัณญัติ*,  
43(1), 63-67.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (2548). ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. *รวมบทความ  
ทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ*,  
(น.181-192). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2545). เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง. *วารสาร  
นิติศาสตร์*, 32(2), 248-288.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2(2), 95-143.

เพ็ญศรี วงษ์เสรี. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน.

วารสารวิชาการศาลปกครอง, 4(2), 186-231.

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์. (2549). สุภาษิตกฎหมาย. *นิติสารณ์*, 22(5), 517.

### เอกสารอื่น ๆ

ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2542). วิธีพิจารณาคดีมโนสารเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากที่แก้ไขใหม่: บทบาทของศาลที่ต้องเปลี่ยนแปลง (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง มีอะไรใหม่ใน วิ แพ่ง. (คดีมโนสารเร่)). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2544). กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย (เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่น 4). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

\_\_\_\_\_. (2549). เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่น 12). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

Philippe Martin, M. (2543). ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส (การบรรยายพิเศษ ณ สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 31 ตุลาคม – 3 พฤศจิกายน 2543: แปลโดย ประสาธ พงษ์สุวรรณ). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

\_\_\_\_\_. (2543). คดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (การบรรยายพิเศษ ณ สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 31 ตุลาคม – 3 พฤศจิกายน 2543: แปลโดยบุญอนันต์ วรรณพานิชย์). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

### กฎหมาย

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภคน พ.ศ. 2551.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

Chapus, R. (2001). *Droit du contentieux administratif* (15<sup>th</sup> ed.). Paris: Montchrestien.

\_\_\_\_\_. (2001). *Droit administratif general* (9<sup>th</sup> ed.). Paris: Montchrestien.

Hufen, F. (2003). *Verwaltungsprozessrecht* (5<sup>th</sup> ed). München.

Garner, J.F. (1979). *Administrative law* (5<sup>th</sup> ed). London: Butterworth.

Rivero, J. (2002), *Droit administratif* (19<sup>th</sup> ed.). Paris: Dalloz.

## LAWS

Code des la justice administrative.

Code of administrative court procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO).



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายพุมิ เอื้อใจ

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2548

เนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ 60 พ.ศ. 2551

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักงานศาลปกครองสูงสุด