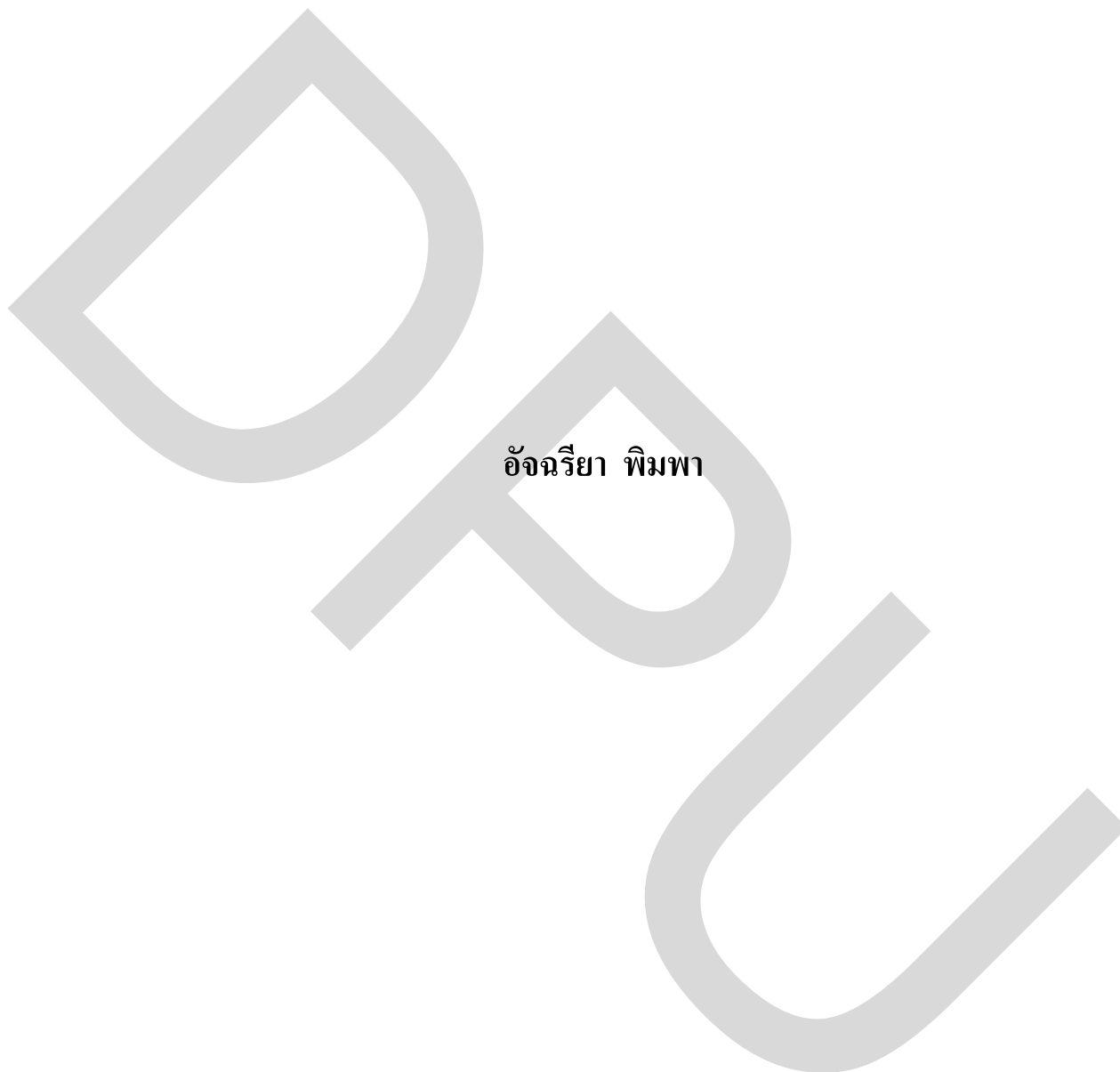


# หลักการห้ามพินาศเกินคำขอในคดีปกครอง



อจรรีญา พิมพา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2558

# **Ultra petita in Administrative Case**

**Autchareeya Pimpa**

**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**

**2015**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง
ชื่อผู้เขียน	อัจฉริยา พิมพ์า
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองว่า สามารถนำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้บังคับกับการพิพาทษาคดีปกครองได้หรือไม่ หรือต้องใช้บังคับในลักษณะที่เคร่งครัดหรือยืดหยุ่นเพียงใด และก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบอันเนื่องมาจากการใช้บังคับหลักการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากการศึกษาพบว่า หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการพิพาทษาคดีทุกประเภท โดยเป็นกรอบจำกัดอำนาจของศาลให้พิพาทษาคดีตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏในคำขอเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจพิพาทษาคดีให้เป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย โดยในคดีปกครองไทยนั้น มิได้บัญญัติหลักการดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ประการใด แต่ได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับในการพิพาทษาคดีปกครองดังปรากฏในคำพิพาทษาของศาลปกครองสูงสุดอยู่บ้าง นั้นหมายความว่า หลักการนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นการนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการจัดทำคำพิพาทษาของศาลปกครองไทย ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่ศาลละเลยหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ และอีกส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัญหาในการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอ โดยปัจจัยสำคัญของปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรรับรองสถานะทางกฎหมายของหลักการดังกล่าวและการบังคับใช้ในเรื่องนี้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยในที่สุด จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยละเอียดพบว่า คดีปกครองมีวิธีพิจารณาระบบใต้อำนาจช่วยเหลือให้คำขอของผู้ฟ้องคดีมีความชัดเจนและถูกต้องยิ่งขึ้น เช่นนี้แล้วหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอจึงมีความชอบธรรมและสมควรจะคงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อไป ทั้งนี้ จาก

การศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยอย่างรอบด้าน พบว่าการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในแต่ละประเทศคิมีความเคร่งครัดแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของคดีประเภทต่างๆ สำหรับประเทศไทยนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองควรนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับอย่างเคร่งครัดเช่นในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองฝรั่งเศส โดยให้ยกเว้นหลักการดังกล่าวเฉพาะในกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ด้วยการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่มีการยกเว้นไว้ในกรณีดังกล่าวมาใช้กับคดีปกครองไทยย่อมจะสามารถอำนวยความสะดวกต่อคู่กรณีหรือประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การอำนวยความสะดวกตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอดังกล่าวย่อมไม่อาจจะสัมฤทธิ์ผลได้ หากมิได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีสภาพบังคับอย่างเป็นทางการจะลักษณะและชัดเจน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยการเพิ่มหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองพร้อมการยกเว้นในกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจพิพากษาคดีของศาลปกครองให้มีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นทางการในที่สุด

Thesis Title	Ultra petita in Administrative Case
Author	Autchareeya Pimpa
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

### ABSTRACT

This thesis intends to study on *ultra petita* whether it can be applied to administrative cases, how strict should it be applied, and whether any implication will be caused by such application, so that further analysis can be done and appropriate solutions can be determined.

The study shows that *ultra petita* – a restriction for the court to consider only claims made by the claimant – is a general principle applied to cases of any type to ensure that all parties are being treated fairly. Under Thai law, *ultra petita* is neither codified in the *Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E.2542 (1999)* nor in the *Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure B.E.2543 (2000)*. Nevertheless, the Supreme Administrative Court has occasionally applied such principle in administrative cases. It could be implied that such principle is not unanimously accepted in administrative cases which may be due to the ignorance of judges of such principle and/or the discretion of the judges whether *ultra petita* should be applied in such case. Key factors causing these problems are the non-existence of *ultra petita* in the law and ineffectiveness in enforcing such principle which, after all, will result in the doubt in the legitimacy of *ultra petita*. From the detailed study, it is found that procedure in administrative case has already facilitated the clarity and accuracy of claimant's request. It is for this reason that, in administrative cases, *ultra petita* should be maintained. Furthermore, it is found from the study, both domestically and internationally, that *ultra petita* is applied differently in various types of cases. As for administrative cases, *ultra petita* should strictly be applied in Thailand as in France, i.e. *ultra petita* shall be disregarded only if it is a law regarding public order and/or public interest. The application of such exception in Thai administrative cases would help maintain justice for relevant parties.

as well as for the people. However, maintaining the justice by applying *ultra petita* would be impossible if such principle is not properly codified.

For these reasons, this thesis proposes that the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E.2542 (1999) be amended to include the principle of *ultra petita*, with an exception for laws protecting public order, so that all parties can be ensured of the justice by the court decision.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จล่วงได้ หากไม่ได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ และอาจารย์ ดร.เจตน์ สดาวาสีลพร กรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ โดยเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ความรู้และคำแนะนำทางวิชาการต่างๆ ตลอดจนการชี้แนะแนวทางแก้ไขปัญหาหรือ ข้อบกพร่องในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์

ในการนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณวราพร บุญสิน และคุณเฉลิมพงษ์ ถือดียิ่ง ที่ได้ให้ คำแนะนำและคำปรึกษาอันมีส่วนสำคัญในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด รวมทั้ง ขอขอบพระคุณ คุณอมรรัตน์ สุระเกียรติชานุกูล ที่ได้ให้แนวทางและแนวคิดที่เป็นประโยชน์ คุณปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ คุณเชิดวุฒิ สิมพิมลบูรณ์ และคุณฉัตรกัญท์ เจียรกุล ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ ข้อมูลด้านภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดี คุณวันรพี แกนุ ที่ได้ให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขและปรับปรุง วิทยานิพนธ์ให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น คุณลักขณาดี สายมิตร คุณเจษฎาพงศ์ พรหมเผ่า คุณศิริระ อังสัจจะพงษ์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชานิติศาสตร์ทุกท่านที่ให้ความ ช่วยเหลือและประสานงานเกี่ยวกับการจัดทำและสอบวิทยานิพนธ์จนสำเร็จล่วงด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านและเจ้าของผลงาน ทางวิชาการซึ่งผู้เขียนได้อ้างอิงถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และ เพื่อนพี่น้องทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ซึ่งผู้เขียนไม่อาจ กล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่ให้การสนับสนุนด้านการศึกษา แก่ผู้เขียนเสมอมา ตลอดทั้งให้ความรักและความเอาใจใส่ซึ่งเป็นกำลังใจที่สำคัญอย่างยิ่งและทำให้ ผู้เขียนประสบความสำเร็จได้จนถึงทุกวันนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าทางการศึกษาหรือประโยชน์ใดๆ ผู้เขียนขอมอบ คุณความดีให้แก่ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียนข้างต้น แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและการพิพาทษาคดีปกครอง.....	6
2.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	7
2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพาทษาคดีปกครอง.....	27
3. หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในต่างประเทศและในประเทศไทย.....	46
3.1 หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในต่างประเทศ.....	47
3.2 หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในศาลยุติธรรมในประเทศไทย.....	66
3.3 หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย.....	83
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	112
4.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความชอบธรรม ของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	112
4.2 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใด เป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	120
4.3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการรทงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ ในคดีปกครอง.....	131



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	135
4.5 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	146
4.6 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา.....	150
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
5.1 บทสรุป.....	157
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	162
บรรณานุกรม.....	165
ประวัติผู้เขียน.....	171

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยให้ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีทั่วไปและใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ด้วยความมุ่งหวังที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะควบคู่กับการคุ้มครองเอกชนที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ซึ่งในการนี้จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา คดีพิพาททางปกครองจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งเริ่มจากการฟ้องคดี การแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนถึงการพิพากษาคดีย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าว

โดยที่การพิพากษาคดีปกครองเป็นขั้นตอนหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งมีความสำคัญและคู่กรณีต่างคาดหวังเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อชี้ขาดผลแพ้ชนะแห่งคดีอันจะมีผลต่อคู่กรณีและผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งคำพิพากษาต่อไป โดยหากพิจารณาเฉพาะในขั้นตอนของการจัดทำคำพิพากษาคดีปกครองจะเห็นได้ว่านอกจากศาลจะต้องพิพากษาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ยังต้องพิพากษาคดีตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ระบุไว้ในคำขอด้วยเช่นในคดีพิพาทสาขาอื่นๆ อาทิ คดีแพ่งซึ่งศาลจะพิพากษาคดีเกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ทั้งนี้ ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินกระบวนการระบบไต่สวน ซึ่งศาลอาจได้รับรู้ถึงข้อเท็จจริงที่มากกว่าที่ปรากฏในคำคู่ความ อันอาจทำให้ในทางพิจารณาแล้ว ผลการพิจารณาที่ควรจะเป็นอาจแตกต่างไปจากคำขอ แต่อย่างไรก็ตามศาลย่อมไม่อาจพิพากษาตาม

ข้อเท็จจริงนั้นให้เกินไปกว่าค่าขอได้ เพราะจะเป็นการใช้อำนาจพิพากษาคดีตามอำเภอใจโดยไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่ายด้วย

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ได้รับการยึดถือในการทำคำพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท และปรากฏเป็นบทบัญญัติอย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาความต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้ว กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด คงมีปรากฏแต่ในคำพิพากษาของศาลปกครองที่นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับการพิพากษาคดีปกครอง ทั้งนี้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการทำคำพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า แท้จริงแล้วหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีความชอบธรรมในการพิพากษาคดีปกครองภายใต้เจตนารมณ์และวิธีพิจารณาระบบไต่สวนของคดีปกครองหรือไม่ เพราะในคดีพิพาทแต่ละประเภทย่อมมีเจตนารมณ์และลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกัน การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับกับคดีพิพาทใดนั้นย่อมต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาทนั้นๆ ด้วย มิฉะนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาได้ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนี้จะเชื่อมโยงไปถึงปัญหาว่า ในคดีปกครองควรยังคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอต่อไปหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้วพบว่า ยังคงมีปัญหาและความไม่ชัดเจนในการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง เนื่องจากศาลวินิจฉัยโดยให้เหตุผลหรือแนวทางที่แตกต่างกัน ซึ่งหากการวินิจฉัยของศาลในกรณีนี้ไม่ถูกต้องย่อมจะส่งผลให้การพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไม่ถูกต้องเช่นกันเพราะผลแห่งคำพิพากษาย่อมเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม

นอกจากนี้ การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า มีความจำเป็นจะต้องยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในกรณีใดบ้างหรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ อย่างไร ซึ่งการยกเว้นหลักการดังกล่าวจะทำให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้และมีโอกาสที่ศาลจะใช้อำนาจนั้นอย่างไม่เป็นธรรม จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง

หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า การเขียนข้อสังเกตดังกล่าวจะต้องเคารพ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การพิพากษาคดีปกครอง เป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์

กล่าวโดยสรุปจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงมีปัญหาที่สมควรแก่การศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง
- (2) ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง
- (3) ปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง
- (4) ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง
- (5) ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(6) ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียน ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้น จึงนำมาสู่การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อมุ่งศึกษาถึงการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองโดยคำนึงถึงความชอบธรรม และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายใต้เจตนารมณ์และวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นสำคัญ เพื่อให้หลักการ ดังกล่าวสามารถอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีในคดีปกครองได้อย่างแท้จริงและช่วยพัฒนา กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสาระสำคัญและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาท ประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองไทย
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ มาใช้ในคดีปกครองไทยและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าคดีปกครองจะมีวิธีพิจารณาระบบใดส่วนที่ให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเพียงใดก็ตาม แต่ในชั้นทำคำพิพากษา อำนาจของศาลย่อมถูกจำกัดให้เป็นไปตามความประสงค์ที่ระบุมาในคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ศาลไม่อาจพิพากษาเกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างแท้จริงถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุมาในคำขออย่างครบถ้วน แต่หากให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ย่อมจะทำให้อำนาจพิพากษาคดีของศาลปราศจากข้อจำกัดใดๆ และมีโอกาสที่จะบิดเบือนอำนาจหรือใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่าย การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองจึงต้องมีแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด จึงทำให้แนวทางการใช้บังคับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขาดความชัดเจนและเกิดเป็นช่องว่างแห่งกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกด้านความยุติธรรม ดังนั้น จึงสมควรนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้มีสภาพบังคับที่มั่นคงและแน่นอน รวมทั้งบัญญัติให้มีการยกเว้นหลักการดังกล่าวควบคู่กันเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้อำนาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริงและสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง และการพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ได้แก่ คดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา คดีปกครองฝรั่งเศส คดีปกครองเยอรมัน คดีแพ่งไทย คดีอาญาไทย คดีผู้บริโภคไทย คดีแรงงานไทย คดีภาษีอากรไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองไทย

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยวิธีการวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) โดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์ หรือสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอ โดยนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอในคดีปกครอง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย
4. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิกษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองไทย และสามารถนำบทสรุปและข้อเสนอแนะจากการศึกษาและวิเคราะห์นี้ไปใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

## บทที่ 2

### หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและการพิพากษาคดีปกครอง

ในสังคมมนุษย์ทุกๆ สังคมไม่ว่าที่ใดหรือยุคสมัยใดย่อมมีข้อพิพาทเกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้วจะต้องมีวิธีการหรือมาตรการระงับข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อให้ข้อพิพาทเกิดความเข้าใจอันดีต่อกันและทำให้สังคมกลับสู่ความสงบเรียบร้อยดังเดิม ซึ่งการพยายามระงับข้อพิพาทเช่นนี้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยอดีตกาลและได้พัฒนามาสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลภายใต้กฎเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความในปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือวิธีพิจารณาความอื่นๆ ซึ่งแม้ว่าวิธีพิจารณาความเหล่านี้จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันและมีกระบวนการพิจารณาที่ไม่เหมือนกัน แต่ย่อมมีความมุ่งหมายเช่นเดียวกัน คือ การระงับข้อพิพาทด้วยความยุติธรรม

เมื่อนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความประเภทใดหรือมีกระบวนการวิธีพิจารณาระบบใด ข้อพิพาทล้วนคาดหวังให้คำพิพากษาของศาลที่ปรากฏออกมามีความยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับจากคู่ความทุกฝ่ายให้ได้มากที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่า คำพิพากษาเปรียบเสมือนหัวใจสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาก็เป็นได้ ซึ่งคำพิพากษาที่จะอำนวยความยุติธรรมตามที่คาดหวังได้นั้นย่อมเกิดจากการดำเนินกระบวนการจัดทำคำพิพากษาที่มีความถูกต้องและชอบธรรม กล่าวคือ นอกจากศาลจะต้องจัดทำคำพิพากษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีพิพาทแต่ละประเภทแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปหรือหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิพากษาคดีด้วย ดังนั้น จึงควรศึกษาต่อไปว่า การจัดทำคำพิพากษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองนั้น มีพื้นฐานความเป็นมาและลักษณะสำคัญอย่างไร รวมถึงมีหลักการสำคัญใดบ้างที่จะทำให้การพิพากษาคดีสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่ายในคดีปกครองได้

โดยในบทนี้จะศึกษาแยกออกเป็นสองส่วน ได้แก่ 2.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง และ 2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ด้วยเหตุที่วิธีพิจารณาคดีปกครองถือเป็นวิธีพิจารณาความประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาทในทางปกครองโดยอาศัยกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง ดังนั้น การศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาความประกอบด้วย เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ ในหัวข้อนี้จึงจะศึกษาทั้งในส่วนของ 2.1.1 หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาความ และ 2.1.2 หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1.1 หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาความ

กล่าวได้ว่า “ที่ใดมีมนุษย์ ที่นั่นมีสังคม ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ที่ใดมีมนุษย์ ที่นั่นจึงมีกฎหมาย” (Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi ius. Ergo ubi homo, ibi ius) เป็นสุภาษิตภาษาละตินทางกฎหมาย อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “มนุษย์” “สังคม” และ “กฎหมาย” โดยเริ่มต้นจาก “มนุษย์” ซึ่งได้รับการยอมรับในทางสังคมวิทยาว่าเป็นสัตว์สังคมที่ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่เพียงลำพังได้ แต่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน ทั้งในด้านความจำเป็นพื้นฐานหรือปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต ความปลอดภัยหรือความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ที่มุ่งหวังให้มนุษย์มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นต่อไป โดยการรวมตัวกันของมนุษย์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดเป็น “สังคม” ขึ้นมา เริ่มตั้งแต่สังคมในระดับเล็กที่สุดอย่างสถาบันครอบครัว พัฒนาไปสู่สังคมในระดับใหญ่อย่างรัฐ และเมื่อสังคมประกอบด้วยมนุษย์หลายคนมาอยู่ร่วมกัน ซึ่งมนุษย์แต่ละคนย่อมมีความรู้สึนึกคิด สติปัญญา และจิตใจที่แตกต่างกัน จึงอาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือความไม่สงบสุขขึ้นในสังคม ดังนั้น ในแต่ละสังคมจึงจำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนความประพฤติสำหรับการอยู่ร่วมกัน เรียกว่า “ระบบควบคุมสังคม” (Social Control) ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ความประพฤติในสังคมที่ได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญขึ้นเรื่อยๆ จนมีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ศีลธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศาสนา และกฎหมาย<sup>1</sup> ในที่นี้ “กฎหมาย” อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบควบคุมสังคมจึงเป็นเสมือนกติกาที่ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมให้สามารถใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างสงบสุข

จากความสัมพันธ์ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของกฎหมายที่มีต่อสังคมมนุษย์ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติและป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

<sup>1</sup> จาก *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป* (น.39), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.



ในสังคม หรือหากเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นแล้ว กฎหมายย่อมเข้ามามีบทบาทในฐานะของการวางกฎเกณฑ์ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างยุติธรรม ซึ่งกฎเกณฑ์หรือขั้นตอน เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ เรียกว่า “วิธีพิจารณาความ”

คำว่า “วิธีพิจารณาความ” หรือ “กระบวนการพิจารณา” หรือ “procedure” ในภาษาอังกฤษ หรือ “procédure” ในภาษาฝรั่งเศส มีที่มาจากคำว่า “procedere” ในภาษาละติน ซึ่งแปลว่า เคลื่อนที่ ไปข้างหน้า หรือความก้าวหน้า โดยสามารถให้คำจำกัดความในทางกฎหมายได้ว่า หมายถึง กระบวนการ หรือรูปแบบขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาล อันจะนำไปสู่ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่รวดเร็ว ประหยัด และยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาความ” เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือ หลักปฏิบัติต่างๆ ซึ่งใช้บังคับกับคู่ความและศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งในส่วนของ การแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อกฎหมายเพื่อประกอบการชี้ขาดคดีของศาล<sup>2</sup>

ในทางทฤษฎีนั้น หากพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของศาลและคู่ความในการดำเนิน กระบวนการวิธีพิจารณาย่อมสามารถแบ่งวิธีพิจารณาออกได้เป็น 2 ระบบ คือ วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา และวิธีพิจารณาระบบไต่สวน ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญที่แตกต่างกันดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

#### 2.1.1.1 วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

“วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา” หรือ “กระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหา” ซึ่งในประเทศอังกฤษ เรียกว่า “Accusatory System” ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Adversary” หรือ “Adversarial System”<sup>3</sup> มีรากฐานสำคัญมาจากประเทศอังกฤษ และแพร่หลายไปในกลุ่มประเทศ ที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย โดยมี วิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม ซึ่งการอาศัยอยู่ร่วมกันหลายคน หลากหลายความคิดเห็นย่อมจะมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันหรือมีข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ วิธีพิจารณา ระบบกล่าวหาจึงเป็นกระบวนการที่สังคมมนุษย์ในสมัยอดีตนำมาใช้เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ หรือความผิด เมื่อมีบุคคลกระทำความผิดถูกตีตราในสังคม บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น ย่อมจะนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องร้องหรือกล่าวหาต่อผู้ที่มีอำนาจชำระความแก่ตน อันเป็นวิธีระงับ ข้อพิพาทที่พัฒนาขึ้นมาแทนวิธีการแก้แค้นทดแทนเป็นการส่วนตัว ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องในการระงับ ข้อพิพาทด้วยกันสามฝ่าย ได้แก่ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และศาล โดยในอดีตนั้น หัวหน้าหรือผู้อาวุโส

<sup>2</sup> จาก *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* (น. 61), โดย วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และศิริพันธ์ พลรบ, 2549, กรุงเทพฯ:

<sup>3</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (น.5), โดย พรเพชร วิชิตชลชัย, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ในแต่ละชุมชนมักจะได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ตัดสินหรือแก้ไขความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วยการใช้วิธีตามความเชื่อทางศาสนาหรือเทพเจ้า คือ การพิสูจน์ด้วยการดำน้ำลุยไฟ ซึ่งหากบุคคลที่ถูกพิสูจน์เป็นผู้บริสุทธิ์ย่อมจะได้รับความคุ้มครองจากเทพเจ้า อันแสดงให้เห็นถึงบทบาทการวางตัวเป็นกลางของผู้ตัดสินข้อพิพาทที่มีหน้าที่เพียงคอยควบคุมการพิสูจน์ความจริงให้เสร็จสิ้น แม้ว่าผู้ถูกพิสูจน์จะได้รับอันตรายจากการดำน้ำลุยไฟเพียงใดก็ตาม และในเวลาต่อมาจึงได้พัฒนาการพิสูจน์ความจริงจากการดำน้ำลุยไฟมาสู่การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยระบบพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นวิธีการที่ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน<sup>4</sup>

โดยที่มาของการเรียกการดำเนินคดีในลักษณะนี้ว่าเป็นวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาเนื่องมาจากการดำเนินคดีเริ่มต้นขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งนำเรื่องราวมาฟ้องร้องกล่าวหาบุคคลอีกคนหนึ่งต่อศาล ดังนั้น หากไม่มีการกล่าวหาจะไม่มีการดำเนินคดีเกิดขึ้น<sup>5</sup> ซึ่งวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาจะประกอบไปด้วยคู่ความสองฝ่ายที่มีความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างกันเอง โดยมีลักษณะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ให้คู่ความเป็นผู้ริเริ่มคดีไปจนถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาและการยุติการดำเนินคดี ตลอดจนมีบทบาทในการกำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดี รวมทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทในการนำสืบพยานหลักฐาน ซึ่งคู่ความมีความจำเป็นต้องปรากฏตัวในศาลเพื่อแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างของฝ่ายตนหรือหักล้างข้อกล่าวหาของอีกฝ่าย อันเป็นไปตามหลักการ “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” แห่งกฎหมายลักษณะพยาน ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะปกป้องรักษาสิทธิของฝ่ายตน โดยคู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องนำเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง จึงอาจเรียกการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาระบบนี้ว่า “ระบบคู่กรณี” (adversary system)<sup>6</sup> ซึ่งศาลจะวางตัวเป็นกลางและทำหน้าที่ควบคุมการสืบพยานให้ดำเนินไปตามกฎหมายเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในวิธีพิจารณาระบบกล่าวหานี้ คู่ความมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมาก ศาลจะเป็นเพียงผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาเสมือนเช่นกรรมการในการตัดสินการแข่งขันเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือให้ความช่วยเหลือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม แต่จะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเพื่อชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและตัดสินคดี

<sup>4</sup> Jean-Marrie Caebesse. (2006). *Historie du droit penal et de la justice criminelle*. pp. 94-96. (อ้างถึงใน ศศิพร เต็มแก้ว. (2555). *หลักการพิพากษาเกินคำขอ : ศึกษาคดีแห่งทั่วไป* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น.25), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

<sup>5</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (น.25), โดย อุดม รัฐอมฤต, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>6</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (น.2), โดย โสภณ รัตนกร, 2549, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

ไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏต่อศาล ซึ่งการที่ศาลสามารถใช้อำนาจและดุลพินิจได้น้อย อาจเป็นเหตุให้มีโอกาสยกฟ้องหรือแพ้ชนะคดีโดยการต่อสู้ทางเทคนิคได้มาก และด้วยเหตุนี้ วิธีพิจารณาระบบกล่าวหาจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ในเรื่องการสืบพยานหลักฐานที่ละเอียดและเคร่งครัด ตั้งแต่การกำหนดประเด็นข้อพิพาทและหน้าที่นำสืบ รวมทั้งวิธีการนำเสนอพยานหลักฐาน ประเภทต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายมากที่สุด

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาและสรุปลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาได้ ดังนี้<sup>7</sup>

(1) ศาลมีอำนาจและบทบาทอย่างจำกัด โดยมีฐานะเป็นเพียงผู้ตัดสินชี้ขาดคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือสืบพยานเพิ่มเติมได้เอง และรูปแบบขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณามีกฎเกณฑ์รายละเอียดมาก ซึ่งศาลจะสามารถใช้ดุลพินิจได้น้อย เป็นเหตุให้มีโอกาสยกฟ้องหรือแพ้ชนะคดีโดยการต่อสู้ทางเทคนิคมาก

(2) มีกฎเกณฑ์ในเรื่องการสืบพยานหลักฐานที่ละเอียดและเคร่งครัด ตั้งแต่การกำหนดประเด็นข้อพิพาทและหน้าที่นำสืบ รวมทั้งวิธีการนำเสนอพยานหลักฐานประเภทต่างๆ

(3) คำวินิจฉัยของศาลวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น ซึ่งศาลจะไม่แสวงหาพยานหลักฐานอื่นๆ นอกเหนือไปจากที่ปรากฏต่อศาล โดยการนำเสนอของคู่ความ

(4) วิธีพิจารณาระบบกล่าวหาจะให้ความสำคัญกับการถามค้าน (Cross-Examination) ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยคู่ความแต่ละฝ่ายจะนำเสนอพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล ในประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อรูปคดีของตน ดังนั้น คู่ความฝ่ายตรงข้ามจึงมีหน้าที่ต้องรักษาสิทธิของตนเอง โดยการหักล้างและทำลายความน่าเชื่อถือหรือนำนักพยานของฝ่ายที่กล่าวอ้างศาลในวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาจึงต้องวางตัวเป็นกลางและรับฟังข้อเท็จจริงทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริง

กล่าวโดยสรุป วิธีพิจารณาระบบกล่าวหาที่มีข้อดีในเรื่องที่คู่ความมีอิสระอย่างกว้างขวาง ในการกำหนดขอบเขตและทิศทางของการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยมีบทบาทสำคัญในการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่ ซึ่งศาลจะยึดถือความเป็นกลางในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายและชี้ขาดคดีด้วยความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมตามรูปคดี และพยานหลักฐานที่ปรากฏต่อศาล แต่มีข้อเสียในกรณีที่คู่ความใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ทำให้เกิดการประวิงคดี หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาไปในทางที่เอาเปรียบคู่ความอีกฝ่าย และบางครั้งมักจะ

<sup>7</sup> จาก วิธีพิจารณาคดีในศาลอาญารัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น.14), โดย วีระยุทธ สัจพันธ์, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ก่อให้เกิดการแพ้ชนะคดีกันในทางเทคนิคมากกว่าที่จะชนะคดีจากการต่อสู้ด้วยความจริง โดยที่ศาลไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้

#### 2.1.1.2 วิธีพิจารณาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

“วิธีพิจารณาระบบไต่สวน” หรือ “กระบวนการพิจารณาระบบไต่สวน” มีวิวัฒนาการมาจากประเทศภาคพื้นยุโรปแผ่นดินใหญ่ และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law โดยแนวคิดในเรื่องวิธีพิจารณาความในอดีตถูกมองว่า เป็นเรื่องประโยชน์ของคู่ความเท่านั้น การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาจึงเป็นวิธีพิจารณาระบบกล่าวหา ต่อมาวิธีพิจารณาระบบไต่สวนได้เริ่มมีวิวัฒนาการเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เมื่อนักกฎหมายในระบบ Civil Law เริ่มเห็นความสำคัญและความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการควบคุมการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณา เนื่องจากบทบาทของศาลไม่มีลักษณะเป็นเชิงรุก และมีกฎหมายจำกัดขอบเขตอำนาจในการสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลมากเกินไป ประกอบกับคู่ความซึ่งมีสิทธิและบทบาทอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีมีโอกาสใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่สุจริตเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้าหรือละเลยไม่ดำเนินกระบวนการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้คู่ความฝ่ายที่สุจริตได้รับความเสียหายหรือเสียเปรียบ โดยที่ศาลซึ่งมีอำนาจอย่างจำกัดไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้จากปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการพัฒนาแนวความคิดใหม่ในศตวรรษที่ 20 ว่า ความยุติธรรมทางแพ่งเป็นบริการของรัฐหรือบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง โดยมีเหตุผลสนับสนุนอยู่ว่า รัฐมีภาระหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเพื่อให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวบรรลุผลจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะเกี่ยวกับความยุติธรรม ได้แก่ ศาลต่างๆ รวมทั้งผู้พิพากษาซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปราศจากอุปสรรคอันเกิดจากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของคู่ความหรือบุคคลอื่น การพิจารณาคดีจึงมิใช่เป็นการต่อสู้ระหว่างผู้กล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาอย่างเช่นในอดีต แต่เปลี่ยนมาเป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐแทน ดังนั้น ตามแนวความคิดนี้ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ผู้พิพากษาในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีบทบาทและอำนาจโดยตรงในการให้บริการเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งแนวความคิดนี้ได้รับการพัฒนาเรื่อยมาและกลายเป็นวิธีพิจารณาระบบไต่สวนในปัจจุบัน<sup>8</sup>

วิธีพิจารณาระบบไต่สวนนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล ส่วนคู่ความทั้งหมดในคดีจะมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี ซึ่งศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเพื่อชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีของคู่ความและมีอำนาจ

<sup>8</sup> หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 84). เล่มเดิม.

หรือบทบาทอย่างกว้างขวางในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางกระบวนพิจารณา ตลอดจนมีอำนาจริเริ่มหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยศาลจะไม่ถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบการสืบพยานที่เคร่งครัด และไม่จำกัดผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาลเท่านั้น อีกทั้ง การดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาในระบอบนี้เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในรูปแบบของเอกสารเป็นหลักจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนพิจารณาต่อหน้าจำเลยแต่อย่างใด

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาและสรุปลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาระบบไต่สวนได้ ดังนี้

(1) ศาลมีอำนาจหน้าที่แสวงหาความจริงแห่งคดี โดยมีใช้เป็นหน้าที่ของคู่ความแต่เพียงฝ่ายเดียว

(2) กระบวนพิจารณามักจะทำในรูปแบบของเอกสารหรือลายลักษณ์อักษร โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเอกสารและโต้แย้งคัดค้านกันระหว่างคู่ความ ในขณะที่ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเพื่อชี้แนะนำพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีของคู่ความ

(3) คู่ความทั้งหมดในคดีรวมทั้งจำเลยมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงแห่งคดี

(4) การพิจารณาคดีสามารถทำลับหลังจำเลยได้ เนื่องจากวิธีพิจารณาระบบไต่สวนถือว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงและการให้ความเป็นธรรมแก่จำเลยเป็นหน้าที่ของศาลอยู่แล้ว

(5) การแสวงหาความจริงเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างศาลกับคู่ความ โดยศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนพิจารณาและมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ในกรณีที่ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏแน่ชัด ซึ่งการดำเนินกระบวนพิจารณาดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบการสืบพยาน ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่นำเสนอหรือระบบการถามค้านก็ตาม แต่การแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

กล่าวโดยสรุป วิธีพิจารณาระบบไต่สวนมีข้อดีในเรื่องที่ศาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้เอง โดยไม่ถูกจำกัดให้ต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาลเท่านั้น ศาลมีดุลพินิจที่จะสั่งการใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาได้ตามที่เห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจะส่งผลดีต่อคู่ความฝ่ายที่ไม่มีรู้ความสามารถในทางเทคนิคเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณา โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องประโยชน์สาธารณะหรือคดีระหว่างรัฐกับประชาชนที่รัฐมีสถานะเหนือกว่า รวมทั้งศาลสามารถควบคุมกระบวนพิจารณาให้ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและช่วยปกป้องคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

<sup>9</sup> วิธีพิจารณาคดีในศาลฎีกา: ศึกษาเปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง (น.10). เล่มเดิม.

จากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของกลุ่มความอีกฝ่ายได้ แต่ยังคงมีข้อเสีย คือ การที่ศาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางนี้อาจนำไปสู่การบิดเบือนอำนาจ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลให้คู่ความไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานและสาระสำคัญของวิธีพิจารณาทั้งสองระบบข้างต้น จะเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาทั้งสองระบบต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ซึ่งหากนำไปใช้กับกระบวนการระงับคดีพิพาทที่เหมาะสมแล้วย่อมจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง โดยในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองจะมีวิธีพิจารณาระบบใด อย่างไร นั้น จะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

### 2.1.2 หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงความเป็นมา ความหมาย และลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้ดียิ่งขึ้นและจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาในส่วนอื่นๆ ที่จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไปด้วย

#### 2.1.2.1 ความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การศึกษาถึงความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีความเชื่อมโยงถึงอิทธิพลภายใต้ระบบกฎหมาย ทั้งระบบกฎหมาย Common Law และระบบกฎหมาย Civil Law รวมถึงทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนในฐานะที่กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องในส่วนนี้ควบคู่กัน

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า วิธีพิจารณาหรือกระบวนการพิจารณาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา และวิธีพิจารณาระบบไต่สวน ซึ่งการจะนำวิธีพิจารณาระบบใดมาใช้กับคดีพิพาทประเภทใดนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ซึ่งในสมัยแรกเริ่มของการรวมตัวเป็นสังคมนั้น คดีพิพาทที่เกิดขึ้นมิได้มีลักษณะที่แตกต่างกันดังเช่นในปัจจุบัน แต่จะเป็นเพียงความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเองในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นลักษณะในทางแพ่งซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ต่อมาประมาณปลายศตวรรษที่ 18 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตยด้วยการปฏิเสธความเชื่อที่ว่า กฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยเจตจำนงของผู้มีอำนาจ แต่แท้จริงแล้วกฎหมายมีลักษณะที่แน่นอนและเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว ซึ่งอาจเกิดจากการสร้างสรรค์ของพระผู้เป็นเจ้า จากธรรมชาติ หรือจากสัญญาประชาคม โดยผู้ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่แน่นอนดังกล่าวด้วย โดย ณ จุดนี้เองจึงทำให้มีระบบกฎหมายมหาชนเกิดขึ้น และมี “กฎหมายปกครอง” เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน อันส่งผลให้มีคดีพิพาทที่เรียกว่า

“คดีปกครอง” ซึ่งแตกต่างไปจากคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเองหรือคดีแพ่งดังเช่นที่ผ่านมา<sup>10</sup>

การเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดระบบกฎหมายมหาชนขึ้น โดยเกิดขึ้นภายหลังจากที่ระบบกฎหมายเอกชนได้พัฒนาไปก่อนแล้วนับพันปี อันเนื่องมาจากกฎหมายมหาชนเป็นระบบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีอำนาจปกครองเด็ดขาดทำให้ยากต่อการควบคุมอำนาจและอยู่นอกขอบเขตของนิติศาสตร์ ในขณะที่กฎหมายเอกชนเป็นระบบกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองและไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจของผู้ปกครอง ผู้ปกครองเป็นเพียงผู้วางกฎหมายที่ชี้ขาดข้อพิพาทให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม กฎหมายเอกชนจึงสามารถพัฒนาไปจนถึงขั้นจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและส่งผลให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งได้กลายเป็นความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์ในเวลาต่อมา เนื่องจากเป็นความรู้ที่พัฒนามาจากการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งเกิดขึ้นก่อนกฎหมายมหาชน ส่วนกฎหมายมหาชนเพิ่งได้เริ่มต้นขึ้นเท่านั้น โดยระบบรัฐธรรมนูญสมัยใหม่และด้วยแนวความคิดของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมที่มุ่งจะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจำกัดอำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาลให้อยู่ในขอบเขตภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจต่างๆ ของรัฐ ซึ่งในช่วงศตวรรษที่ 20 นี้ กระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้พัฒนาขึ้นตามลำดับเช่นกัน ในรูปขององค์กรชี้ขาดทางปกครองและพัฒนาไปสู่ศาลปกครองในที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ศตวรรษที่ 20 ถือเป็นศตวรรษของกฎหมายมหาชนก็ว่าได้

แม้ว่าคดีปกครองจะมีที่มาจากแนวความคิดของระบบกฎหมายมหาชนข้างต้น แต่แนวความคิดเช่นนี้มีได้เป็นที่ยอมรับจากทุกๆ ประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบกฎหมายที่มีความสำคัญของโลกมีอยู่ 2 ระบบ ได้แก่ ระบบกฎหมาย Common Law และระบบกฎหมาย Civil Law โดยไม่ว่าจะอยู่ในระบบกฎหมายใดย่อมมีคดีพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน ทั้งคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง หรือคดีพิพาทที่มีรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วย แต่ในส่วนของคดีพิพาทที่รัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีและมีสถานะเหนือกว่าเอกชนนั้น หากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law คือ กลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน โดยถือหลักความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการ ทำให้ศาลยุติธรรมในฐานะฝ่ายตุลาการ ไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้

<sup>10</sup> จาก หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น.15-16), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองซึ่งมีรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่มีวิธีพิจารณาคดีปกครองแตกต่างหากจากศาลยุติธรรม เพื่อคุ้มครองความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับเอกชนให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนหรืออยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ดังเช่นประเทศอังกฤษ ซึ่งมีได้แบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน เพราะถือหลักความเป็นเอกภาพแห่งกฎหมาย คดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนจึงยังต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเช่นเดียวกับคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับแก่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ไม่มีกฎหมายปกครองเสียทีเดียว เพราะประเทศที่เจริญแล้วและมีการปกครองอันเป็นระเบียบย่อมต้องมีกฎหมายปกครองเพื่อจัดระเบียบการบริหารราชการและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เพียงแต่ประเทศเหล่านี้มิได้แยกหลักกฎหมายปกครองเป็นสัดส่วนจากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาดังเช่นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ซึ่งแนวความคิดที่แตกต่างกันเช่นนี้ย่อมส่งผลให้การนำระบบวิธีพิจารณามาใช้กับคดีปกครองหรือคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนมีความแตกต่างกันในแต่ละระบบกฎหมายด้วย<sup>11</sup>

อาศัยแนวความคิดข้างต้นนี้ ในระบบกฎหมาย Civil Law จึงให้คดีปกครองอยู่ภายใต้วิธีพิจารณาระบบไปต์สวนและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแตกต่างหากจากศาลยุติธรรม อย่างเป็นเอกเทศในระบบศาลคู่ ด้วยความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้เกิดดุลยภาพกับการเคารพต่อเอกสิทธิ์ในการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองให้มากที่สุด ในขณะที่ระบบกฎหมาย Common Law ให้คดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน (คดีปกครอง) อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมในระบบศาลเดี่ยว ซึ่งมีได้มีวิธีพิจารณาที่แตกต่างหากจากคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยถือว่า บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคนในชนชั้นใด และไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรม และด้วยกฎหมายธรรมดาเช่นเดียวกันเพื่อความเท่าเทียมและความเป็นธรรม<sup>12</sup> ทั้งนี้ แม้จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ยังคงมีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน (คดีปกครอง) ในระดับต้น โดยใช้กฎหมายปกครองเฉพาะด้านในเรื่องนั้นๆ ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรมได้

<sup>11</sup> แหล่งเดิม. (น.31-33).

<sup>12</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น.32), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.



ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยองค์กรที่กล่าวถึงนี้มีชื่อว่า “Administrative Tribunals” หรืออาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น “Commissions” “Committees”<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของระบบวิธีพิจารณาในลักษณะดังกล่าวปรากฏแต่เฉพาะในคดีปกครองหรือคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเท่านั้น แต่ในส่วนของคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเองหรือคดีพิพาทในทางแพ่งนั้น ไม่ว่าจะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายใดล้วนแล้วแต่นำวิธีพิจารณาระบบกล่าวหามาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีและอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

#### 2.1.2.2 ความหมายของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การศึกษาถึงความหมายของวิธีพิจารณาคดีปกครอง อาจศึกษาได้จากความหมายของคดีปกครองก่อน ซึ่งคดีปกครอง หมายถึง คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มิใช่คดีหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันหรือคดีที่เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่<sup>14</sup>

นอกจากนี้ยังสามารถอธิบายถึงความหมายของคดีปกครองได้จากลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้<sup>15</sup>

1) เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง กล่าวคือ เป็นคดีที่ต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีก็ได้ ดังนั้น ถ้าเป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน คดีนั้นย่อมไม่อาจเป็นคดีปกครองได้ จึงเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2) ต้องเป็นคดีพิพาทที่มีมูลเหตุมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่งใน 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

<sup>13</sup> แหล่งเดิม. (น.35-36).

<sup>14</sup> จาก ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (น.4), โดย ฤทัย หงส์ศิริ, 2553, กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่ 1.

<sup>15</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2547.. วิธีพิจารณาคดีปกครอง. ร่างถอดเทปคำบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 7 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547, น.5 (อ้างถึงใน อังคณา เสาชิงทอง. (2550). สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น.8), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

(1) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว กระทำการในรูปของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นที่มีใช้กฎหรือคำสั่ง

(2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

### (3) สัญญาทางปกครอง

จากความหมายและลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะ แตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากไม่ใช่คดีพิพาทระหว่างเอกชนที่มีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันตาม กฎหมาย แต่คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนที่ ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักมีฐานะ ที่เหนือกว่าเอกชน โดยเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม และมีอำนาจ กำหนดสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชน เช่น คำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาต คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือในบางกรณีอาจมีหน้าที่มากกว่าเอกชน เช่น ต้องคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะ ต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค รวมทั้งผลแห่งคำพิพากษาคดีปกครอง ยังอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน งบประมาณของแผ่นดิน และประโยชน์สาธารณะด้วย ประกอบกับปรัชญาของกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนยังมีความแตกต่างจากกฎหมายเอกชน กล่าวคือ กฎหมายเอกชนมีหลักว่า หากเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ย่อมสามารถกระทำได้ ดังนั้น เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมและสัญญาอย่างใดก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ต้องห้ามชัดแจ้งด้วยกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนมีหลักว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล จะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ย่อมทำ ไม่ได้<sup>16</sup>

โดยที่คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างและเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งเช่นนี้ การพิจารณา พิพากษาคดีปกครองจึงต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรม และมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นพิเศษต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองที่ต้องคำนึงการจัดทำประโยชน์สาธารณะควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานดังกล่าวให้มีความเป็นธรรมมากที่สุด

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของคดีปกครองแล้ว ประกอบกับความหมายของวิธีพิจารณาความ ที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 2.1.1 ดังนั้น จึงอาจให้ความหมายของวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่ประกอบด้วยขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

<sup>16</sup> ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (น.6-7). เล่มเดิม.

สิทธิและหน้าที่ของกลุ่มความและศาลในการดำเนินการต่างๆ เพื่อตัดสินชี้ขาดคดีพิพาทในทางปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ อันจะก่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดีและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันยังสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐด้วย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากคู่กรณีในคดีปกครองประกอบด้วยฝ่ายที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในทางมหาชน และอีกฝ่ายที่เป็นเอกชน ซึ่งฝ่ายรัฐย่อมมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน และอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้คดีปกครองมีความแตกต่างจากคดีแพ่งหรือคดีอื่นๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมและเป็นเอกเทศสำหรับคดีปกครอง

### 2.1.2.3 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า คดีปกครองมีหลักการและแนวความคิดแตกต่างจากคดีพิพาทประเภทอื่นๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีวิธีพิจารณาที่เป็นเอกเทศสำหรับคดีปกครอง ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยได้กำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะสำคัญหรือลักษณะพิเศษดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

#### 1) เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

วิธีพิจารณาระบบไต่สวนถือเป็นลักษณะที่เด่นชัดที่สุดของวิธีพิจารณาคดีปกครอง สืบเนื่องมาจากคดีปกครองมีความเป็นเอกเทศและมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอื่นๆ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชน ซึ่งคู่ความฝ่ายปกครองอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายเอกชน และด้วยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เมื่อเกิดคดีพิพาทขึ้นย่อมส่งผลให้ฝ่ายเอกชนไม่อาจยกข้ออ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตัวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีพิพาทกับฝ่ายปกครองได้ ประกอบกับพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีพิพาทนั้นมักอยู่ในความครอบครองของกลุ่มความฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจและเอกสิทธิ์ในการเก็บรักษาเอกสารสำคัญรวมทั้งอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานหรือเข้าถึงข้อมูลต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ ในขณะที่คู่ความฝ่ายเอกชนไม่สามารถกระทำการเช่นนั้นได้โดยสะดวกดังเช่นฝ่ายปกครอง จึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของคู่ความฝ่ายเอกชนในการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของฝ่ายตนหรือหักล้างข้ออ้างข้อกล่าวหาของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ในบางกรณีคู่ความฝ่ายเอกชนอาจเป็นเพียงประชาชนทั่วไปที่มีฐานะยากจนหรือมีการศึกษาต่ำ ทำให้ขาดความรู้ความสามารถในการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งจากเหตุผลที่ได้กล่าวมานี้ จึงจำเป็น

อย่างยิ่งที่ศาลจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่มีอำนาจสั่งการและควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามดุลพินิจที่ศาลเห็นว่า เป็นการสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความแก้ไขเพิ่มเติมหากเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์หรือเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย เพราะหากนำวิธีพิจารณา ระบบกล่าวหามาใช้ในคดีปกครอง บทบาทและภาระหน้าที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและนำสืบพยานหลักฐานจะเป็นของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ในขณะที่ศาลต้องวางตัวเป็นกลางและรับฟังพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนต้องเสียเปรียบฝ่ายปกครอง ทั้งในด้านการรวบรวมและครอบครองข้อมูลพยานหลักฐาน หรือด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครอง ทำให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนมักจะเสียเปรียบและอาจต้องแพ้คดีในทางเทคนิคได้ ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรมและให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายซึ่งมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน พร้อมทั้งก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนด้วย

สำหรับกฎหมายปกครองไทยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้” ศาลปกครองจึงดำเนินกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในขั้นตอนการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงแห่งคดี

โดยเริ่มตั้งแต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลย่อมมีหน้าที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>17</sup> เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ถูกต้องและสมบูรณ์ไว้พิจารณาแล้ว ศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง และดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม หรือคำชี้แจงอื่นใด ในการนี้ศาลอาจกำหนดประเด็นให้คู่กรณีดำเนินการเพื่อให้

<sup>17</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง.

เป็นไปตามแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยก็ได้ ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการรับฟังพยานหลักฐานในวิธีพิจารณาระบบไต่สวนจะไม่เคร่งครัดเท่ากับวิธีพิจารณาระบบกล่าวหา<sup>18</sup> และไม่จำกัดเฉพาะการรับฟังพยานหลักฐานที่เสนอโดยคู่กรณีเท่านั้น<sup>19</sup> กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามความเหมาะสม<sup>20</sup> และมีอำนาจเรียกให้คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ต่อศาล รวมทั้งมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>21</sup> โดยเมื่อศาลเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ศาลจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งให้คู่กรณีทราบ ซึ่งศาลจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่จำเป็นต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง<sup>22</sup>

## 2) เป็นวิธีพิจารณาที่กระทำในรูปของลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก

ด้วยเหตุที่ฝ่ายปกครองมีการแสดงเจตนาในรูปของลายลักษณ์อักษรหรือเอกสารเป็นสำคัญ ข้อพิพาทในคดีปกครองจึงมีความเกี่ยวข้องกับเอกสารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับกรณีพิพาททางปกครองถือเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตหรือผลกระทบที่กว้างขวาง จึงสมควรอย่างยิ่งที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะกระทำในรูปของลายลักษณ์อักษรเพื่อจะช่วยให้ได้ข้อเท็จจริงหรือคำชี้แจงที่สมบูรณ์และครอบคลุมในประเด็นต่างๆ ปราบปรามอยู่ในเอกสารฉบับเดียว ดังนั้น ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครอง ศาลจะค้นหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ให้โอกาสแก่คู่กรณีจัดทำขึ้น ได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นหลัก โดยให้คู่กรณีโต้แย้งและชี้แจงกันในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ นอกจากนี้ ศาลยังสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในรูปของเอกสารที่ได้จากพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือหน่วยงานต่างๆ หรือแม้กระทั่งการไต่สวนคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ด้วยวาจา หากศาลเห็นว่า จำเป็นเพื่อให้ได้

<sup>18</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64.

<sup>19</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 65.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 55 วรรคสาม, ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 วรรคหนึ่ง.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 61 วรรคหนึ่ง, ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 54 และข้อ 55 วรรคหนึ่ง.

<sup>22</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62.

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังจะเห็นได้จากกระบวนการพิจารณาต่างๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำขอ หรือคำร้อง รวมทั้งคำแถลงที่ยื่นต่อศาล คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ของศาลล้วนต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะมีข้อดีและมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณี ทำให้ไม่จำเป็นต้องมาศาลตลอดการดำเนินกระบวนการพิจารณาเลยก็ตาม แต่บางกรณีอาจมีข้อเสียหรือเกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะหากคู่กรณีขาดทักษะด้านการเขียน ขาดข้อมูลความรู้ที่สำคัญเกี่ยวกับคดีพิพาท หรือขาดความรอบคอบและความใส่ใจในการติดตามคดีแล้ว อาจส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปของลายลักษณ์อักษรขาดความสมบูรณ์ถูกต้องหรือคลาดเคลื่อนไปจากความจริง หรือถือเป็นการละเลยตามคำสั่งศาล อันอาจนำไปสู่การแพ้คดีในที่สุด หรือถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ศาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาตรวจสอบและตีความเอกสารต่างๆ ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี หรือมีคำสั่งให้คู่กรณีชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างละเอียด และแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ซึ่งเป็นไปตามบทบาทของศาลในวิธีพิจารณาระบบไต่สวน

### 3) เป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด

หากพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะที่เรียบง่าย และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีอย่างมาก ดังเช่นในกรณีการยื่นคำฟ้องกฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมถือเป็นคำฟ้องที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว<sup>24</sup> โดยผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้<sup>25</sup> และหากคำฟ้องที่ได้ยื่นไว้ต่อศาลนั้นมีรายการไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการจะให้คำแนะนำหรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวให้ถูกต้องได้แล้วแต่กรณี<sup>26</sup> นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีปกครองนั้น คู่กรณีสามารถดำเนินการด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้<sup>27</sup> โดยไม่มีบทบัญญัติบังคับให้คู่กรณีต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาลแทนคู่กรณี เนื่องจากวิธีพิจารณาคดี

<sup>23</sup> ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (น.84). เล่มเดิม.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคหนึ่ง.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 46.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคสอง.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคห้า.

ปกครองมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบจากคู่กรณีฝ่ายรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชนในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ศาลจึงมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม รวมทั้งควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีในการดำเนินคดีดังเช่นคดีแพ่งหรือคดีอาญาแต่อย่างใด

นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีความเรียบง่ายแล้ว ยังจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied)” โดยการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วและเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่คู่กรณีและเพื่อให้บรรลುವัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาททางปกครองให้ได้มากที่สุด ประกอบกับคดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความต่อเนื่อง ไม่มีการหยุดชะงักหรือความไม่แน่นอน เพื่อมิให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกิดความล่าช้าและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 55 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล”

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ การดำเนินคดีที่ประหยัดหรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยเป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ในประเทศประชาธิปไตย ซึ่งความยุติธรรมดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะที่ผู้เสียหายเป็นผู้ใช้บริการและรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ ตุลาการได้รับค่าตอบแทนในฐานะข้าราชการ โดยการดำเนินการให้บริการทางยุติธรรมจะใช้งบประมาณของรัฐซึ่งเป็นไปเช่นเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง<sup>28</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ คือ มุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าว จึงควรจะได้รับ ความคุ้มครองจากกฎหมายโดยบัญญัติให้สามารถฟ้องคดีดังกล่าวในลักษณะขอปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้

<sup>28</sup> จาก “หลักกฎหมายทั่วไปด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” โดย จาก ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร (2545, พฤษภาคม-สิงหาคม), วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2 (2), น.115.

ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดชอบอื่น หรือสัญญาทางปกครอง

ทั้งนี้ คดีปกครองโดยส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปหรืออาจมีฐานะยากจน ด้วยความรู้ความสามารถในการปกป้องรักษาสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของตนเอง จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะเรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด ตามที่ได้กล่าวข้างต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากที่สุด

#### 4) เป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นความลับ

ลักษณะที่เป็นความลับถือเป็นลักษณะทางจารีตประเพณีของวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันสืบเนื่องมาจากสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มและวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองมากกว่าประโยชน์ของเอกชน โดยลักษณะที่เป็นความลับนี้มีอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับข้อสังเกต 2 ประการ<sup>29</sup> ดังนี้

(1) ลักษณะที่เป็นความลับนี้ไม่ใช้กับคู่กรณีหรือคู่ความในคดี แต่จะใช้เฉพาะกับบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีเท่านั้น โดยบุคคลภายนอกหรือสาธารณชนไม่สามารถที่จะเข้ามารับรู้สิ่งที่อยู่ในสำนวนคดีและไม่ได้รับอนุญาตให้ตรวจสำนวนคดีหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาในสำนวนคดี แต่สำหรับคู่กรณีแล้วย่อมเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดีได้เสมอ เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงอยู่ภายใต้ระบบของการฟังความทุกฝ่าย หรือหลักการเคารพการต่อสู้คดีของทุกฝ่าย ฉะนั้น คู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารหลักฐานทั้งหลายที่เสนอต่อศาล และศาลมีหน้าที่จะต้องรับประกันว่า คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้สิทธิในการตรวจสอบเอกสารสำคัญเหล่านั้น ในทางกลับกัน กฎหมายห้ามมิให้ศาลเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้กับบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวข้องในสำนวนคดีได้รับทราบ

(2) ลักษณะที่เป็นความลับนี้ หมายถึง ความลับที่เกี่ยวกับเนื้อหาในสำนวนคดี แต่ไม่ได้หมายถึงความลับที่ว่า มีคดีอะไรเกิดขึ้น กล่าวคือ หากมีการสอบถามถึงการฟ้องคดีใดๆ ศาลย่อมไม่อาจปฏิเสธที่จะแจ้งข่าวสารว่า มีคดีนั้นๆ เกิดขึ้น และเมื่อได้พิพากษาคดีแล้ว ศาลมีหน้าที่ที่จะแจ้งคำพิพากษาให้ทั้งคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียทราบ โดยเหตุผลสำคัญในการเผยแพร่คำพิพากษา คือ เพื่อประโยชน์ในการรับรู้เหตุผลของแนวคำพิพากษาดังกล่าว ส่วนในชั้นการนั่งพิจารณาคดีนั้น จะต้องกระทำโดยเปิดเผยเป็นหลัก เว้นแต่กรณีที่ศาลเห็นว่า สมควรห้ามเปิดเผยเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ

<sup>29</sup> แหล่งเดิม. (น.110-111).



ประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ<sup>30</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องเสื่อมเสียไป โดยศาลจะต้องใช้ดุลพินิจชี้แจงน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองสิทธิของเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมให้มีความสมดุลกันมากที่สุด และไม่ว่าการนั่งพิจารณาคดีจะกระทำโดยเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม แต่การประชุมองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องกระทำเป็นการลับเสมอ โดยสำหรับชั้นการอ่านคำพิพากษา ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณา จะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชนเสมอ โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดรูปแบบไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ศาลอาจหลีกเลี่ยงที่จะอ่านคำสั่งทั้งหมด โดยอ่านเฉพาะสิ่งที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ไม่อ่านเหตุผลหรือข้อเท็จจริงประกอบก็ได้ แต่หากมีกฎหมายกำหนดรูปแบบในการอ่านคำพิพากษาให้ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชนและบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติตามรูปแบบนั้น หากมีการละเลย ไม่ปฏิบัติตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมอาจทำให้คำพิพากษานั้นเป็นโมฆะได้<sup>31</sup>

##### 5) เป็นวิธีพิจารณาที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการในการตัดสินคดี

ด้วยเหตุที่คำพิพากษาคดีปกครองอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนจำนวนมาก จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะมีหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษา เพื่อให้อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของเอกชน วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการด้วยระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายในกระบวนการระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา<sup>32</sup> โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อองค์คณะเพื่อลงมติวินิจฉัยคดี ซึ่งในระหว่างนั้นจะมีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะนั้น มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมด้วยความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะ ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ โดยเป็นหลักประกันที่จะทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้อง

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 60 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

<sup>31</sup> หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น.113-114). เล่มเดิม.

<sup>32</sup> จาก ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น.38), โดย คิดงาม คงตระกูล, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ ย่อมจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ อันจะก่อให้เกิดการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลขององค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีได้โดยง่าย<sup>33</sup>

6) เป็นวิธีพิจารณาที่การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ลักษณะพิเศษนี้ได้รับการยอมรับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้ยึดถือหลักการว่า ตราบไคที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายเสมอ ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ย่อมไม่มีผลทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการโต้แย้งนั้นต้องระงับไป สืบเนื่องจากแนวความคิดที่ว่าฝ่ายปกครองซึ่งมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มุ่งบังคับต่อเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสูงสุด ประกอบกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมมิให้ได้รับผลกระทบจากการอ้างประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนใดๆ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้ยึดถือลักษณะดังกล่าวตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสเช่นกัน

ทั้งนี้ ยังคงมีข้อยกเว้นสำหรับการฟ้องคดีในบางกรณีเพื่อคุ้มครองประชาชนจากความเสียหายจากการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนได้รับความเสียหายจนยากเกินเยียวยา โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งในประเทศไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่มีผลรวมไปถึงการอุทธรณ์ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด โดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือ ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด จึงทำให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายคดี ซึ่งเป็นแนวคิดของกฎหมายปกครองที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยถือว่า การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นจะทำให้คดีเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งยังไม่แน่นอนว่า ฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะคดี หากยอม

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 69 วรรคหก.

ให้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นเลย อาจจะทำให้เกิดความเสียหายในภายหลังได้ จึงจำเป็นต้องให้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีไว้ก่อน<sup>34</sup>

7) เป็นวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน

คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งนอกจากจะมีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐ อันเป็นการเสริมสร้างให้เกิดดุลยภาพในการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน ดังนั้น คดีปกครองจึงต้องมีวิธีพิจารณาที่เป็นเอกเทศแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในคดีแพ่ง และไม่สามารถนำหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับได้ ดังจะเห็นได้จากในหลายๆ กรณี เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้<sup>35</sup> หรือผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ หากศาลเห็นว่า คดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเห็นว่า มีเหตุจำเป็นอย่างอื่น<sup>36</sup> หรือในกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ หากศาลปกครองเห็นสมควร แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม<sup>37</sup> หรือในการถอนคำฟ้องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้<sup>38</sup>

เมื่อได้ทราบถึงสาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ในส่วนต่อไปจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดของวิธีพิจารณาคดีปกครองเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็น

<sup>34</sup> จาก การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น.51-53), โดย ปรีดา สดสง่า, 2550, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 52 วรรคหนึ่ง.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, มาตรา 52 วรรคสอง.

<sup>37</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 71 วรรคสอง.

<sup>38</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82 วรรคสี่.

ขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่วินิจฉัยชี้ขาดผลแพ้ชนะแห่งคดี และมีผลต่อการสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี

## 2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพากษาคดีปกครอง

การศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพากษาคดีปกครองนั้น จะได้พิจารณาถึงความหมาย องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และผลของคำพิพากษาคดีปกครอง ตลอดจนหลักการสำคัญในการพิพากษาคดีปกครองว่า การทำคำพิพากษาคดีปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือหลักการสำคัญใดบ้างที่จะมีส่วนช่วยให้คำพิพากษามีความถูกต้องและสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่ายได้

### 2.2.1 หลักการทำคำพิพากษาคดีปกครอง

เมื่อการทำคำพิพากษาคดีปกครองเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการคดีปกครองจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงการพิพากษาคดีปกครองไว้ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง ตั้งแต่มาตรา 67 ถึงมาตรา 75 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในภาค 2 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น หมวด 7 การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี ส่วนที่ 3 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง ตั้งแต่ข้อ 89 ถึงข้อ 97 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำคำพิพากษา รายการที่ต้องระบุในคำพิพากษา การอ่านผลแห่งคำพิพากษา การเผยแพร่คำพิพากษา การแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษา ผลแห่งคำพิพากษา อำนาจในการกำหนดค่าบังคับ ผลแห่งค่าบังคับ การคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิพากษาคดีปกครอง

โดยในส่วนนี้จะศึกษาถึงหลักการทำคำพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

#### 2.2.1.1 ความหมายของคำพิพากษาคดีปกครอง

กรณีมีความสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงความหมายของคำพิพากษาคดีปกครองเสียก่อน เพื่อจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และผลของคำพิพากษา

คดีปกครองในลำดับต่อไปได้อย่างถูกต้อง ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายของ “คำพิพากษา ไว้หลาย ประการ ดังนี้

ถาวร โพธิ์ทอง ได้ให้ความหมายว่า คำพิพากษา หมายถึง คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาหรือ ตุลาการที่ตัดสินประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีโดยใช้หลักกฎหมายที่กำหนดไว้ อันประกอบด้วยเหตุผล ในข้อเท็จจริงและเหตุผลในข้อกฎหมาย เพื่อชี้ขาดหรือยุติปัญหาข้อพิพาทได้ด้วยความเป็นธรรม<sup>39</sup>

พิพัฒน์ จักรางกูร ได้ให้ความหมายว่า “คำพิพากษา ได้แก่ คำชี้ขาดของศาลในคดี มีข้อพิพาท คดีมีข้อพิพาทเป็นการพิพากษาระหว่างโจทก์จำเลยว่าใครเป็นอย่างใด ต้องชี้ขาดว่า ใครผิดใครถูก จึงใช้ว่า “คำพิพากษา” ...”<sup>40</sup>

วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ ได้ให้ความหมายที่สอดคล้องกันว่า “คำพิพากษาเป็น การกระทำหรืออำนาจโดยเฉพาะของศาล และเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการพิจารณา เป็นอำนาจในการสั่งการของรัฐที่มอบให้ศาล เนื่องจากรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการที่จะลงโทษ หรือบังคับทางร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การมีคำพิพากษาของศาล ไม่ได้เป็นไปโดยตามอำเภอใจ ศาลต้องมีคำพิพากษาโดยมีเหตุผลตามกฎหมายเพื่อให้การใช้อำนาจ ของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ลักษณะของคำพิพากษาจึงประกอบไปด้วย อำนาจของรัฐและเรื่องการให้เหตุผล”<sup>41</sup>

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ได้ให้ความหมายว่า “คำพิพากษา ได้แก่ คำชี้ขาดของศาล ในส่วนที่เป็นเนื้อหาที่เป็นผลที่ได้จากการพิจารณาคดีและมีผลทำให้คดีนั้นเสร็จไปจากศาล ที่พิจารณาคดีนั้น ซึ่งคำชี้ขาดในคำพิพากษานี้อาจเป็น

(1) คำชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำของจำเลยว่าได้กระทำความผิดหรือไม่ เช่น จำเลยมิได้ กระทำผิด การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรถูกต้องรับโทษ (มาตรา 185 วรรคหนึ่ง) หรือเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิด (มาตรา 185 วรรคสอง)

(2) คำชี้ขาดเกี่ยวกับวิธีพิจารณา เช่น คดีขาดอายุความ (มาตรา 185 วรรคหนึ่ง) หรือโจทก์ ไม่ใช่ผู้เสียหาย เป็นต้น”<sup>42</sup>

<sup>39</sup> คำสอนวิชาระบบกฎหมายอังกฤษเบื้องต้น. น.4 (อ้างถึงใน นฤมล วรรณรัตน์. (2554). ปัญหาการ จัดทำคำพิพากษาและการกำหนดคำบังคับในคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น.15), โดย ถาวร โพธิ์ทอง, 2522, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>40</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 (น.449), (อ้างถึง ในแหล่งเดิม).

<sup>41</sup> หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น.64). เล่มเดิม.

<sup>42</sup> จาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง ฉบับท คำอธิบายย่อ และเอกสารอ้างอิง เรียงมาตรา (น. 328-329), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จากการให้ความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นการอธิบายความหมายของคำพิพากษาตามที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้อธิบายลักษณะของคำพิพากษาโดยอิงกับการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นแห่งคดี และอำนาจของผู้พิพากษาหรือตุลาการ และแม้ว่าในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีได้อธิบายความดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ย่อมสามารถนำความหมายของคำพิพากษามาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้นมาปรับใช้เพื่ออธิบายลักษณะทั่วไปของคำพิพากษาในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ กล่าวคือ คำพิพากษาคดีปกครอง น่าจะมีความหมายถึง คำวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันกระทำโดยองค์คณะตุลาการศาลปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทในทางปกครอง

#### 2.2.1.2 องค์ประกอบของคำพิพากษาคดีปกครอง

องค์ประกอบของคำพิพากษาคดีปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นโครงสร้างในเชิงเนื้อหา ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องผูกพันในการวินิจฉัย เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย รายการในคำพิพากษา และการสรุปผลของคำพิพากษา โดยมีสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

##### 1) ประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องผูกพันในการวินิจฉัย

ประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องผูกพันในการวินิจฉัยนั้น หมายถึง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญหรือข้อความสำคัญของเรื่องที่ผ่านมาการวิเคราะห์และศาลได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณา โดยศาลจะกำหนดประเด็นแห่งคดีขึ้นจากการพิจารณาบรรดาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม หรือเอกสารอื่นใดที่รวมอยู่ในสำนวนคดี ถ้าประเด็นใดเป็นเรื่องที่ทั้งสองฝ่ายเห็นตรงกันหรือรับกัน ประเด็นนั้นถือเป็นที่ยุติไม่เกิดเป็นประเด็นพิพาท ในทางกลับกัน หากประเด็นใดมีข้อโต้แย้งหรือข้อเถียงโดยอาศัยเหตุผลต่างกัน ศาลจะกำหนดประเด็นพิพาทดังกล่าวเป็นประเด็นแห่งคดีที่ผูกพันศาลในการทำคำวินิจฉัยต่อไป

เมื่อศาลได้กำหนดประเด็นแห่งคดีที่มาจากประเด็นพิพาทแล้ว จะก่อให้เกิดผลผูกพันที่ศาลต้องวินิจฉัยคดีจากประเด็นที่ได้ตั้งไว้ จะวินิจฉัยชี้ขาดสิ่งอื่นใดเกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำฟ้องคำขอไม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตาม “หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ” ศาลจึงไม่อาจวินิจฉัยนอกฟ้องนอกประเด็นได้ เว้นแต่ กรณีเป็นเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น ที่แม้ไม่ได้มีฐานมาจากข้อโต้แย้งของกลุ่มกรณีก็ตาม ศาลย่อมมีอำนาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้<sup>43</sup>

<sup>43</sup> From *Contentieux administratif*. (pp. 595-603), by Charles Debbasch et Jean-Claude Ricci, 2001, (อ้างถึงใน นฤมล ชนะรัตน์. น.154 เล่มเดิม).

ในกรณีที่ศาลได้กำหนดประเด็นแห่งคดีหลายประเด็น ศาลจะทำการวินิจฉัยให้เรียงร้อยกันไปทีละประเด็น โดยจะกำหนดว่า ประเด็นใดเป็นประเด็นแรกที่จะต้องทำการวินิจฉัย และประเด็นใดเป็นประเด็นถัดไปตามลำดับ ซึ่งในแต่ละประเด็นจะต้องวินิจฉัยให้ยุติทีละประเด็น จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยในผลสุดท้ายของทุกประเด็นออกมาและต้องเขียนในทุกประเด็นให้ครบถ้วน นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ประเด็นนั้นเป็นประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนเพื่อนำมาสู่ประเด็นที่วินิจฉัยชี้ขาดผลสุดท้ายของคดีด้วย

## 2) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

“เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย” หรือคำว่า “ratio decidendi”<sup>44</sup> นั้น ศาสตราจารย์ อาเธอร์ แอล กู๊ด ฮาร์ท (Arthur L. Goodhart) ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า หมายถึง ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในคดี ประกอบด้วย คำวินิจฉัยของศาลตามข้อเท็จจริงนั้น เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนี้จะเป็นเหตุผลแท้ๆ สำหรับคดีนั้นที่จะผูกพันคู่กรณีและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง สำหรับส่วนอื่นๆ ของคำพิพากษาซึ่งไม่ใช่เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย เรียกว่า “obiter dicta” โดยท่านศาสตราจารย์ สตีเวน ชรรมศักดิ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง คำกล่าวในคดี เป็นส่วนที่กล่าวถึงหลักกฎหมายหรือข้อความอื่นซึ่งไม่จำเป็นแก่การวินิจฉัย ในหลายกรณีจะปรากฏในรูปการอุปมาอุปมัย หรือตัวอย่างอื่นๆ นอกจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีนั้น ซึ่งศาลยกมาอธิบายประกอบหลักกฎหมาย คำกล่าวในคดีนี้ไม่มีผลผูกมัดให้ต้องถือตาม เป็นแต่เพียงส่วนที่ขยายความเพื่ออธิบายเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยให้เป็นที่เข้าใจและจงใจให้ยอมรับตามเหตุผลแห่งคดีเท่านั้น

ทั้งนี้ เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของคำพิพากษา ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีผลต่อการโต้แย้งคัดค้านหรือยอมรับในผลของคำพิพากษานั้นต่อไป เพราะเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงคุณภาพของคำพิพากษา และเชื่อมโยงไปถึงสิ่งซึ่งเป็นพื้นฐานของคำตัดสินนั้นๆ กล่าวคือ หากเหตุผลที่ศาลแสดงดังปรากฏในคำพิพากษาไม่เป็นที่พอใจแก่คู่กรณี หรือขัดต่อสามัญสำนึกของคู่กรณีหรือบุคคลอื่นทั่วไปผู้มีความเป็นธรรม ย่อมจะมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาดังกล่าวต่อไป แต่หากเหตุผลที่ศาลแสดงมีความน่าเชื่อถือ เปี่ยมด้วยความสมเหตุสมผลและหลักการที่หนักแน่น ไร้ข้อโต้แย้งใดๆ ย่อมจะทำให้คู่กรณียอมรับในผลของคำวินิจฉัยและกระบวนพิจารณาว่าได้กลั่นกรองมาแล้วอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งจะสามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้<sup>45</sup>

<sup>44</sup> จาก การใช้เหตุผลทางกฎหมาย (LEGAL REASONING) (น. 118-120), โดย วิชามหาคุณ, 2549, (อ้างถึงในแหล่งเดิม. น.158).

<sup>45</sup> จาก “เหตุผลในคำวินิจฉัย.”, โดย วิษณุ วรรณ, 2536, วารสารนิติศาสตร์, 23 (2), 237-240 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. น.157).

### 3) รายการในคำพิพากษา

รายการในคำพิพากษา คือ รายละเอียดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องระบุไว้ในคำตัดสิน โดยรายการต่าง ๆ ในคำพิพากษาจะเป็นตัวกำกับความการใช้อำนาจของตุลาการที่มีความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่มิให้ใช้อำนาจทางตุลาการที่มีอยู่นั้นตามอำเภอใจ หรือบิดเบือนการใช้อำนาจ ในการตัดสินคดี แต่ตุลาการจะต้องเขียนคำพิพากษาให้มีเนื้อหาตามรายการที่กฎหมายกำหนดไว้ อันจะทำให้คำพิพากษามีรายการที่แสดงรายละเอียดได้อย่างมีลำดับและเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งคู่กรณีจะสามารถทราบได้ถึงประเด็นหรือหลักกฎหมายที่เป็นเหตุให้ชนะหรือแพ้คดี รวมทั้งประชาชน สามารถตรวจสอบเนื้อหาของคำพิพากษาในแนวทางเดียวกันได้

โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของไทย ได้กำหนดรายการของคำพิพากษาไว้ในมาตรา 69 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองอย่างน้อยต้องระบุรายการ ดังนี้

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งหมายถึง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี หมายถึง เหตุแห่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ซึ่งอาจจะเป็นคำสั่ง คำวินิจฉัย การกระทำ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่มีผลทำให้เกิด ความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง หมายถึง ข้อเท็จจริงในบรรดาการกระทำของผู้ถูกฟ้อง คดีว่า มีอยู่อย่างไร ซึ่งอาจทราบได้จากการเสนอคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจากเอกสารที่ได้เสนอ ในกระบวนการพิจารณาต่างๆ ของคู่กรณี รวมทั้งจากการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลในวิธีพิจารณา ระบบไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเอกสารหรือ พยานหลักฐานใดๆ จากคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย เป็นรายการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะแสดงถึงคุณภาพหรือ ความสามารถของตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณี
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี รวมตลอดถึงความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ประเด็น แห่งคดีนี้ต้องเขียนอย่างชัดเจนและต้องสอดคล้องกับข้อ 60 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า

“บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

- (1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยาน หลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี



(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี”

(7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ในส่วนของคำบังคับนี้ หากมีการยกฟ้องก็ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับ แต่ถ้ามีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแพ่งคดี คำพิพากษาดังกล่าว ศาลต้องกำหนดคำบังคับ ซึ่งหมายถึงคำสั่งศาลที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่แพ่งคดีปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาอย่างไรบ้าง ซึ่งสอดคล้องกับคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหลัก โดยคำบังคับนั้นจะต้องเป็นคำบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนด คำบังคับได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ในคำบังคับต้องกำหนดเงื่อนไข เงื่อนไข วิธีการให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามคำพิพากษา และกำหนดระยะเวลาเพื่อให้เวลาและโอกาสในการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ตามความจำเป็น

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี ข้อสังเกตนี้เป็นส่วนขยายให้ศาลมีคำอธิบายหรือเสนอแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยหลักแล้วคำพิพากษาต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยชัดแจ้ง และคำบังคับต้องสอดคล้องกับคำพิพากษาและต้องมีความชัดเจนเพียงพอให้ปฏิบัติได้ หากคำพิพากษาชัดแจ้งและเป็นที่น่าพอใจแล้ว ศาลก็ไม่จำเป็นต้องมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาอีก แต่ถ้าคำพิพากษาไม่ชัดแจ้ง กรณีก็ต้องระบุข้อสังเกตเพื่อให้เกิดความชัดเจน

#### 4) การสรุปผลของคำพิพากษา

##### (1) ส่วนที่เป็นคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

ส่วนนี้เป็นส่วนที่ศาลจะแสดงผลตามที่ได้ตั้งประเด็นไว้ โดยแสดงการใช้ข้อกฎหมายปรับกับข้อเท็จจริงในคดีตามที่คู่กรณีได้แย้งมา ซึ่งการตั้งประเด็นจะอาศัยจากคำฟ้องคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นไปตามสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีพึงประสงค์ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการตอบในสิ่งที่ได้มีการฟ้องร้องกัน ซึ่งศาลจะตัดสินไปตามคำขอท้ายฟ้องที่ยื่นไว้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีจึงมีลักษณะเป็นข้อสรุปที่เป็นเหตุเป็นผลมาจากการให้เหตุผลของศาลที่มีความสอดคล้องกัน หากมีความขัดแย้งกันระหว่างคำตัดสินและเหตุผลของศาลย่อมเป็นคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## (2) ส่วนที่เป็นคำบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา

ในส่วนที่เป็นคำบังคับนี้ ศาลต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนครบถ้วนเพราะเป็นส่วนที่จะทำให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบได้ว่า จะต้องปฏิบัติตามที่ศาลได้ตัดสินอย่างไร ซึ่งการกำหนดคำบังคับจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย

## (3) ส่วนที่เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

มาตรา 69 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้อำนาจศาลกำหนดข้อสังเกตในคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่แนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวควรอยู่ในกรอบของคำพิพากษาหรือคำบังคับของศาล<sup>46</sup>

## 2.2.1.3 หลักเกณฑ์การทำคำพิพากษาคดีปกครอง

หลักเกณฑ์การทำคำพิพากษาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของตุลาการให้พิจารณาคดีอย่างเท่าเทียมและเป็นกลาง เพื่อให้คำพิพากษามีคุณภาพและมีมาตรฐานในทางคดี ซึ่งหลักเกณฑ์การทำคำพิพากษาหรือโครงสร้างในเชิงรูปแบบนี้ประกอบด้วย องค์คณะในการจัดทำคำพิพากษา การประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษา การอ่านผลแห่งคำพิพากษา และการแก้ไขคำพิพากษา โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

## 1) องค์คณะในการจัดทำคำพิพากษา

ในการจัดทำคำพิพากษาคดีปกครอง จะต้องกระทำในลักษณะของ “องค์คณะ” เนื่องจากการให้ตุลาการแต่ละคนซึ่งมีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายและประสบการณ์ในความเชี่ยวชาญคดีเป็นองค์คณะร่วมกันจัดทำคำพิพากษาย่อมจะช่วยเหนี่ยวรั้งและป้องกันมิให้ตุลาการเพียงลำพังคนหนึ่งคนใดใช้อำนาจหรือดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมีอคติส่วนตัวเป็นเครื่องชี้นำ และยังช่วยให้การวินิจฉัยคดีผ่านการประชุมปรึกษาหารือกันด้วยความรู้ความสามารถและเหตุผลอย่างรอบคอบและรอบด้าน อันจะก่อให้เกิดความสมเหตุสมผลมากที่สุด และลดโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดหรือผิดพลาดได้ด้วย<sup>47</sup> โดยตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองสูงสุด

<sup>46</sup> ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดคำบังคับในคดีปกครอง (น. 162-165). เล่มเดิม.

<sup>47</sup> จาก หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติ (ตอน 1) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม วิธีพิจารณาเบื้องต้นและพยาน (น.40-41), โดย สติชัย เล็งไธสง, 2540 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม น.135).

ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน และองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน

## 2) การประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษา

การประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษามีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

### (1) การประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาต้องกระทำโดยลับ

กล่าวคือ ผู้ที่จะสามารถเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือในคดีเพื่อจัดทำคำพิพากษาจะมีได้ แต่เฉพาะตุลาการที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นเท่านั้น บุคคลอื่นย่อมไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจกล่าวได้ว่า ซึ่งทำให้ตุลาการศาลปกครองที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีนั้น ไม่อาจทำคำพิพากษาได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่งตั้ง มีอำนาจประชุมลงมติพิพากษาแทนได้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเผยแพร่ผลของคำวินิจฉัยก่อนที่ศาลจะอ่านคำพิพากษาอันเป็นการรักษาความลับในคดี และยังป้องกันการแทรกแซงความเป็นอิสระของตุลาการในการจัดทำคำพิพากษาจากบุคคลภายนอกอีกด้วย

### (2) การประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก

การบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมากในที่นี้ หมายถึง เสียข้งมากในองค์คณะที่มีความเห็นเป็นคุณแก่ฝ่ายใด คำพิพากษาย่อมต้องบังคับ ไปตามความเห็นนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “... คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น จะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ...”

### (3) การจัดทำคำพิพากษาเมื่อมีความเห็นแย้ง

ในการประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษานั้น ตุลาการในองค์คณะแต่ละคนย่อมมีความเป็นอิสระในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยอยู่ภายใต้หลักการบังคับตามเสียงข้างมาก ซึ่งในเสียงข้างมากย่อมจะปรากฏเสียงข้างน้อยอยู่ด้วยเสมอ และหากเป็นเรื่องที่ต้องคุ้มครอง จะกำหนดให้มีการแสดงความคิดเห็นให้ปรากฏโดยจัดทำเป็น “ความเห็นแย้ง” ซึ่งการทำความเห็นแย้ง จะเชื่อมโยงกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการเสมอ โดยเมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือและผลการประชุม ไม่อาจตกลงกันได้ การแสดงความคิดเห็นเอกเทศของตุลาการตามหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จึงปรากฏในรูปของการทำความเห็นแย้ง<sup>48</sup>

### (4) การจัดทำคำพิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 67.

การจัดทำคำพิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปที่แม้ว่าตุลาการจะไม่ได้นั่งพิจารณาคดีมาตั้งแต่ต้นก็สามารถเข้าร่วมประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาได้ โดยในการประชุมยังต้องมีองค์คณะเดิมที่พิจารณาและวินิจฉัยคดีเข้าร่วมประชุมด้วย ทั้งนี้ การจัดทำคำพิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้ที่ประชุมของตุลาการที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยคดีนั้นสามารถหาข้อยุติในกรณีที่หาคะแนนเสียงข้างมากมิได้ และเพื่อให้มีผลต่อแนวทางในการวินิจฉัยคดีอื่นๆ ในภายหลังด้วย เนื่องจากคดีที่วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่นั้น จะได้รับการยอมรับว่า เป็นคดีที่ผ่านการกลั่นกรองจากตุลาการที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ร่วมกันพิจารณามาเป็นอย่างดีแล้ว

โดยจำนวนตุลาการที่จะเข้าร่วมในที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดจะประกอบด้วยตุลาการในศาลนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่หากมีตุลาการที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัว จำนวนของตุลาการที่จะเข้าร่วมประชุมต้องมีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลนั้นทุกคน<sup>49</sup>

### 3) การอ่านผลแห่งคำพิพากษา

การอ่านผลแห่งคำพิพากษาถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีผลผูกพันตามที่ศาลได้ตัดสิน ซึ่งความผูกพันดังกล่าวโดยหลักจะนับตั้งแต่วันที่ได้มีการอ่านคำพิพากษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์เรื่องการอ่านผลแห่งคำพิพากษาที่ได้บัญญัติไว้<sup>50</sup> ซึ่งการอ่านผลแห่งคำพิพากษานั้น เป็นการอ่านเนื้อหาสาระทั้งหมดของคำพิพากษา มิใช่อ่านแต่เพียงส่วนท้ายของคำพิพากษาว่าตัดสินอย่างไร เพื่อให้คู่กรณีได้เกิดความเข้าใจถึงที่มาและเหตุผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นๆ โดยให้ถือว่า วันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง มิใช่วันที่ได้ลงชื่อในคำพิพากษา และจะต้องอ่านโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่ายด้วย ซึ่งศาลมีหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร แต่หากไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันอ่านผลแห่งคำพิพากษา ให้ศาลงดการอ่านคำพิพากษาแล้วบันทึกไว้และให้ถือว่า วันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา

### 4) การแก้ไขคำพิพากษา

เมื่อศาลได้จัดทำคำพิพากษาและอ่านผลแห่งคำพิพากษาโดยเปิดเผยแล้ว ย่อมเกิดผลบังคับและผูกพันในทางกฎหมายตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา ส่งผลให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องต้องผูกพันและปฏิบัติตามสิ่งที่กำหนดไว้ในคำพิพากษานั้น โดยไม่อาจ

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 68, ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 94.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 69 วรรคสาม.

แก้ไขเปลี่ยนแปลงความใดๆ ในคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจจัดทำคำพิพากษาของตุลาการย่อมมีโอกาสเกิดข้อผิดพลาดหรือผิดหลงได้ ซึ่งหากเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย กฎหมายได้เปิดช่องทางให้ศาลสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษาได้ กล่าวคือ ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใดมีข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้นให้ถูกต้องได้ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม และห้ามมิให้คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัดค้านคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปด้วย<sup>51</sup>

#### 2.2.1.4 ผลของคำพิพากษาคดีปกครอง

เมื่อศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษานั้นย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีในคดีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษาดังกล่าวถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือคดีเสีย ซึ่งหากเป็นกรณีคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายบัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ นอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งจะมีผลผูกพันคู่กรณีในคดีแล้ว ยังมีบางกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้คำพิพากษามีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

“มาตรา 71 ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า”

<sup>51</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 95.

นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ จะมีผลเป็นการเพิกถอนกฎที่มีผลแก่บุคคลทั่วไปได้ เมื่อได้ประกาศผลแห่งคำพิพากษานั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แม้ว่าบุคคลอื่นนั้นจะไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม

#### 2.2.2 หลักที่ศาลต้องมีคำพิพากษา (le principe que toute instance doit donner lieu à jugement)

หลักที่ศาลต้องมีคำพิพากษาได้รับการยอมรับมาตั้งแต่อดีต หลักนี้เป็นหน้าที่ของศาลทุกศาลที่จะต้องมีการพิพากษา และคำพิพากษาของศาลนั้นเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า ศาลได้ปฏิบัติหน้าที่ตัดสินคดีเสร็จสิ้นแล้ว โดยนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาในคดีใด ถือว่าศาลหมดสิ้นอำนาจในคดีนั้นแล้ว ซึ่งศาลย่อมไม่อาจปฏิเสธหรือหยุดการพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่มีเหตุได้ เนื่องจากการปฏิเสธไม่ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิทางศาลตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเท่ากับเป็นการทำลายหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนี้จึงส่งผลให้เมื่อมีคดีมาสู่ศาลแล้วจะมีบทบัญญัติหรือไม่ก็ดี จะมีข้อความขัดแย้งหรือไม่ก็ดี ศาลต้องปฏิบัติหน้าที่ตัดสินคดีในทางใดทางหนึ่งเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ศาลต้องใช้อำนาจของตนโดยสมบูรณ์ด้วยการพิจารณาและพิพากษาในทุกประเด็นที่มีการยื่นฟ้องคดีไว้ต่อศาล

ทั้งนี้ หลักที่ศาลต้องมีคำพิพากษามีข้อยกเว้นสำหรับคดีบางประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติว่า หากศาลไม่มีคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าศาลหมดสิ้นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี เช่น กรณีคดีเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา R 121 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง กำหนดให้ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่พิจารณาพิพากษาคำร้องให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าศาลยกคำร้อง และศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นอีกต่อไป หรือกรณีคดีเกี่ยวกับแรงงานในประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา L 511-1 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นหมดอำนาจ หากไม่พิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน หลังจากรับเรื่องจากคณะกรรมการแรงงาน

อย่างไรก็ตาม หลักที่ศาลต้องมีคำพิพากษานี้มิได้หมายความว่า เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วคดีทุกคดีจะต้องเสร็จสิ้น โดยการมีคำพิพากษาของศาลเสมอไป แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลอาจยุติลงในช่วงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งโดยที่ศาลไม่ต้องมีคำพิพากษาก็ได้ เช่น การถอนฟ้อง การทิ้งฟ้อง หรือกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีระงับในระหว่างการพิจารณาคดี รวมทั้งกรณีที่ศาลระงับการพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราว เนื่องจากมีเหตุบางอย่างที่ทำให้ศาลไม่อาจพิจารณาคดีต่อไปได้ เช่น กรณีที่ศาลพบว่าประเด็นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นและจะต้องส่งประเด็นปัญหาดังกล่าวไปให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเสียก่อน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่กรรมและต้องรอให้ทายาทเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนที่

นอกจากนี้ การที่ศาลไม่มีคำพิพากษานั้น ไม่อาจถือได้ว่าศาลมีคำพิพากษาโดยปริยาย ซึ่งจะแตกต่างจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยปริยายที่หากฝ่ายปกครองไม่ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลา จะถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยปริยายได้ แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา L 279 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีภายในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้กรณีศาลไม่มีคำสั่งเกี่ยวกับหลักประกันที่ผู้ฟ้องคดีเสนอเพื่อขอทุเลาการชำระค่าภาษีภายในระยะเวลา 1 เดือน ถือว่าศาลมีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย หรือในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส กรณีที่มีการฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิเสธการลงทะเบียนรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบางราย หากศาลไม่มีคำสั่งภายในระยะเวลา 3 วัน ให้ถือว่า เป็นการยกเลิกคำสั่งปฏิเสธของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยปริยาย ซึ่งการไม่ถือว่า ศาลมีคำพิพากษาโดยปริยายได้นั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักที่สำคัญอีกหลักหนึ่งของการทำคำพิพากษาคดีปกครองเลขที่ ๕๕<sup>52</sup>

2.2.3 หลักที่ห้ามศาลพิพากษาเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง (le principe interdisant au juge de se comporter en administrateur)

หลักการนี้เชื่อมโยงมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในระหว่างหน้าที่ทางตุลาการและหน้าที่ทางปกครอง ซึ่งหน้าที่ทางตุลาการย่อมจำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถก้าวล่วงไปถึงอำนาจทางปกครองหรือการบังคับใช้กฎหมายได้ ศาลจึงไม่อาจบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ศาลไม่อาจทำแทนแทนฝ่ายปกครองในการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้ เช่น การที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศแต่งตั้งข้าราชการ ศาลไม่มีอำนาจแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดๆ ได้ หรือการที่ศาลไม่มีอำนาจออกใบอนุญาต หรือคำสั่งให้จ่ายเงินหรือออกคำสั่งใดๆ ได้<sup>53</sup> โดยการที่ศาลไม่อาจพิพากษาเป็นฝ่ายปกครองได้นั้น อาจส่งผลให้คำพิพากษาคาดประสิทธิภาพหรือไร้สภาพบังคับได้ และในทางปฏิบัติพบว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาและมีผลให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามคำพิพากษานั้น ฝ่ายปกครองไม่ได้ปฏิเสธอย่างชัดเจนที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่จะใช้วิธีการถ่วงเวลาหรือยกข้อต่อสู้เรื่องการบริหารราชการที่มีขั้นตอนยุ่งยากทำให้ไม่อาจปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ทันที ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฟ้องคดีและความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาที่ไม่อาจบังคับได้จริงหรือบังคับใช้ได้แต่ไม่มีประสิทธิภาพ

จากกรณีผลกระทบจากการบังคับตามคำพิพากษาเช่นนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงต้องพิจารณาว่า ในแต่ละคำพิพากษานั้นต้องมีการบังคับโดยทันทีหรืออาจระบุเงื่อนไขเวลาบังคับคดีไว้

<sup>52</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น.196-197), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

<sup>53</sup> แหล่งเดิม. (น. 203-206).

เพื่อให้เกิดสภาพบังคับกับคำพิพากษาเหล่านั้น และเพื่อให้เกิดผลบังคับยิ่งขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ตรากฎหมายเพื่อบังคับฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอีกทางหนึ่งด้วย ปรากฏตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ดังนี้

1) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กล่าวคือ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่ใช้อำนาจปกครองต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น กฎหมายฉบับนี้ให้ดำเนินการจ่ายค่าเสียหายดังกล่าวภายในระยะเวลา 4 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา หากกรณีที่ไม่สามารถจ่ายเงินได้ ให้ขยายระยะเวลาเป็น 6 เดือน ตามบทบัญญัติเฉพาะ และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กฎหมายจะกำหนดกระบวนการบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่ใช้อำนาจปกครองนั้นๆ ชดใช้เงินต่อไป

2) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเตือนล่วงหน้า เรียกว่า คำสั่งเพื่อการบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งในเชิงป้องกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายผลของคำพิพากษาให้คู่กรณีเข้าใจยิ่งขึ้น และใช้บังคับกับทั้งศาลปกครองชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด โดยคำสั่งเตือนล่วงหน้าเกี่ยวกับค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้น จะทำได้ต่อเมื่อมีการร้องขอเข้ามา แต่สำหรับในชั้นศาลปกครองสูงสุด ศาลอาจสั่งเตือนด้วยตนเองหรือโดยการร้องขอของผู้ฟ้องคดีก็ได้

นอกจากการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้คำบังคับของศาลต่อฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพแล้ว ศาลยังอาจใช้วิธีการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการออกคำสั่งต่อฝ่ายปกครอง เช่น การระบุงลงไปในคำพิพากษาถึงสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามคดีที่เป็นอำนาจผูกพัน และอาจกำหนดผลต่อไปด้วยว่า หากฝ่าฝืนจะถือว่า เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือการกำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา และด้วยอำนาจผูกพันของฝ่ายปกครองนี้ ศาลย่อมสามารถใช้เป็นหลักการสั่งให้หน่วยงานกระทำการหรือแม้แต่ให้เอกชนกระทำการตามกฎหมาย หากพบว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้องสั่งการเช่นนั้น โดยไม่ถือว่าศาลทำตัวเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือทำหน้าที่แทนฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เพราะไม่ว่ากรณีใดย่อมต้องบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอยู่ดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ศาลมีอำนาจมีคำพิพากษาแทนที่คำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งได้ เช่น ในคดีละเมิด ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้ และในคดีเลือกตั้ง นอกจากเพิกถอนกระบวนการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลยัง



มีอำนาจแก้ไขผลการเลือกตั้งและประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งให้ถูกต้องได้<sup>54</sup> (หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอเช่นนั้น)

สำหรับในคดีขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir) นั้น แม้ว่าโดยหลักแล้ว ศาลจะมีอำนาจเพียงเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีอำนาจยกฟ้องเท่านั้น แต่ในบางกรณีคำพิพากษาของศาลก็มีผลใกล้เคียงกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เช่น การเพิกถอนกฎหมายบางส่วน คำพิพากษาอาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหรือขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายนั้นได้ อันเป็นลักษณะเดียวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง นอกจากนี้ ยังปรากฏคำพิพากษาที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีดังต่อไปนี้

1) การแทนที่ฐานกฎหมายใหม่ให้กับกฎหมายหรือคำสั่งที่ถูกโต้แย้ง (La substitution de base légale)<sup>55</sup> เป็นกรณีที่กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองออกโดยอาศัยฐานทางกฎหมายหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาจากฐานทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเป็นการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีฐานทางกฎหมายอื่นที่ทำให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงอาศัยฐานทางกฎหมายอื่นยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้น ทั้งนี้ ในการแทนที่ฐานกฎหมายดังกล่าว จะต้องปรากฏว่า ฐานทางกฎหมายใหม่มีผลบังคับที่ไม่น้อยกว่าหรือเท่าเทียมกับผลบังคับตามกฎหมายเดิมที่ถูกแทนที่ และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เอกชนที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่ถูกตัดหลักประกันในเรื่องของกระบวนการพิจารณาที่เคยมีอยู่ และฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจในการพิจารณาเช่นเดิม

2) ศาลเปลี่ยนเหตุผลในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้ใหม่ (La substitution de motifs)<sup>56</sup> เป็นกรณีที่ศาลยกฟ้องโดยเห็นว่า กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ไม่ใช่เพราะเหตุผลเดิมในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นเหตุผลใหม่อีกเหตุผลหนึ่ง ซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาเช่นนั้นได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่เห็นว่า ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจผูกพันนั่นเอง

<sup>54</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Elect. Mun. d'Aix-en-Provence ลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1967 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม).

<sup>55</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Vally ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1942 (อ้างใน แหล่งเดิม).

<sup>56</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Augier ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1934 (อ้างใน แหล่งเดิม).

3) ศาลบดล้างเหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (La neutralization des motifs illégaux)<sup>57</sup> เป็นกรณีที่กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองออกโดยเหตุผลหนึ่งหรือหลายเหตุผล แต่เหตุผลดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ดี แม้จะด้วยเหตุผลอื่นก็ตาม เช่นนี้ ศาลอาจมีคำพิพากษายกฟ้องโดยลบล้างเหตุผลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

อนึ่ง การพิพากษายกฟ้องใน 3 กรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม และศาลอาจไม่ใช่อำนาจดังกล่าวก็ได้ หากเห็นว่า ฝ่ายปกครองมีพฤติการณ์ที่สมควรถูกลงโทษ ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นกรณีที่ศาลอาจมีคำพิพากษายกฟ้องได้ ศาลอาจไม่ใช่อำนาจดังกล่าวและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎหมายนั้น เพื่อเป็นการลงโทษฝ่ายปกครองก็ได้<sup>58</sup>

#### 2.2.4 หลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด (res judicata)

ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ทั้งคู่ความและบุคคลที่อยู่ในบังคับของคำพิพากษา รวมทั้งศาลที่พิจารณาคดีนั้น ย่อมต้องผูกพันกับผลแห่งคำพิพากษาดำเนินความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งมีผลในทางรูปแบบ คือ คู่ความไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษานั้นได้อีกต่อไป ทำให้คดีนั้นต้องยุติลง และมีผลในทางเนื้อหา คือ ผลแห่งคำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความในคดีและผูกพันศาลเป็นยุติเด็ดขาด ไม่สามารถรื้อคดีที่ถึงที่สุดและเกิดสภาพเสร็จเด็ดขาดในทางกฎหมายไปแล้วมาฟ้องใหม่ได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในทางกฎหมาย อันนำมาสู่ผลกระทบต่อนิติฐานะของบุคคลต่อไป<sup>59</sup> ดังนั้น ตามหลักนี้ คำพิพากษาจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความมั่นคง และมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาอย่างเป็นธรรมและเด็ดขาด ในขณะเดียวกัน ยังจำเป็นที่จะต้องคงความยืดหยุ่นไว้ด้วย โดยมีกระบวนการพิจารณาที่สามารถแก้ไข กลับ พิจารณาคดีใหม่ หรือเพิกถอนคำพิพากษาได้ แต่กระบวนการพิจารณาภายหลังมีคำพิพากษาเหล่านี้ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด และจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจมากกว่ากระบวนการก่อนมีคำพิพากษา

<sup>57</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Dme Perrot ลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1968 (อ้างใน แหล่งเดิม).

<sup>58</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Sarl Le Monde ลงวันที่ 24 มิถุนายน 1960 (อ้างใน แหล่งเดิม).

<sup>59</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2550). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (น.70-72) (อ้างถึงใน นฤมล ขณะรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. น.59).

โดยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุดก่อให้เกิดผลผูกพันใน 3 กรณี ดังนี้

1) ผลผูกพันต่อคดี กล่าวคือ หากมีการดำเนินคดีในข้อพิพาทใดที่มีคู่กรณี วัตถุประสงค์ และเหตุแห่งคดีเดียวกัน จะเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องห้ามไม่ให้ดำเนินการในข้อพิพาทนั้นอีกต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาซ้ำซ้อนและเกิดการกล่าวหาฟ้องร้องกันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องใน 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ ลักษณะแรก คือ “การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ” ที่ห้ามคู่ความความเดิมยกประเด็นในคดีที่ศาลวินิจฉัยแล้วให้ศาลในชั้นเดียวกันวินิจฉัยอีก ไม่ว่าปัญหาที่วินิจฉัยนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ลักษณะที่สอง คือ “การฟ้องซ้ำ” ที่ห้ามคู่ความเดิมนำประเด็นที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะถึงที่สุดในศาลชั้นใดมาฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ และลักษณะสุดท้าย คือ “การฟ้องซ้อน” ที่ห้ามโจทก์เดิมนำประเด็นที่ได้ยื่นฟ้องไว้แล้วและคดีอยู่ระหว่างพิจารณา ไม่ว่าจะในศาลชั้นใดมาฟ้องเป็นคดีใหม่อีก ไม่ว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลเดิมหรือศาลอื่น หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือการทำคำพิพากษาในคดีหนึ่งจะมีผลผูกพันในอีกคดีหนึ่ง ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องร้องเป็นคดีใหม่อีกไม่ได้

2) ผลผูกพันต่อศาล กล่าวคือ ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นหรือศาลอื่นย่อมไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ เพราะเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวย่อมดำรงคงอยู่อย่างเป็นอิสระจากผู้ทำคำพิพากษา ซึ่งต่างจากกรณีขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ออกคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่นั้นเองย่อมสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีของคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากปรากฏว่ามีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยเกิดขึ้น เมื่อศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอและมีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลย่อมมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้นให้ถูกต้องได้ แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์ ให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจแก้ไข แต่การแก้ไขดังกล่าวนี้ จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมด้วย<sup>60</sup> นอกจากนี้เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีแล้ว ศาลย่อมต้องห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำด้วย<sup>61</sup> อันแสดงให้เห็นว่า ศาลต้องผูกพันต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของตนด้วย

3) ผลผูกพันต่อคู่ความและบุคคลภายนอก กล่าวคือ ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ไม่เพียงแต่ศาลที่ต้องผูกพันต่อคำพิพากษาของตนแล้ว คำพิพากษายังมีผลผูกพันและมีสภาพบังคับที่เด็ดขาดต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นสิ่งที่แสดงถึงความชอบ

<sup>60</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 95.

<sup>61</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 96.

ด้วยกฎหมาย (force de vérité légale) ด้วย ซึ่งโดยหลักแล้ว คำพิพากษาจะมีผลผูกพันแบบสัมพัทธ์ คือ ผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่คำพิพากษาอาจมีผลผูกพันแบบเด็ดขาด คือ ผูกพันต่อบุคคลทุกคนแม้ไม่ใช่คู่ความด้วย<sup>62</sup> โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาผูกพันเฉพาะคู่ความหรืออำนาจบังคับสัมพัทธ์ (autorité relative de la chose jugée) เป็นหลักที่มีที่มาจากหลักในกระบวนการพิจารณาความแพ่ง โดยคำพิพากษาจะผูกพันคู่ความก็ต่อเมื่อเป็นคำพิพากษาที่มีคำขออย่างเดียวกัน คำขอนั้นอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน และเป็นคำขอของคู่ความเดียวกันในฐานะเดียวกัน ทำให้คู่ความในคดีไม่สามารถโต้แย้งผลของคำพิพากษานั้นได้อีกต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้

(2) คำพิพากษาผูกพันบุคคลทั่วไปหรืออำนาจบังคับเด็ดขาด (autorité absolue de la chose jugée) เป็นกรณีที่คำพิพากษามีผลผูกพันทุกองค์กร ไม่ว่าจะศาลหรือฝ่ายปกครองใดๆ ย่อมไม่อาจตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงได้ และเอกชนทุกคนสามารถยกขึ้นอ้างอิงได้เป็นการทั่วไป ได้แก่ คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดย P.Weil นักกฎหมายที่มีบทบาทกว้างขวางในยุคหนึ่งได้ให้เหตุผลของอำนาจผูกพันตามคำพิพากษาในลักษณะนี้ไว้ว่า เนื่องจากคำพิพากษาดังกล่าวเป็นผลมาจากคำฟ้องที่มีลักษณะภาวะวิสัย ซึ่งเป็นคำฟ้องที่มุ่งแก้ไขประเด็นขัดแย้งของสังคมในแง่ของกฎหมายปกครอง อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องบังคับใช้ในลักษณะเดียวกันแก่ทุกคนในสังคม<sup>63</sup> ดังนั้น เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งใดแล้ว ศาลจะต้องถือว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องนำความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นฐานในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเพราะเหตุละเมิดหรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอื่นด้วย ทั้งนี้ อำนาจบังคับเด็ดขาดของคำพิพากษาถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น ศาลจึงสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของคู่ความ ซึ่งต่างจากอำนาจบังคับสัมพัทธ์ของคำพิพากษาที่คู่กรณีต้องมีคำขอหรือยกข้อต่อสู้ต่อศาล มิฉะนั้น ศาลจะไม่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นได้

2.2.5 หลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอ (l'obligation de statuer dans les limites des conclusions)

หลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอเป็นหนึ่งในหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่นำมาใช้กับทุกระบบศาล ซึ่งหมายความว่า ศาลไม่มีอำนาจหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้น

<sup>62</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53. หน้า 219-222.

<sup>63</sup> Charles Debbasch et Jean-Claude Ricci. supra note 44. p. 627 (อ้างถึงใน นฤมล ชนะรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. น. 63).

พิจารณาได้เอง รวมทั้งไม่มีอำนาจกำหนดรายละเอียดของประเด็นปัญหาใดๆ เพิ่มเติมที่มีใช้ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การเสนอคำฟ้องและกรอบของข้อโต้แย้งจึงเป็นหน้าที่ของคู่กรณี เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่มีต่อกัน มิใช่หน้าที่ของศาลที่จะไปก้าวล้ำหรือทำลายสมดุลดังกล่าว หลักการนี้จึงนำไปสู่หลักทั่วไปในการตัดสินคดีที่ศาลไม่อาจพิพากษาให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มากกว่าที่ขอมาได้<sup>64</sup> แต่ศาลจะต้องพิพากษาให้ครบและตรงตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ โดยไม่มีอำนาจแก้ไขวัตถุประสงค์หรือคำขอของคู่ความได้ตามอำเภอใจ และหากศาลได้ตัดสินเกินไปกว่าคำขอที่ปรากฏในคดีย่อมถือว่า ศาลได้ละเมิดต่อหลักดังกล่าว ดังนั้น หลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอ จึงก่อให้เกิดข้อห้าม 2 ประการ<sup>65</sup> ดังนี้

1) ข้อห้ามมิให้ศาลพิพากษาน้อยกว่าคำขอ (*infra petita*) เป็นข้อห้ามที่กำหนดให้ศาลต้องพิพากษาคดีทุกข้อหา จะพิพากษาคดีเฉพาะแต่ข้อหาใดข้อหาหนึ่งโดยละเลยไม่พิพากษาคดีข้อหาอื่นไม่ได้ รวมทั้งยังต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องทุกคำขอ โดยจะยกคำขอหรือมีคำสั่งบังคับตามคำขอก็ได้แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ศาลยังต้องพิจารณาไปถึงข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนข้อหาทุกข้ออ้างหรือทุกข้อสนับสนุน จะละเลยไม่พิจารณาวินิจฉัยข้ออ้างข้อใดข้อหนึ่งว่าฟังขึ้นหรือไม่ขึ้นไม่ได้

2) ข้อห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ (*ultra petita*) หมายความว่า ศาลไม่อาจตัดสินหรือพิพากษาเกินไปกว่าที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอในคำขอตามคำฟ้องได้ เว้นแต่ เป็นกรณีที่มิใช่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลสามารถยกเหตุปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาได้ แม้คู่กรณีมิได้ยกขึ้นกล่าวอ้างก็ตาม โดยรายละเอียดในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ จะขอกล่าวถึงในบทต่อไป

เมื่อได้พิจารณาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพากษาคดีปกครองข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า การทำคำพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นการตัดสินบรรทัดคดีที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวินิจฉัยคดีตามหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดทำคำพิพากษาภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาดีปกครอง รวมทั้งต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปหรือหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการพิพากษา

<sup>64</sup> From *L'ultra petita dans la procédure contentieuse administrative* (pp. 265-269), by J.M. AUBY, 1974, (อ้างใน แหล่งเดิม. น.42).

<sup>65</sup> จาก คำบรรยาย “วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป.” ถอดทบทบาย. โครงการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง (น.5), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547, 19 พฤษภาคม).

คดีปกครองควบคู่กันด้วยเสมอ เพื่อให้คำพิพากษาคดีปกครองมีความเป็นธรรมและก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน

จากที่ได้ศึกษามาทั้งหมดในบทนี้ คือ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง ทั้งในส่วนของวิธีพิจารณาความ วิธีพิจารณาคดีปกครอง และการพิพากษาคดีปกครอง จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาความประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นมาและลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาคดีปกครองให้มีความเสมอภาคและเป็นธรรม ทั้งนี้ การพิพากษาคดีปกครองที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่คู่กรณีได้นั้น จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองและอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหลักการพื้นฐานประการหนึ่งที่ต้องถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปและเป็นกรอบจำกัดอำนาจพิพากษาคดีของศาล คือ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ โดยในบทต่อไปจะได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอว่า ในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยได้นำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาปรับใช้อย่างไรบ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อไป

### บทที่ 3

## หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในต่างประเทศและในประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองมีความเป็นเอกเทศและลักษณะเฉพาะแตกต่างจากวิธีพิจารณาความประเทอื่น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มระหว่างฝ่ายรัฐที่มีอำนาจมหาชนกับฝ่ายเอกชนที่อยู่ภายใต้อำนาจดังกล่าวและเสียเปรียบในการดำเนินคดี โดยผลแห่งคำพิพาทษาคดีปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิจารณาพิพาทษาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาระบบใดส่วนหนึ่งเพื่อความเป็นธรรมและความเสมอภาคแก่คู่กรณี รวมทั้งการทำคำพิพาทษาต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพาทษาคดีปกครองด้วย ซึ่งหลักการพื้นฐานประการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกรอบจำกัดอำนาจพิพาทษาคดีของศาล คือ หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ และโดยที่หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมีฐานะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ดังนั้น การพิพาทษาคดีพิพาททั้งหลายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอนี้เช่นเดียวกัน เพื่อให้การใช้อำนาจพิพาทษาคดีของศาลมีความยุติธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย

โดยในบทนี้จะได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ซึ่งในส่วนของต่างประเทศจะแบ่งออกเป็นหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีแพ่ง ได้แก่ คดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา โดยทั้งสองประเทศอยู่ในระบบกฎหมาย Common Law ที่มีได้แยกการพิจารณาพิพาทษาคดีปกครองออกจากคดีแพ่งภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด และหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง ได้แก่ คดีปกครองฝรั่งเศส คดีปกครองเยอรมัน เนื่องจากทั้งสองประเทศอยู่ในระบบกฎหมาย Civil Law และมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยเป็นอย่างมาก ส่วนในประเทศไทยนั้น จะศึกษาทั้งในส่วนของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในศาลยุติธรรม ได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา คดีผู้บริโภค คดีแรงงาน คดีภาษีอากร และในส่วนของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในต่างประเทศ

#### 3.1.1 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งอังกฤษ

ในคดีแพ่งอังกฤษได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศอังกฤษ หรือ The Civil Procedure Rules ในส่วนของ Part 16: Statements of Case; Rule 16.2 ว่าด้วยเรื่องเนื้อหาแบบคำฟ้อง โดยกล่าวถึงสาระสำคัญของเนื้อหาแห่งคำฟ้องที่คู่ความจะต้องระบุไว้ให้ครบถ้วน ซึ่งมีรายละเอียดแห่งคำฟ้องและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) คู่ความฝ่ายที่ยื่นคำขอต้องกล่าวโดยชัดแจ้งถึงวิธีการบังคับที่ตนประสงค์ และคำขอนั้นต้องปรากฏรายละเอียดโดยย่อของข้อเรียกร้อง และต้องอ้างอิงความเสียหายและจำนวนหนี้ด้วย<sup>1</sup>

2) ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะให้จำเลยชำระหนี้เป็นเงิน (ไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากมูลหนี้ของหนี้หรือค่าเสียหาย) โจทก์ต้องระบุจำนวนเงินที่แน่นอนตามที่โจทก์ประสงค์เมื่อโจทก์ระบุจำนวนเงินที่แน่ชัด ทั้งในคดีทั่วไปรวมทั้งคดีละเมิดที่โจทก์ได้รับบาดเจ็บ หรือในคดีที่จำเลยไม่ได้ยื่นคำให้การในประเด็นนี้ โจทก์ย่อมมีสิทธิได้รับคำพิพากษาในจำนวนที่ขอตั้งกล่าวรวมทั้งค่าใช้จ่ายและดอกเบี้ยด้วย ผลอีกประการหนึ่งของการระบุคำขอเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนคือ หากโจทก์ไม่ได้มีคำขอบังคับอื่นใดนอกจากที่ได้ขอเป็นตัวเงินไว้แล้ว และจำเลยได้ให้การในประเด็นดังกล่าว บทบัญญัติมาตราในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนคดีไปยังศาลที่มีเขตอำนาจเหนือจำเลยจะมีผลใช้บังคับด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้โจทก์จะพึงมีหน้าที่ต้องบอกกล่าวโดยชัดแจ้งถึงสิ่งที่โจทก์ต้องการร้องขอ แต่ศาลยังคงมีอำนาจพิพากษาให้ในสิ่งที่โจทก์มีสิทธิได้รับ แม้ว่าสิ่งนั้นโจทก์จะไม่ได้ระบุไว้ในคำขอท้ายฟ้องตามที่กล่าวมาข้างต้นก็ตาม

3) ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะขอให้ศาลทำคำสั่งเพื่อให้การบังคับตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างเรียบร้อย เช่น ในกรณีที่จะมีการส่งหมายข้ามเขต (กรณีที่จะบังคับคดีกับจำเลย หรือทรัพย์สินของจำเลยที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจศาลที่ฟ้อง) กรณีที่โจทก์ฟ้องให้จำเลยชำระหนี้เป็นสกุลเงินต่างประเทศ

ในคำฟ้องต้องปรากฏภูมิฐานะหรือสถานที่ประกอบธุรกิจของโจทก์ และหรือภูมิฐานะของทนายความโจทก์ ในกรณีที่จำเลยเป็นบุคคลธรรมดา คำฟ้องควรจะระบุภูมิฐานะหรือสถานที่ประกอบธุรกิจของจำเลย แม้เป็นกรณีที่ทนายความของจำเลยตกลงยอมรับคำคู่ความที่ส่งมาหาจำเลยแทนแล้วก็ตาม

<sup>1</sup> From *Civil Litigation 2007-2008* (p. 117), by *Craig Osborne*, 2007, (อ้างถึงใน ศจีพร แต้มแก้ว. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4. น. 46).



4) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำเลย คำฟ้องควรแจ้งชื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวและชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และควรระบุพฤติการณ์ที่ทำให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ

5) คดีบางประเภทตาม Rule 16.4 รายละเอียดเกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องจำต้องระบุพร้อมกับเนื้อหาฟ้องที่อยู่ในแบบคำฟ้อง หรือมิฉะนั้น ต้องแจ้งคำขอท้ายฟ้องต่อจำเลยภายใน 14 วัน นับแต่ได้ยื่นแบบคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่คดีประเภทนั้นกำหนดให้แจ้งคำขอท้ายฟ้อง

6) ในกรณีคำขอบังคับซึ่งผู้ขอประสงค์จะให้ศาลมีคำบังคับให้ เป็นเรื่องการขอเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทน คู่ความฝ่ายที่ยื่นคำขอต้องกล่าวโดยชัดแจ้งซึ่งอำนาจที่ประสงค์จะจัดการนั้นด้วย

7) ในคำฟ้องจะต้องมีข้อความว่า โจทก์รับรองว่าข้อความที่ปรากฏในฟ้องและคำขอท้ายฟ้องถูกต้องตามความเป็นจริงทุกประการ โดยโจทก์หรือทนายความโจทก์จะต้องลงลายมือชื่อรับรองข้อความดังกล่าว ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อมิให้มีคำขอใดๆ ที่โจทก์คิดว่าไม่มีสิทธิที่จะได้รับอย่างแน่แท้ตามสิทธิของตน และไม่ให้โจทก์ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งใดๆ ในสิ่งที่โจทก์ไม่มีพยานหลักฐานมายืนยัน โดยศาลย่อมมีสิทธิที่จะไม่รับคำฟ้องซึ่งไม่มีการรับรองความเป็นจริงนี้

8) กรณีที่ประชาชนสามารถขอคัดสำเนาเอกสารคดีจากศาล โดยทั่วไปแล้วสำเนาคำฟ้องสามารถขอคัดถ่ายได้ เมื่อสำเนาคำฟ้องได้ส่งไปถึงจำเลยแล้วหรือจำเลยได้ยื่นคำให้การแล้วหรือกำหนดวันนัดพิจารณาหรือมีคำพิพากษาแล้ว เอกสารที่ได้ยื่นโดยคู่ความ บุคคลอื่นย่อมไม่มีสิทธิขอคัดถ่ายสำเนานั้น เว้นแต่ศาลจะอนุญาต

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศอังกฤษ Rule 16.2 (2) ยืนยันและรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ โดยให้โจทก์มีหน้าที่ต้องระบุความประสงค์หรือจำนวนเงินและรายละเอียดต่างๆ ในคำขอบังคับให้ชัดแจ้ง รวมทั้งดอกเบี้ยหรือค่าเสียหายที่มีลักษณะเป็นพิเศษนอกเหนือจากคำขอทั่วไปเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาตามจำนวนที่ขอดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเดียวกันนี้ได้ยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ด้วย โดยบัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจพิพากษาบังคับตามที่ผู้ขอมีสิทธิสมควรได้รับ แม้ว่าการบังคับดังกล่าวจะมีได้กล่าวไว้โดยเฉพาะในคำขอก็ตาม” (The court may grant any remedy to which the claimant

is entitled even if that remedy is not specified in the claim form)<sup>2</sup> ศาลจึงมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอ เพื่อบังคับตามสิทธิที่โจทก์พึงได้รับ แม้ว่าโจทก์จะมีได้ระบุไว้ในคำขอก็ตาม

### 3.1.2 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งศาลออกเป็นสองระดับ คือ ศาลสหพันธรัฐและศาลมลรัฐ โดยศาลสหพันธรัฐและศาลมลรัฐอีก 50 มลรัฐ ต่างมีระบบศาลเป็นของตนเองส่งผลให้ระบบศาลมีความแตกต่างกันถึง 51 ระบบ ซึ่งในที่นี้จะขอศึกษาเฉพาะกฎหมายสหพันธรัฐอันเป็นกฎหมายกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระดับกฎหมายสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Federal Rules of Civil Procedure Rules ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ใน Rule 54 (c) บัญญัติว่า “คำพิพากษาในคดีที่คู่ความขาดนัดจะต้องไม่แตกต่างไปจากคำพิพากษาในกรณีทั่วไปทั้งในเรื่องของรูปแบบหรือผลแห่งคำพิพากษาที่จะต้องไม่เกินจำนวนที่ขอไว้ในคำฟ้อง แต่สำหรับคำพิพากษาในคดีแพ่งทั่วไป ศาลต้องวินิจฉัยให้ในสิ่งใดๆ ตามที่คู่ความมีสิทธิที่จะได้รับ แม้คู่ความดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวไว้ในคำขอก็ตาม” (Rule 54 (c) A default judgment must not differ in kind from, or exceed in amount, what is demanded in the pleadings. Every other final judgment should grant the relief to which each party is entitled, even if the party has not demanded the relief in its pleadings.)<sup>3</sup>

โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) กรณีของคดีขาดนัดกับคดีทั่วไป กล่าวคือ บทบัญญัติในตอนต้นของ Rule 54 (c) บัญญัติว่า “คำพิพากษาในคดีที่คู่ความขาดนัดจะต้องไม่แตกต่างไปจากคำพิพากษาในกรณีทั่วไปทั้งในเรื่องของรูปแบบหรือผลแห่งคำพิพากษาที่จะต้องไม่เกินจำนวนที่ขอไว้ในคำฟ้อง ... ” แสดงให้เห็นว่า คำพิพากษาในคดีขาดนัดกับคำพิพากษาในคดีทั่วไป (คดีทั่วไป คือ คดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายมาศาลตามกำหนดพิจารณาและดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติ) นั้น จะต้องเหมือนกันทั้งในเรื่องของรูปแบบหรือผลแห่งคำพิพากษาที่จะต้องเป็นไปตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ คือ ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีได้ตามจำนวนที่ขอมาในคำฟ้องเท่านั้น

<sup>2</sup> From *The White Book from Sweet and Maxwell, Section A-Civil Procedure Rules 1998, Part 16-Statements of Case*, by Sweet and Maxwell, (2010, 30 April). Retrieved December 30, 2011, from <http://uk.westlaw.com> (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. น. 47).

<sup>3</sup> From *Federal Rules of Civil Procedure: Rules and Commentary*, by Steven S. Gensler, (2009, December). Retrieved December 29, 2011, from <http://web2.westlaw.com> (อ้างถึงใน แหล่งเดิม. น.39).

ส่วนบทบัญญัติในตอนท้ายที่บัญญัติว่า “... แต่สำหรับคำพิพากษาในคดีแพ่งทั่วไป ศาลต้องวินิจฉัยไว้ในสิ่งใดๆ ตามที่คู่ความมีสิทธิที่จะได้รับ แม้คู่ความดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวไว้ในคำขอก็ตาม” แสดงให้เห็นว่า ในคดีทั่วไปศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ตามสิทธิที่คู่ความพึงได้รับ แม้จะไม่ได้ระบุไว้ในคำขอก็ตาม ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเฉพาะในกรณีของคดีทั่วไปเท่านั้น ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีขาดนัดเป็นการดำเนินคดีฝ่ายเดียว ศาลในคดีขาดนัดต้องจำกัดการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีการโต้แย้งจากอีกฝ่าย ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการฟังความสองฝ่าย จึงนำมาสู่การจำกัดอำนาจของศาลให้พิพากษาคดีในคดีขาดนัดได้เฉพาะที่ปรากฏในคำขอตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเท่านั้น ดังนั้น ในคดีขาดนัดจึงไม่มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ดังเช่นในคดีทั่วไปแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด

สำหรับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีทั่วไปนั้น มีเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) มีการตั้งประเด็นในคำฟ้องแล้ว กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระดับกฎหมายสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา Rule 54 (c) ไม่ให้อำนาจศาลสหพันธรัฐทำคำพิพากษาให้สิ่งใดๆ ในประเด็นที่มีได้มีการยกขึ้นกล่าวอ้างไว้ในคดี ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายที่ต้องการให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสได้ต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น สิ่งที่ศาลจะพิพากษาคดีให้ได้นั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างกันมาแล้วเท่านั้น โดยประเด็นที่ถือว่ามีการยกขึ้นกล่าวอ้างแล้วนี้หมายความว่าประเด็นที่มีการกล่าวอ้างและไม่มีการโต้แย้งด้วย

(2) มีการนำพยานหลักฐานเข้าสืบในประเด็นเรื่องนั้นแล้ว กล่าวคือ ศาลไม่อาจพิพากษาให้สิ่งใดๆ ในเรื่องที่มีได้นำพยานหลักฐานเข้าสืบมาแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายเช่นเดียวกับเงื่อนไขข้อ (1) ศาลจึงมีอำนาจพิพากษาให้ได้เฉพาะในเรื่องที่ได้นำพยานหลักฐานเข้าสืบแล้วเท่านั้น และพยานหลักฐานที่นำเข้าสืบดังกล่าวจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย

ฉะนั้น การใช้อำนาจพิพากษาคดีแพ่งทั่วไปของศาลสหพันธรัฐภายใต้การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตาม Rule 54 (c) จึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่สำคัญทั้งสองประการดังกล่าวอย่างครบถ้วนด้วย ศาลจึงจะมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้

การที่บทบัญญัติ Rule 54 (c) ให้อำนาจศาลพิพากษาเกินคำขอได้นั้น สืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองคู่ความฝ่ายโจทก์ซึ่งอาจไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่สมควร จะได้รับอันมีสาเหตุมาจากความบกพร่องทางเทคนิคในการทำคำฟ้อง โดยอาจเกิดจากความผิดพลาดของโจทก์เอง เช่น การหลงลืมระบุคำขอในบางประเด็น การคำนวณค่าเสียหายไม่ถูกต้อง หรืออาจ

เกิดจากการไม่ทราบสิทธิของตน ซึ่งศาลย่อมสามารถพิพากษาเกินคำขอเพื่อเยียวยาความเสียหายตามสิทธิที่โจทก์สมควรจะได้รับอย่างถูกต้องได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างถูกต้องตามวิถีทางของกระบวนการพิจารณา มิใช่เป็นการแพ้ชนะคดีกันในทางเทคนิควิธี

2) กรณีค่าเสียหายพิเศษ (Special Damages) สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายพิเศษนั้น บัญญัติไว้ใน Rule 9 (g) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากค่าเสียหายทั่วไปและยังเป็นการจำกัดการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในกรณีของคดีทั่วไปตามบทบัญญัติ Rule 54 (c) ด้วย กล่าวคือ แม้จะเป็นคดีทั่วไป แต่ศาลย่อมไม่อาจยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้ในกรณีของค่าเสียหายพิเศษ ศาลย่อมจะต้องพิพากษาคดีให้ตามที่ปรากฏมาในคำขอเท่านั้น โดยบทบัญญัติ Rule 9 (g) เป็นกรณีที่คู่ความมีคำขอเป็นค่าเสียหายพิเศษ กรณีเช่นนี้ศาลจะมีอำนาจพิพากษาคดีตามที่คู่ความระบุคำขอเป็นค่าเสียหายพิเศษมาอย่างชัดเจนเท่านั้น

3) การอันไม่เป็นธรรมต่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งอย่างมาก กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอให้ศาลมีอำนาจพิพากษาตามที่คู่ความมีสิทธิจะได้รับ โดยไม่ต้องคำนึงว่าคู่ความฝ่ายนั้นจะมีคำขอในเรื่องดังกล่าวมาอย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม และไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความอีกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบด้วย แต่อย่างไรก็ตามการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่ความอีกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจนถึงขนาดเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมกับคู่ความอีกฝ่ายนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งหากเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเช่นนี้แล้ว ศาลย่อมไม่อาจยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้

การอันไม่เป็นธรรมต่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งอย่างมากนี้ มีที่มาจากแนวคำพิพากษาของศาลดังเช่นที่ปรากฏในคดี Albemarle Paper Co. v. Moody ศาลในคดีนี้ตัดสินว่า ลูกจ้างเพิ่งมายื่นขอค่าชดเชยเพิ่มเติมภายหลังการพิจารณาคดีใกล้จะเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งก่อนหน้านี้ลูกจ้างได้แสดงเจตนาแล้วว่าไม่ประสงค์จะขอค่าชดเชยในส่วนนี้ ศาลจึงพิพากษายกคำขอค่าชดเชยเพิ่มเติมของลูกจ้างเนื่องจากจะทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายเกินสมควร

### 3.1.3 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองฝรั่งเศส

ในคดีปกครองฝรั่งเศสไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ แต่หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและปรากฏอยู่ในแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งพัฒนาการของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศสได้ปรากฏเป็นหลักกฎหมายเอกชนเก่าแก่ในมาตรา 480 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากรัฐกำหนด ปี ค.ศ. 1667 และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับเรื่อยมา โดยในปี ค.ศ. 1919 หลัง

สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ได้แสดงให้เห็นถึงหลักการนี้จากคำพิพากษาในคดี Delacour<sup>4</sup> อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์จากสงคราม ซึ่งศาลพิพากษาให้คณะกรรมการฯ ต้องเคารพ “หลักทั่วไปทุกหลักเกี่ยวกับวิธีพิจารณา และการปรับใช้หลักนี้จะต้องไม่ถูกยกเว้นโดยบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ขัดกับการดำเนินการของคณะกรรมการฯ” โดยหนึ่งในหลักดังกล่าว คือ หลักที่ว่า “ผู้พิพากษามีอำนาจตัดสินเฉพาะที่เกี่ยวกับคำขอที่ยื่นไว้ต่อศาล โดยคู่ความที่พิพาทกัน” ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 ได้มีคำพิพากษายืนยันความเป็นหลักทั่วไปที่ว่า “ผู้พิพากษาจะถูกร้องให้ตัดสินได้แต่เฉพาะในปัญหาที่ได้ยื่นฟ้องไว้ต่อศาล” รวมตลอดถึงในปี ค.ศ. 1947 ได้ปรากฏคำพิพากษาที่วางหลักต่อเนื่องมาว่า “ผู้พิพากษามีอำนาจตัดสินเฉพาะประเด็นที่คู่ความได้ยื่นไว้หรือข้อที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น”<sup>5</sup> ซึ่งจากพัฒนาการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้ว ศาลมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยหรือตัดสินคดีภายในขอบเขตแห่งคำขอของผู้ฟ้องคดี “le juge ne peut statuer que sur les conclusions dont il est saisi par les parties en cause” ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาเกินกว่าคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคำฟ้อง “l’interdiction de l’ultra petita “au-delà de ce qui lui est demandé” ” หรือพิพากษาน้อยกว่าคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคำฟ้อง “l’interdiction de l’infra petita “en deçà des choses demandées” ”<sup>6</sup> และด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องเสียก่อน โดย “คำขอ” ที่ปรากฏในคำฟ้องนั้น ย่อมหมายถึง สิ่งที่ขอต่อศาล (Chose demandé) หรือการแสดงออกถึงความตั้งใจหรือเจตนาของผู้ขอต่อศาล คำขอจึงมักมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่ผู้ฟ้องคดีขอ (l’objet de la demande) ซึ่งในแต่ละคำฟ้องนั้น อาจประกอบด้วยคำขอหลายคำขอ (les conclusions) หรือมีหลายประเด็น (les moyens) ที่ประกอบไปด้วยหลายคำขอที่ศาลจำเป็นต้องนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการวินิจฉัยคดี โดยเมื่อคำฟ้องหรือคดีความได้เข้ามาสู่อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดียังคงสามารถแก้ไขคำขอ (la demande) ได้ เช่น เพิ่มจำนวนค่าเสียหายที่ได้เรียกร้องไว้ เพิ่มคำขอในส่วนของการดอกเบี้ย (une demande d’intérêts) ของจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้องให้มีการชดใช้ไว้ รวมทั้งอาจกำหนดจำนวนค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนไว้

<sup>4</sup> คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Delacour ลงวันที่ 8 สิงหาคม 1918. (อ้างถึงใน นฤมล ฆนะรัตน์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 43).

<sup>5</sup> คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ในคดี Fondation Barth ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1947 (อ้างถึงใน แหล่งเดิม, น.44).

<sup>6</sup> René CHAPUS. (2008). *Droit du contentieux administratif*. pp. 934-939. แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

เป็นครั้งแรกต่อหน้าศาลก็ได้ ซึ่งเป็นจำนวนค่าเสียหายที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้นขณะยื่นคำฟ้อง<sup>7</sup> ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเพิ่มเติมจำนวนค่าเสียหายขึ้นมาใหม่ หรือหยิบยกเหตุแห่งความรับผิดชอบให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายประการอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับคดี

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองฝรั่งเศสมาจากหลักที่ให้ศาลต้องพิพากษาตามคำขอ (l'obligation de statuer dans les limites des conclusions) ซึ่งหลักนี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 นัย ได้แก่ การห้ามมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอ และการห้ามมีคำพิพากษาเกินคำขอ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

1) การห้ามมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอ (l'interdiction de l'infra petita) เป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาโดยที่ยังคงเหลือบางประเด็นที่ค้างไว้ และประเด็นที่ค้างไว้นั้นเป็นประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนข้อกำหนดหรือคำสั่งทางปกครองหลายข้อ แต่ศาลมีคำพิพากษาเฉพาะบางข้อ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายในหลายกรณี แต่ศาลกลับละเว้นที่จะมีคำพิพากษาในค่าเสียหายบางกรณี

ทั้งนี้ การพิจารณาว่า ศาลมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก ซึ่งมีได้หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาเช่นไร ศาลจะต้องพิจารณาตามคำขอนั้น หากแต่ศาลจะต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏจากคำขอ และเหตุผลสนับสนุนคำขอโดยในบางกรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ยกเลิกกฎหมายลำดับรองทั้งฉบับ แต่เมื่อศาลพิจารณาจากเหตุผลสนับสนุนที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างแล้วเห็นได้ว่าเป็นเพียงการโต้แย้งเฉพาะบทบัญญัติบางมาตรา เช่นนี้ศาลย่อมสามารถมีคำพิพากษาเฉพาะบทบัญญัติบางมาตราดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณายกเลิกกฎหมายลำดับรองทั้งฉบับได้<sup>9</sup> และไม่ถือเป็นการพิพากษาน้อยกว่าคำขอแต่อย่างใด

2) การห้ามมีคำพิพากษาเกินคำขอ (l'interdiction de l'ultra petita) เป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีที่ใช้กับคดีทุกประเภท เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยสภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษายืนยันหลักดังกล่าวว่า “ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีเพียงตามคำขอของกลุ่มกรณีในคดีที่ยื่นต่อตนเท่านั้น”<sup>10</sup> และในทางปฏิบัติบางครั้งศาลได้ถือปฏิบัติ

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Geeverding ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1949. พิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซต์ <http://www.legifrance.fr> แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

<sup>8</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53. น. 197-199.

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Suzan ลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1966. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Delacour ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1918. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

ตามหลักดังกล่าวอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนเฉพาะข้อกำหนดบางส่วนของคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าในระหว่างการพิจารณาคดีจะปรากฏต่อศาลว่ามีเหตุที่จะทำให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งฉบับได้ (เช่น เหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจ) หากเป็นกรณีที่ข้อกำหนดนั้นสามารถแยกออกจากคำสั่งได้ ศาลย่อมได้แต่เพียงเพิกถอนข้อกำหนดบางข้อตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเท่านั้น<sup>11</sup> มิได้เพิกถอนคำสั่งทั้งฉบับ (แต่หากข้อกำหนดนั้นไม่สามารถแยกออกจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำขอให้เพิกถอนข้อกำหนดบางส่วนไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจสั่งให้ได้ เพราะศาลจะต้องเพิกถอนคำสั่งหรือกฎนั้นทั้งฉบับ ซึ่งจะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ)<sup>12</sup>

ในกรณีที่ถือว่า ศาลมีคำพิพากษาเกินคำขอ ได้แก่ การที่ศาลมีคำสั่งในเรื่องที่คู่ความมิได้ขอ เช่น ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีขอ<sup>13</sup> หรือให้มีการชดเชยเงินโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ขอ<sup>14</sup> การที่ศาลกำหนดค่าเสียหายในคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายดังกล่าวไว้ในคำฟ้องหรือกำหนดให้มีจำนวนสูงกว่าที่ผู้ฟ้องคดีขอมา<sup>15</sup> หรือในคดีอุทธรณ์โดยผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมเพียงบางคนมีคำขอให้ลดจำนวนหนี้ที่ต้องชำระ แต่ศาลมีคำพิพากษาให้ลดจำนวนหนี้ที่ต้องชำระสำหรับลูกหนี้อื่นที่มีได้อุทธรณ์ด้วย<sup>16</sup>

ทั้งนี้ เช่นเดียวกับกับกรณีของการห้ามมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอ การที่จะพิจารณาว่าศาลพิพากษาเกินคำขอหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากคำขอของกลุ่มความในคดีเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งผู้ฟ้องคดีมีคำขอที่ไม่ชัดเจน ศาลย่อมมีอำนาจที่จะตีความคำขอดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี และมีคำพิพากษาตามผลที่ได้จากการตีความดังกล่าวได้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหนึ่งอาจมีผลรวมถึงให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้ด้วย เช่น การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งลงโทษรวมถึงการโต้แย้งคำสั่งเดิมที่กำหนดโทษ<sup>17</sup> หรือการโต้แย้งคำสั่งให้ออกนอกประเทศรวมถึงการโต้แย้งคำสั่งเพิ่มเติมที่กำหนดประเทศที่จะส่งตัว

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Angéras ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1954. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Soc. Pavita ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Mathieu ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1950. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>14</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Soc. Thorrens et Cie ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1953. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Riter ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Comm. de Boissy-Saint-Léger ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1997. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Delcambre ลงวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1950. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

ผู้ถูกให้ออกจากประเทศไว้ด้วย<sup>18</sup> นอกจากนี้ ศาลตีความคำขอในลักษณะที่เป็นการแก้ไขคำขอที่ผิดให้ถูกต้องด้วย เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งคำสั่ง ศาลสามารถตีความว่าเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง<sup>19</sup> หรือกรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอเป็นการโต้แย้งหนังสือเวียน ศาลอาจตีความว่าเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ปฏิบัติตามหนังสือเวียนนั้นได้<sup>20</sup>

โดยหลักแล้ว ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอหรือสั่งนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้องนั้นได้ เนื่องจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ (l'interdiction de l'ultra petita) เป็นหลักการที่บังคับใช้ในวิธีพิจารณาคดีของทุกชั้นศาล และการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ อาจทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลไม่ถูกต้องและไม่อาจมีผลบังคับได้ แต่อาจกล่าวได้ว่ามีเหตุปัจจัยบางประการที่มีแนวโน้มทำให้ศาลฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวโดยพิพากษาเกินคำขอในที่สุด ได้แก่ การใช้อำนาจตีความคำขอของศาล และการใช้อำนาจโดยทั่วไปของศาล ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การใช้อำนาจตีความคำขอของศาล (l'interprétation des conclusions) การที่ศาลหยิบยกคำขอใดของผู้ฟ้องคดีขึ้นวินิจฉัยนั้น หากปรากฏว่าคำขอที่ระบุมานในคำฟ้องมีความชัดเจนเพียงพอแล้ว ศาลย่อมสามารถหยิบยกคำขอนั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปตามคำขอนั้นได้ แต่ในกรณีที่ปรากฏว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเคลือบคลุมหรือไม่ชัดเจน ศาลสามารถใช้อำนาจตีความคำขอดังกล่าวให้ชัดเจนได้ ซึ่งการใช้อำนาจตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีทำให้ศาลเข้าไปพิจารณาถึงความประสงค์ของคำขอ (l'objet de la demande) เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหนึ่ง ศาลอาจตีความว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้เพิกถอนคำสั่งอื่นก็ได้ อันจะทำให้ศาลสามารถวินิจฉัยคดีได้สอดคล้องกับเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี (aux intentions réelles) และสามารถแปลความหมายได้โดยชอบถึงสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ เช่น การขอให้ศาลเพิกถอนการยกเลิกสัญญา แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุในคดี ศาลตีความไปว่าเป็นการขอให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการยกเลิกสัญญานั้นด้วย<sup>21</sup> โดยการที่ศาลใช้อำนาจตีความลักษณะดังกล่าวนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในบางกรณีการตีความคำขอของศาลอาจก้าวล่วงไปไกลถึงขั้นเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวัตถุประสงค์ของคำขอหรือเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดี และในท้ายที่สุดอาจทำให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ เช่น ศาลพิพากษาให้ชำระดอกเบี้ย ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอในส่วนของการดอกเบี้ยไว้ในคำฟ้อง หรือศาลสั่งให้ชำระดอกเบี้ยสูงเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดี

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ในคดี Ouedjedi ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1990. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ในคดี Hubert ลงวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1955. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ในคดี Marchand ลงวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 1955. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>21</sup> คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ในคดี Soc. d'Etude et de réalisation des application du froid ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1988. พิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซต์ <http://www.legifrance.fr> อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 73.



มีคำขอในคำฟ้อง ในทางกลับกัน การที่ศาลประเมินค่าเสียหายหลักบางรายการเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาในคำฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาจำนวนรวมของค่าเสียหายทั้งหมดแล้วก็ไม่เกินไปจากที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอไว้<sup>22</sup> กรณีดังกล่าวจึงถือว่า ศาลพิพากษาไม่เกินไปจากที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคำฟ้อง

ทั้งนี้ แม้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีอำนาจตีความคำขอ ดังที่ได้กล่าวแล้วก็ตาม แต่อำนาจตีความนั้นย่อมมีข้อจำกัด โดยสภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาในชั้นฎีกา สภาแห่งรัฐต้องพิจารณาคำขอทุกคำขอที่ปรากฏในคำฟ้องซึ่งถือเป็นการตรวจสอบเชิงรูปแบบอย่างหนึ่ง กล่าวคือ สภาแห่งรัฐจะพิจารณาว่าศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ละเลยหรือปฏิเสธที่จะหยิบยกคำขอข้อใดของผู้ฟ้องคดีขึ้นมาวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งโดยหลักแล้วศาลมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยคำขอให้ครบถ้วนทุกข้อ (devoirs du juge) แม้ว่าหน้าที่ดังกล่าวจะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน แต่ถือเป็นหน้าที่ของศาลที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง (la règle générale de procédure applicable même sans texte) ดังที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยยืนยันหลักการนี้ไว้ว่า “ศาลมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจเต็มของศาลในการวินิจฉัยคำขอทุกคำขอที่ปรากฏต่อศาล” หากศาลละเว้นหน้าที่ที่จะหยิบยกประเด็นตามคำขอในคำฟ้องขึ้นพิจารณาหรือละเว้นที่จะวินิจฉัยคดีให้ครบทุกคำขอหรือพิพากษาน้อยกว่าคำขอ ถือเป็นกรณีที่ศาลปฏิเสธการใช้อำนาจของตนเอง นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐจะพิจารณาด้วยว่า ศาลได้ตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการตีความคำขอของศาล และในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตีความคำขอไม่ถูกต้องหรือมิใช่เป็นคำขอแท้จริงที่ผู้ฟ้องคดีขอมา สภาแห่งรัฐจำต้องพิพากษายกคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยเหตุที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตีความคำขอไม่ถูกต้อง หรือเป็นการตีความที่มีลักษณะบิดเบือนคำขอ<sup>23</sup>

2) การใช้อำนาจโดยทั่วไปของศาล (les pouvoirs généraux du juge) เป็นการใช้อำนาจโดยทั่วไปของศาลที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจศาลไว้ คือ ประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย (l'ordre public) หรือปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

(1) ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกี่ยวข้องเนื้อหาของกฎหมาย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

<sup>22</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Dme Lartean ลงวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1959. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

<sup>23</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Epoux Sauvi ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994. อ้างถึงในแหล่งเดิม.

ประเภทที่ 1 ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชนที่เกี่ยวกับเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกของนิติกรรมทางปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 การทำนิติกรรมทางปกครองโดยปราศจากอำนาจ ถือเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ร้ายแรงที่สุด เนื่องจากอำนาจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น หากฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจมาตั้งแต่แรกย่อมไม่อาจดำเนินการหรือทำนิติกรรมใดที่มีผลผูกพันต่อผู้รับคำสั่งได้ ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นอ้างเป็นเหตุเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้ แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นอ้างก็ตาม และสามารถยกขึ้นอ้างในคดีปกครองทุกประเภทไม่ใช่เฉพาะคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยการทำนิติกรรมทางปกครองโดยปราศจากอำนาจแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี

กรณีที่ 1 คือ กรณีปราศจากอำนาจเนื่องจากตัวบุคคล กล่าวคือ การทำนิติกรรมทางปกครองโดยบุคคลที่ไม่มีอำนาจ ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่ใช่ฝ่ายปกครอง หรือไม่ได้รับแต่งตั้งให้อำนาจ หรืออำนาจหน้าที่สิ้นสุดลงแล้วตามวาระการดำรงตำแหน่ง และการทำนิติกรรมทางปกครองในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ทางปกครองของตนเอง โดยผลของการปราศจากอำนาจในกรณีแรกนี้ ทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่มีตัวตนอยู่เลย มิใช่เพียงแต่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

กรณีที่ 2 คือ กรณีปราศจากอำนาจตามเนื้อหาของเรื่อง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจกระทำการในนามของนิติบุคคลมหาชน แต่ไปสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น

กรณีที่ 3 คือ กรณีปราศจากอำนาจเพราะเขตพื้นที่ หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของตนนอกเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบ หรือใช้อำนาจภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบเดียวกันแต่ได้แบ่งแยกอำนาจของเจ้าหน้าที่สำหรับรับผิดชอบพื้นที่ไว้

กรณีที่ 4 คือ กรณีปราศจากอำนาจเพราะเวลา โดยอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น การใช้อำนาจของผู้รักษาการในตำแหน่งเกินเวลาที่รักษาการ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ก่อนที่ตนจะได้รับการแต่งตั้ง

กลุ่มที่ 2 การทำนิติกรรมทางปกครองโดยผิดแบบ หรือผิดขั้นตอนหรือวิธีการ แม้ว่าศาลปกครองจะแบ่งแยกการกระทำที่ผิดแบบ (forme) ออกจากการกระทำที่ผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (procédure) กล่าวคือ หากเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนหรือวิธีการแล้ว โดยทั่วไปศาลจะเพิกถอน

การกระทำนั้น ส่วนการกระทำที่ผิดแบบ โดยทั่วไปศาลจะไม่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลจะไม่เพิกถอน ยกเว้นถ้าเป็นเรื่องของแบบที่เป็นสาระสำคัญศาลจึงจะเพิกถอน แต่ทั้งสองกรณียังคงมีความเกี่ยวข้องกัน และโดยหลักแล้ว การทำนิติกรรมทางปกครองโดยผิดแบบ หรือขั้นตอนหรือวิธีการ ไม่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งในประเด็นปัญหานี้มา ศาลย่อมไม่มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีบางกรณีที่ศาลได้ยกเหตุความไม่สมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยผิดแบบ หรือขั้นตอนหรือวิธีการขึ้นพิจารณาเอง โดยถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ประเภทที่ 2 ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกี่ยวกับเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 การทำนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หากเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายย่อมถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนอยู่แล้ว แต่ในส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากมูลเหตุจงใจ ซึ่งแบ่งออกเป็นมูลเหตุจงใจทางกฎหมายและมูลเหตุจงใจทางข้อเท็จจริงนั้น เฉพาะกรณีของมูลเหตุจงใจทางกฎหมายเท่านั้นที่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยมูลเหตุจงใจทางกฎหมายที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมทางปกครองโดยอ้างกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการไม่มีผลใช้บังคับอย่างสัมพัทธ์ คือ มีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายอย่างสมบูรณ์ แต่ไม่มีผลใช้บังคับกับนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือการไม่มีผลใช้บังคับอย่างเด็ดขาด ล้วนถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งสิ้น

กลุ่มที่ 2 การทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งการบิดเบือนอำนาจ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนการบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างออกไปจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้ โดยการทำนิติ

กรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจมีลักษณะที่เป็นอัตตวิสัย จึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>24</sup>

(2) ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา แบ่งออกเป็น 6 ประเภท

ประเภทที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอันเนื่องมาจากเงื่อนไขการฟ้องคดี กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยกปัญหาดังกล่าวขึ้นต่อสู้ ศาลย่อมมีอำนาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้เอง

ประเภทที่ 2 ปัญหาเรื่องอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม

ประเภทที่ 3 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลภายในระบบศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีทั่วไป ส่วนสภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกา และมีอำนาจพิจารณาคดีในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลสูงเฉพาะคดีบางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งศาลปกครองที่รับคดีไว้พิจารณาต้องยกปัญหานี้ขึ้นพิจารณาเสมอแม้คู่กรณีมิได้ยกขึ้นอ้างก็ตาม

ประเภทที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีไว้ว่า ต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถทางกฎหมายและเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีด้วย ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ประเภทที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอันเนื่องมาจากการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี

ประเภทที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองยังไม่มีคำสั่ง<sup>25</sup>

ทั้งนี้ การที่ศาลมีอำนาจและมีหน้าที่หยิบยกเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยได้นั้น ประมวล

<sup>24</sup> จาก “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ (2545, มิถุนายน), *วารสารนิติศาสตร์*, 32 (2), 252-286.

<sup>25</sup> จาก *ศาลปกครองกับการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6 สำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2554, (น. 3-16), โดย สุริย์ เผ่าสุขถาวร, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

กฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล (Code de la justice administrative) กำหนดไว้ว่า เมื่อประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยปรากฏต่อศาล หัวหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อนวันอ่านคำพิพากษา และต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทำคำแถลงเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ซึ่งหากศาลละเว้นที่จะหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาหรือศาลมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จะถือว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยปรากฏต่อศาล ศาลมีอำนาจหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้เอง แม้ไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายใด ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจถือได้ว่า หากเรื่องใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาได้เองนั้น อาจทำให้ศาลพิจารณาหรือพิพากษาเกินคำขอหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้องก็ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยเป็นเหตุยกเว้นที่ทำให้ศาลพิพากษาเกินคำขอได้<sup>26</sup>

#### 3.1.4 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมัน

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน โดยวางหลักว่า ศาลไม่อาจจะพิจารณาพิพากษาคดีนอกเหนือไปจากความประสงค์ของการฟ้องคดีได้ แต่ไม่ผูกพันตนเองไว้กับถ้อยคำที่ปรากฏในคำขอแต่อย่างใด ซึ่งจากหลักการตามบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ<sup>27</sup> ดังนี้

##### 1) วัตถุประสงค์

มาตรา 88 มีวัตถุประสงค์ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก การตีความคำขอต้องตีความภายใต้ความประสงค์ของการฟ้องคดี และประการที่สอง ศาลไม่อาจพิพากษาหรือชี้ขาดคดีเกินกว่าหรือน้อยกว่าความประสงค์ของการฟ้องคดีได้ รวมถึงห้ามศาลที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาพิพากษาเป็นโทษแก่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ฎีกา ดังนั้น มาตรา 88 จึงเปรียบเสมือนหัวใจสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองระบบไต่สวน และหลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ฟ้องคดีในการกำหนดทิศทางแห่งคดีควบคู่กัน โดยในเบื้องต้นของการดำเนินกระบวนการพิจารณา จะต้องแสวงหาความประสงค์ของการฟ้องคดีให้ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องการอะไร (คำขอ) หรือประสงค์อะไรจากการฟ้องคดี

<sup>26</sup> จาก เหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง. รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4: กฎหมายปกครองต่างประเทศ. (น. 88-106), โดย สุริย์ เผ่าสุทธาวาร, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

<sup>27</sup> Schmid-Sadan/Ziekow (Hrsg.). (2010). *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung* (§ 88, S. 1773ff.). แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนายเชิดวุฒิ ลินพิมพ์ลบูรณั พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

(ความประสงค์ของการฟ้องคดี) ซึ่งความประสงค์ของการฟ้องคดีจะเป็นตัวกำหนดว่า ศาลจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงใดบ้าง (เหตุแห่งฟ้อง) ต่อไป ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างประเด็นพิพาทกับความประสงค์ของการฟ้องคดีว่า เฉพาะความประสงค์ของการฟ้องคดีแต่เพียงอย่างเดียวที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้กำหนดขึ้นมาได้เท่านั้น และภายใต้การตีความคำขอในบริบทของความประสงค์ของการฟ้องคดีจะเป็นการกำหนดเหตุแห่งการฟ้องคดีไปด้วยในตัว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขคำฟ้องหรือการถอนฟ้อง ดังนั้น ความประสงค์ของการฟ้องคดี เหตุแห่งฟ้อง และคำขอ เป็นสิ่งที่จะไปกำหนดประเด็นพิพาทต่อไป

## 2) ขอบเขตการบังคับใช้

ขอบเขตในการบังคับใช้มาตรา 88 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ขอบเขตการบังคับใช้ทางกระบวนการพิจารณา และขอบเขตการบังคับใช้ทางเนื้อหา

(1) ขอบเขตการบังคับใช้ทางกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ มาตรา 88 มีผลบังคับใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในทุกลำดับชั้นศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีการวมไปถึงการมีผลบังคับใช้กับคำสั่งด้วย เช่น กรณีของคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากนี้ ยังมีผลบังคับใช้โดยอนุโลมกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีและบุคคลอื่นที่เข้ามาในคดีด้วย

(2) ขอบเขตการบังคับใช้ทางเนื้อหา กล่าวคือ ความประสงค์ของการฟ้องคดีนั้น มีผลผูกพัน ไปถึงอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาล ซึ่งศาลอาจให้เหตุผลในคำพิพากษาที่นอกเหนือไปจากเหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่อ้างมาประกอบคำขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็ได้ แต่ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาหรือยืนยันข้อเท็จจริงที่นอกเหนือไปจากความประสงค์ของการฟ้องคดีได้

## 3) ความประสงค์ของการฟ้องคดี

(1) การแสวงหาความประสงค์ของการฟ้องคดี กล่าวคือ ในเบื้องต้นศาลจะต้องพิจารณาคำขอและวัตถุประสงค์ (ความประสงค์ของการฟ้องคดีและเหตุแห่งฟ้อง) จากการบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลสามารถพิจารณาเพื่อกำหนดความประสงค์ของการฟ้องคดีได้จนกว่าจะถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และศาลจะต้องคำนึงถึงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งให้ทนายความดำเนินการฟ้องคดีแทนด้วย โดยในกรณีดังกล่าวศาลย่อมจะต้องใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความประสงค์แห่งคดีแตกต่างกัน ระหว่างการฟ้องคดีด้วยตนเองกับการฟ้องคดีโดยทนายความ

(2) การตีความคำขอภายใต้ความประสงค์ของการฟ้องคดี กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นไม่จำเป็นต้องผูกพันตนอยู่กับเพียงถ้อยคำที่ปรากฏในคำขอ แต่ในขณะเดียวกัน ศาลย่อมไม่อาจใช้อำนาจตีความคำขอเกินไปกว่าที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเสนอต่อศาลด้วย โดยขอบเขตของ

การตีความคำขอหรือหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ (ne ultra petita) นั้น ศาลมีหน้าที่เพียงแต่แปลความหมายของคำขอในแง่ของคุณภาพ (quality) ไม่อาจจะแปลความในแง่ของปริมาณ (quantity) ได้ ซึ่งหลักการสำคัญอันเป็นที่มาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ได้แก่ หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา และหลักเกี่ยวกับอำนาจของคู่กรณีในการกำหนดทิศทางแห่งคดี ยิ่งไปกว่านั้น หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอยังรวมถึงหลักการที่ห้ามศาลพิพากษาให้เป็นผลร้ายยิ่งขึ้นไปกว่าคำขออุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลด้วย

การวินิจฉัยว่าศาลพิพากษาเกินไปกว่าคำขอหรือไม่นั้น จะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยขอบเขตความประสงค์ของการฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันตนเองไว้กับประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการตีความคำขอ ดังนี้

#### กรณีที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งแรกและการวินิจฉัยอุทธรณ์

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งแรกและการวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแรกที่อยู่ในรูปของการวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมถือว่าเพียงพอแล้วที่ศาลจะสามารถเพิกถอนคำสั่งแรกและการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ เว้นแต่ การวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะสร้างภาระขึ้นมาใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีเหล่านี้จะต้องพิจารณาจากความประสงค์ของการฟ้องคดีด้วย

#### กรณีที่ 2 การแบ่งแยกประเภทการฟ้องคดี

การแบ่งแยกการฟ้องคดีประเภทเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการฟ้องคดีประเภทออกคำสั่งทางปกครองยังคงมีประเด็นปัญหาในการวินิจฉัย กล่าวคือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ ซึ่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธอย่างเดียวกับกรณีที่ต่อมาผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ด้วย ซึ่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธพร้อมทั้งขอให้ออกคำสั่งใหม่ด้วย โดยหากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างเดียวโดยไม่ได้ขอให้ศาลกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองไปออกคำสั่งทางปกครองด้วย ศาลย่อมไม่อาจจะพิพากษาเกินคำขอให้ไปมากกว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือในกรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งศาลจะต้องพิจารณาว่าในกรณีนี้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกับการฟ้องขอให้ศาลพิสูจน์ซึ่งนิติสถานะกับการขอให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยนั้น เป็นไปได้หรือไม่ที่จะอยู่ในคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลย่อมไม่อาจจะตีความไปได้ว่า กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีต้องการฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือขอให้เพิกถอนกฎด้วย เพราะแต่ละประเภทคดีย่อมมีวัตถุประสงค์

ในการฟ้องคดีแตกต่างกัน ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปตีความคำขอโดยเกินขอบเขตของความประสงค์ในการฟ้องคดีและพิพากษาเกินคำขอได้

### กรณีที่ 3 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การตีความคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาย่อมต้องตีความตามความประสงค์ของคำขอหรือปรารภนาแห่งคำขอเช่นเดียวกัน โดยจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความเชื่อมโยงกันระหว่างคำขอประเภทต่างๆ ด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ศาลตีความว่าคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นคำขอที่หมายรวมถึงคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวด้วยนั้น เป็นการตีความคำขอที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขัดต่อหลักประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิของประชาชน แต่การตีความคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะแตกต่างจากคำฟ้อง เนื่องจากการพิจารณาคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นการพิจารณาคำขอในเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีความประสงค์จะบรรยายคำขอมาอย่างชัดเจน

(3) ผลของการตีความและการกำหนดประเด็นพิพาท กล่าวคือ การตีความคำขอตามความประสงค์ของการฟ้องคดีจะนำไปสู่การกำหนดประเด็นพิพาทแห่งคดี รวมถึงการกำหนดว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนหรือไม่ การกำหนดเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาของศาลในแง่พื้นที่และเนื้อหา ประเภทการฟ้องคดี การรวมสำนวนคดี การกำหนดให้เรียกบุคคลอื่นมาเป็นผู้ร้องสอด และขอบเขตของผลทางกฎหมายของการฟ้องคดี

### 4) การใช้สิทธิโต้แย้งกรณีที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 88

กรณีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 88 กล่าวคือ ศาลใช้อำนาจพิพากษาเกินคำขอโดยไม่อยู่ในขอบเขตความประสงค์ของการฟ้องคดีนั้น ย่อมสามารถดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งได้ และในประเด็นที่ว่า ศาลล่างพิพากษาขัดหรือแย้งกับมาตรา 88 หรือไม่ เป็นอำนาจของศาลลำดับชั้นที่สูงกว่าที่สามารถหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาได้เอง ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาขัดหรือแย้งกับมาตรา 88 นั้น ย่อมหมายถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ขัดต่อหลักการรับฟังความสองฝ่ายให้ครบถ้วนสมบูรณ์และขัดต่อหลักประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลที่ขัดหรือแย้งกับมาตรา 88 อาจจะไม่เกี่ยวพันทำให้สมบูรณ์ได้ เช่น การดำเนินการแก้ไขในชั้นอุทธรณ์

อนึ่ง เหตุที่การพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมันไม่ปรากฏถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนดังเช่นที่ปรากฏในคดีปกครองฝรั่งเศส เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น เป็นปัญหาที่ถูกสร้างขึ้นมากับคู่ไปกับ



ระบบการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีข้อจำกัดของการตรวจสอบโดยศาลหรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้กับการฟ้องคดีในระบบที่มีความเคร่งครัด ในรูปแบบของการฟ้องคดีเช่นในคดีปกครองฝรั่งเศส โดย Ulrich Everling ได้เปรียบเทียบ ในเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการฟ้องคดีปกครองฝรั่งเศสและเยอรมันไว้<sup>28</sup> กล่าวคือ ในระบบการฟ้อง คดีปกครองฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องกล่าวอ้างถึงเหตุของการฟ้องคดีทั้งข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย (moyens de droit et de fait) อันจะเป็นการกำหนดขอบเขตที่จะไปจำกัดการตรวจสอบ โดยศาล หรือข้อห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอไปในตัว โดยศาลได้พัฒนาเหตุของการฟ้องคดี เรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็น *légalité externe* ซึ่งเป็นเหตุเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการและรูปแบบ ขั้นตอน หรือ *légalité interne* ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจ ที่ไม่ชอบ และเนื่องจากการกำหนดรูปแบบที่เข้มข้นในรายละเอียดของการกล่าวอ้างในคำฟ้อง จึงทำให้ระบบดังกล่าวจำเป็นต้องพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยที่สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้ พัฒนาแนวความคิดในเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (*moyens d'ordre public*) ขึ้นมา ซึ่งยังคงมีปัญหาในการสร้างขอบเขตที่ชัดเจนอยู่พอสมควร โดยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการและรูปแบบหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ หรือ *légalité externe* ในขณะที่การฟ้องคดีปกครองเยอรมันนั้น ผู้ฟ้องคดีเพียงกล่าวอ้างให้ สมเหตุสมผลว่า การดำเนินการของฝ่ายปกครองได้กระทบต่อสิทธิของตน โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้าง เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่จะต้องแสดงให้เห็นศาลทราบถึงคำขอท้ายฟ้อง และต้องมีข้อเท็จจริงพร้อมด้วย พยานหลักฐานประกอบการฟ้องคดี ซึ่งศาลจะพิจารณาคำฟ้องตามหลักกฎหมาย *iura novit curia; the court knows the law* โดยผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายเลขก็ได้ และศาล จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในลักษณะที่เป็นผู้รู้กฎหมายแทน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการ พิจารณาในคดีปกครองเยอรมันมีความยืดหยุ่นอยู่ในตัวเองพอสมควรอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อ กฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับความ สงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นปัญหาข้อความคิดพื้นฐานในเชิงระบบ (Systematic Concept) มิได้ เป็นปัญหาข้อความคิดพื้นฐานในเชิงทฤษฎี (Theoretical Concept)

โดยสืบเนื่องจากหลักการดังกล่าวนี้ แม้ว่าศาลจะมีอำนาจอย่างยืดหยุ่นในการแสวงหา ข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเองก็ตาม แต่อำนาจนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>28</sup> Ulrich Everling. (2007). *Das Verfahren der Gerichte der EU im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Mitgliedsstaaten, Die Ordnung der Freiheit: (S. 535ff.)*. แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นายเชิดวุฒิ สิ้นพิมพ์ลบูรณ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

ขอบเขตที่คู่กรณีสร้างขึ้น และในขณะเดียวกัน แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดความเป็นไปของคดีพิพาทได้ แต่อำนาจของผู้ฟ้องคดีต้องมีขอบเขตเช่นกัน โดยศาลสามารถปฏิเสธข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่คู่กรณีได้ยื่นเข้ามาเมื่อพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ ซึ่งในเรื่องนี้ Marcel Kaufmann<sup>29</sup> ได้พยายามศึกษาและอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองและอำนาจในการกำหนดความเป็นไปแห่งคดีพิพาทของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า ยังคงปรากฏความขัดแย้งในแง่ความคิดขั้นพื้นฐานระหว่างอำนาจดังกล่าว ซึ่งจะปรากฏในขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาของศาลทำให้การมีส่วนร่วมของคู่กรณีในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่ไม่ปรากฏขอบเขตที่ชัดเจนว่า คู่กรณีสมควรมีบทบาทเช่นใด ซึ่งตามหลักการแล้ว ศาลสมควรที่จะเป็นผู้กระตุ้นหรือเร่งเร้าให้คู่กรณีนำเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่อศาล ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลจึงเป็นประเด็นของการแบ่งภาระหน้าที่ในความเสี่ยงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานระหว่างศาลกับคู่กรณี โดยจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่า การนำเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามเป็นหน้าที่ของศาลหรือคู่กรณี และอยู่ภายใต้ขอบเขตเช่นใด ซึ่งจะต้องเริ่มจากหลักคิดสำคัญว่า กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองคือกระบวนการพิจารณาของคู่กรณี โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลไม่อาจจะตีความไปให้เกินกว่าการกล่าวอ้างของคู่กรณีไปได้ ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาลในกระบวนการพิจารณาได้ และในกรณีที่คู่กรณีละเลยภาระหน้าที่ในการนำเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดๆ คู่กรณีย่อมอาจจะต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์จากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นไปด้วยก็ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่มีการนำเสนอหรือที่มีได้นำเสนอจะทำให้ข้อเท็จจริงของคดีพิพาทเสียไปอย่างเห็นได้ชัด ศาลย่อมมีอำนาจเข้าไปแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควรได้ แต่ต้องคำนึงด้วยว่า อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเป็นอำนาจที่เตรียมสำรองไว้เท่านั้น ซึ่งอาจจะอยู่เหนือกว่าอำนาจในการกำหนดความเป็นไปของคดีพิพาทในบางประเด็นเท่านั้น

จากที่ได้ศึกษาไปข้างต้น คือ การนำหลักการห้ามพินาศเกินคำขอมาใช้ในต่างประเทศ ทั้งในคดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา คดีปกครองฝรั่งเศส และคดีปกครองเยอรมัน โดยในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพินาศเกินคำขอในประเทศไทย

<sup>29</sup> Marcel Kaufmann. (2002). *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. (448ff). แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นายเชิดวุฒิ สนิทมลบูรณ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

## 3.2 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในศาลยุติธรรมในประเทศไทย

### 3.2.1 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง

ในคดีแพ่งได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 แม้ต่อมาจะได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 และประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ยังคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้และแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจากที่มีอยู่เดิม 4 กรณี เป็น 5 กรณี และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 ซึ่งได้เพิ่มการยกเว้นจาก 5 กรณี เป็น 6 กรณี ทำให้หลักการพิพากษาเกินคำขอในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนี้ มีการยกเว้น 6 กรณีด้วยกัน โดยสามารถอธิบายความเป็นมาและสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### 1) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งได้บัญญัติไว้ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นหนึ่งในกฎหมายที่ออกใช้ไปพลางก่อนเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีพระบรมราชโองการให้รวบรวมบรรดากฎหมายต่างๆ ที่กระจัดกระจายอยู่หลายแห่งเข้าเป็นหมวดหมู่เพื่อสะดวกแก่การนำไปศึกษาและการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง โดยตราพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับนี้ขึ้น ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ร.ศ. 127 และได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 39 มีสองวรรค โดยวรรคแรกกล่าวถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ส่วนในวรรคสองกล่าวถึงการยกเว้นในบางกรณีที่ศาลสามารถพิพากษาเกินคำขอได้ ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 มีการยกเว้นเพียง 4 กรณีเท่านั้น ในอนุมาตรา (1) ถึงอนุมาตรา (4) ดังนี้

มาตรา 39 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ศาลตัดสินให้สิ่งใดๆ การตัดสินต้องไม่มากเกินไปกว่าหรือนอกจากที่โจทก์ได้ร้อง ตัดสินให้เฉพาะขอให้เรียกเอาสิ่งนั้นๆ แต่ถ้าตามฟ้อง

(1) โจทก์ฟ้องขอให้เรียกที่ดินจากจำเลย ให้ฟังเข้าใจว่า เป็นประเภทเดียวกับฟ้องขอให้ไล่จำเลย เมื่อตัดสินให้ที่ดินแก่โจทก์แล้วก็ไล่จำเลยทีเดียว ไม่ต้องแบ่งความเป็นสองเรื่อง เมื่อศาลได้ตัดสินให้ขับไล่ผู้ใดออกจากที่ดินแล้ว ให้เข้าใจว่าให้ตัดสินขับไล่วงศ์ญาติทั้งหลาย และบริวารของผู้คนที่อยู่ในที่ดินนั้นด้วย เว้นไว้แต่ผู้ใดผู้หนึ่งในจำนวนเหล่านี้ จะมีอำนาจพิเศษมาแสดงให้ศาลเห็น

(2) โจทก์ฟ้องขอเรียกทรัพย์ใดๆ เป็นของตนทั้งหมด แต่พิจารณาได้ความว่า โจทก์ควรได้รับแต่ส่วนแบ่ง ก็ให้ศาลมีอำนาจแบ่งได้ทีเดียว ไม่ต้องฟ้องขอแบ่งใหม่อีก

(3) โจทก์ฟ้องเรียกหนี้ซึ่งเกิดแก่การกู้ยืม จำนำ แลอื่นๆ ในฟ้องได้ขอให้เรียกดอกเบี้ยด้วย แต่กำหนดทุนทรัพย์เพียงวันฟ้อง ก็ให้ศาลมีอำนาจบังคับให้ดอกเบี้ยได้ในระหว่างเวลาดังตั้งแต่วันฟ้อง จนถึงวันที่จะได้ใช้หนี้แก่กันตามคำตัดสิน

(4) โจทก์ฟ้องเรียกค่าเช่ากำหนดจำนวนเงินเพียงราววันที่ฟ้อง ศาลมีอำนาจบังคับให้ค่าเช่าจนถึงวันที่จะเสร็จคดีแก่กันได้ ฯลฯ”

จากบทบัญญัติในมาตรา 39 นี้ ห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากคำขอของ โจทก์ เว้นแต่จะเข้าการยกเว้นในอนุมาตรา (1) ถึงอนุมาตรา (4) ซึ่งสามารถแยกอธิบายการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 ได้ดังต่อไปนี้

(1) กรณีโจทก์ฟ้องเรียกที่ดินจากจำเลย หากศาลมีคำตัดสินให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี และมีคำสั่งขับไล่แล้ว หมายความว่า ใล่บุคคลทั้งหมดที่อยู่โดยอำนาจของคู่ความที่แพ้คดี เว้นแต่จะมีอำนาจพิเศษมาแสดง ซึ่งในกรณีนี้ พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาพดี ผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสมัยนั้น ได้ยกตัวอย่างไว้ในหนังสือที่ท่านรวบรวมตัวบทและกฎหมายประกอบคำอธิบายไว้ว่า “โจทก์ฟ้องขับไล่ นายคำผู้เอาไศรย ศาลตัดสินให้ขับไล่ แต่ยังมีนายแดงอยู่ร่วมเรือนกับนายคำไม่ยอมออก โดยแสดงให้ศาลเห็นว่าเปนญาติกับโจทก์มีส่วนที่ควรได้ที่นั้นเปนมรดก ดังนี้ นายแดงมีอำนาจพิเศษ โจทก์ต้องฟ้องขับไล่ นายแดงก่อน”<sup>30</sup>

(2) กรณีที่โจทก์มีสิทธิในที่ดินเพียงบางส่วน ซึ่งเริ่มต้นคดีด้วยการที่โจทก์ฟ้องเรียกเอาที่ดินจากจำเลย โดยกล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินตามคำฟ้องทั้งหมด แต่ในทางพิจารณาปรากฏว่าโจทก์นั้นมีสิทธิในที่ดินแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ศาลไม่จำเป็นต้องยกฟ้องของโจทก์ เพราะสามารถพิพากษาแบ่งส่วนที่ดินตามที่โจทก์มีสิทธิที่แท้จริงได้ แม้ว่าโจทก์จะมีได้มีคำขอให้แบ่งก็ตามตัวอย่าง ฟ้องขอให้ขับไล่จำเลยออกจากที่ดิน พิจารณาได้ความว่า โจทก์ควรได้แต่บางส่วน ศาลตัดสินแบ่งทีเดียวได้ไม่จำเป็นต้องฟ้องใหม่<sup>31</sup>

<sup>30</sup> พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาพดี. (2461). พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง (ร.ศ.127) พ.ศ. 2451. น.187. (อ้างถึงใน ศจิปพร เต็มแก้ว. น. 55).

<sup>31</sup> เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ฌ สงขลา). (2475). บทพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งกับคำอธิบาย เล่ม 2 ว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง. น. 240. (อ้างถึงใน ศจิปพร เต็มแก้ว. แหล่งเดิม).

(3) กรณีฟ้องเรียกดอกเบี้ย เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องเรียกให้จำเลยชำระหนี้ต่างๆ และโจทก์มีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากจำเลยได้ด้วย หากโจทก์มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยแก่โจทก์จนถึงเพียงวันที่โจทก์ยื่นฟ้อง ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยแก่โจทก์นับแต่วันฟ้องไปจนกว่าจำเลยจะชำระหนี้ตามคำพิพากษาเสร็จสิ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่โจทก์ สำหรับอัตราดอกเบี้ยนั้น ให้ศาลคิดตามข้อสัญญาที่คู่ความตกลงกัน แต่ห้ามมิให้ศาลคิดให้เกินซึ่งละหนึ่งบาทต่อเดือนหรือร้อยละ 15 ต่อปี แต่หากไม่มีข้อสัญญาหรือบทกฎหมายกำหนดค่าดอกเบี้ยว่าต้องเสียกันเท่าใด ให้ศาลคิดให้ซึ่งละ 2 สลึงต่อเดือนหรือร้อยละ 7 ถึงต่อปี<sup>32</sup>

(4) กรณีฟ้องเรียกค่าเช่า กรณีนี้มีลักษณะเดียวกับกรณีฟ้องเรียกดอกเบี้ยในอนุมาตรา ก่อนหน้า คือ โจทก์ฟ้องเรียกค่าเช่าค้างชำระจากจำเลย โดยที่โจทก์มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเช่าถึงเพียงวันที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากศาลพิพากษาให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี ศาลมีอำนาจบังคับให้เสียค่าเช่าตามอัตราค่าเช่าเดิมจนกว่าจำเลยจะออกจากที่เช่านั้นได้<sup>33</sup>

## 2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478

เมื่อได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกใช้ไปพลางก่อน และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นเป็นครั้งแรก ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 โดยบัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 142 ซึ่งมีสองวรรค และมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 เพียงแต่ปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับกาลสมัยมากขึ้น และได้เพิ่มในส่วนของการยกเว้นจากเดิมที่มีเพียง 4 อนุมาตรา ให้เป็น 5 อนุมาตรา โดยบัญญัติเพิ่มอนุมาตรา (5) ขึ้นมา ดังนี้

มาตรา 142 บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่

(1) ในคดีฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์ ให้พึงเข้าใจว่าเป็นประเภทเดียวกับฟ้องขอให้จับไล่จำเลย ถ้าศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี เมื่อศาลเห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งให้จับไล่จำเลยก็ได้ คำสั่งเช่นนี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงวงศ์ญาติทั้งหลายและบริวารของจำเลยที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งไม่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้ศาลเห็นได้

<sup>32</sup> แหล่งเดิม. (น.56).

<sup>33</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง (ร.ศ.127) พ.ศ. 2451 (น.188).  
เล่มเดิม.

(2) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินใดๆ เป็นของตนทั้งหมด แต่พิจารณาได้ความว่าโจทก์ควรได้แต่ส่วนแบ่ง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้โจทก์ได้รับแต่ส่วนแบ่งนั้นก็

(3) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

(4) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายอันเนื่องจำนวนถึงวันฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้ชำระค่าเช่าและค่าเสียหายเช่นว่านั้นจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

(5) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างได้นั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้”

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 142 นี้ ได้แบ่งการยกเว้นออกเป็น 5 ประเภทคือ โดยเพิ่มข้อยกเว้นในอนุมาตรา (5) ขึ้นมา ซึ่งให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ในกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534

เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นเป็นครั้งแรกแล้ว หลังจากนั้นจึงได้ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วย ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งและมีผลใช้บังคับมาโดยตลอดตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 ในมาตรา 142 ให้เพิ่มการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจาก 5 อนุมาตรา เป็น 6 อนุมาตรา รวมเป็นการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอทั้งหมด 6 ประเภทคือด้วยกัน โดยอนุมาตรา (6) บัญญัติว่า

“(6) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยซึ่งมิได้มีข้อตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยกันไว้ เมื่อศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการสู่ความหรือการดำเนินคดี ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้นกว่าที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามกฎหมายแต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปีนับตั้งแต่วันฟ้องหรือวันอื่นหลังจากนั้นก็”

ทั้งนี้ เหตุที่เพิ่มเติมอนุมาตรา (6) ดังกล่าว เพื่อให้ศาลมีดุลพินิจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามกฎหมายในกรณีที่จำเลยต้องชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์ ในกรณีที่ศาลเห็นว่า จำเลยมีพฤติการณ์ประวิงคดีให้ล่าช้าโดยไม่สุจริต<sup>34</sup>

<sup>34</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 (น.58). เล่มเดิม

เมื่อได้ทราบถึงความเป็นมาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งแล้ว สามารถสรุปหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งได้ดังต่อไปนี้

ในคดีแพ่ง ศาลต้องยึดหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอโดยจะพิพากษาหรือทำคำสั่งเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้ ซึ่งถือเป็นข้อห้ามทั้งในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา หากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษาเกินไปกว่าคำขอของโจทก์หรือที่อุทธรณ์ขอมา ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาย่อมพิพากษาแก้ไขในประเด็นดังกล่าวได้เองแม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์หรือฎีกา แล้วแต่กรณี<sup>35</sup> ทั้งนี้ เว้นแต่จะเข้ากรณียกเว้นให้ศาลพิพากษาหรือทำคำสั่งเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องได้ ซึ่งกำหนดไว้ 6 ประเภทคดี ในอนุมาตรา (1) ถึงอนุมาตรา (6) ตามลำดับ ได้แก่

(1) คดีฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ เป็นคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกเอาอสังหาริมทรัพย์ของโจทก์จากการครอบครองของจำเลย ซึ่งในคำฟ้องมักจะมีคำขอให้ขับไล่จำเลยมาพร้อมด้วย แต่แม้ว่าคำฟ้องจะไม่มีคำขอให้ขับไล่จำเลยมาด้วยก็ตาม หากศาลเห็นสมควรย่อมจะพิพากษาให้ขับไล่จำเลยด้วยก็ได้ โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องไปดำเนินคดีฟ้องขับไล่เป็นอีกคดีหนึ่งต่างหาก เพราะถือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์โดยตรง ซึ่งกรณีที่จะเข้าข้อยกเว้นในคดีประเภทนี้ได้ นั้น จะต้องปรากฏว่า จำเลยได้ยึดถือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นของโจทก์อยู่ในขณะยื่นฟ้อง และการฟ้องคดีจะต้องมีลักษณะเป็นการฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์ด้วย หากเป็นแต่เพียงการฟ้องขอให้แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยมีได้ระบุว่าจะเรียกเอาทรัพย์สินคืนจากจำเลย เพราะจำเลยได้ยึดถือครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่ เช่นนี้ศาลไม่จำเป็นต้องพิพากษาขับไล่จำเลยก็ได้ เนื่องจากการฟ้องขอให้แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขับไล่จำเลย<sup>36</sup> หรือในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้โจทก์ตามสัญญาจะซื้อจะขาย เป็นเพียงแต่สิทธิที่จะบังคับให้จำเลยชำระหนี้ตามสัญญา และในขณะที่ยื่นฟ้องนั้น โจทก์ยังมีได้เป็นเจ้าของ จึงไม่ใช่กรณีการฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์ของโจทก์แต่อย่างใด ศาลจึงไม่มีอำนาจพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 142 (1) ได้<sup>37</sup>

<sup>35</sup> จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 (น. 509), โดย พิพัฒน์ จักรางกูร, 2543, กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

<sup>36</sup> คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 และ 2 ว่าด้วยบททั่วไปและวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น เล่ม 1. (น. 691), โดย มาโนช จรมาศ, 2525 กรุงเทพฯ: อักษรศาสตร์. (อ้างถึงใน ศจีพร เต็มแก้ว (น.59). เล่มเดิม)

<sup>37</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 บททั่วไป (น.411), โดย ไพโรจน์ วายุภาพ, 2551, กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง.

การพิพากษาเกินคำขอโดยมีคำสั่งให้ขับไล่จำเลยด้วยนั้น เป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาให้ปรากฏในชั้นที่มีคำพิพากษา โดยกล่าวไว้ในคำพิพากษาให้ขับไล่ด้วย หากไม่ได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาแล้ว ศาลย่อมจะใช้ดุลพินิจให้ขับไล่ในชั้นบังคับคดีภายหลังไม่ได้ และคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ขับไล่จำเลยย่อมมีผลบังคับถึงวงศ์ญาติทั้งหลายและบริวารของจำเลยที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย ได้แก่ ผู้ที่อาศัยอยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ โดยอาศัยสิทธิของจำเลย เช่น บุตร ภริยา หลานญาติพี่น้อง คนรับใช้ของจำเลย หรือผู้ที่จำเลยให้อาศัยอยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้น<sup>38</sup> แต่ไม่รวมถึงบุคคลที่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้ศาลเห็นได้ ซึ่งอาจเป็นอำนาจของบุคคลนั่นเอง หรือบุคคลนั้นอาศัยอำนาจของบุคคลอื่นที่มีใช้อาศัยอำนาจของจำเลยก็ได้ แต่ต้องเป็นอำนาจพิเศษที่ดีกว่าจำเลย ศาลจึงจะบังคับคดีให้ขับไล่บุคคลดังกล่าวไม่ได้

(2) คดีฟ้องเรียกทรัพย์เป็นของตนทั้งหมด กล่าวคือ เป็นคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์เป็นของตนทั้งหมดหรือขอแบ่งทรัพย์เป็นจำนวนมาก แต่ในทางพิจารณาได้ความว่า โจทก์มีสิทธิในทรัพย์นั้นเพียงบางส่วนหรือเป็นส่วนน้อย ศาลย่อมจะมีอำนาจพิพากษาให้โจทก์ได้รับแต่ส่วนแบ่งซึ่งโจทก์พึงได้รับนั้นก็ได้ เพื่อจะได้ไม่ต้องนำไปฟ้องเรียกร้องส่วนของตนอีกในภายหลัง ทั้งนี้กรณีที่จะเป็นการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 142 (2) ได้จะต้องเป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์ทั้งหมดหรือโดยส่วนมากเป็นของโจทก์ และในทางพิจารณาได้ความว่า โจทก์มีสิทธิในทรัพย์นั้นเพียงบางส่วนหรือน้อยกว่าที่กล่าวมาในคำฟ้อง ศาลจึงจะมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอตามกรณียกเว้นในอนุมาตรา (2) ให้โจทก์ได้รับแต่ส่วนแบ่งนั้นก็ได้ ในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์มาเพียงบางส่วน แต่ในทางพิจารณาได้ความว่า โจทก์มีสิทธิในทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือมีสิทธิมากกว่านั้น กรณีนี้ย่อมไม่เป็นการยกเว้นตามอนุมาตรา (2) ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ได้รับเพียงเท่าที่โจทก์ขอมาเท่านั้น ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในมาตรา 142 นี้ ศาลจะพิพากษาเกินคำขอให้โจทก์ได้รับทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือมากกว่าที่ขอมาไม่ได้

(3) คดีฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ย กล่าวคือ เป็นคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงิน ซึ่งอาจเป็นหนี้เงินที่เกิดจากสัญญาต่างๆ หรือเป็นค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด เป็นต้น โดยโจทก์มีคำขอให้จำเลยชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ย ซึ่งโดยหลักแล้ว โจทก์จะต้องขอให้ชำระดอกเบี้ยทั้งสองระยะ ระยะแรก คือ ดอกเบี้ยตั้งแต่วันกู้หรือวันผิดนัดจนถึงวันฟ้อง และระยะที่สองคือ ดอกเบี้ยถัดจากวันฟ้องจนถึงวันที่ชำระเสร็จให้แก่โจทก์ โดยดอกเบี้ยในระยะที่สองนี้ยังไม่ต้องระบุจำนวนเงินที่แน่นอนในคำขออย่างกรณีของดอกเบี้ยระยะแรก เพราะไม่อาจคาดหมายได้ว่าจำเลยจะชำระเสร็จให้แก่โจทก์เมื่อใด ซึ่งการยกเว้นตามอนุมาตรา (3) นี้ เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้

<sup>38</sup> มาโนช จรมาศ. หน้าเดิม. อ้างถึงใน ศจิปท. แด้มแก้ว (น.59). เล่มเดิม.



ชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง โดยไม่ได้ขอให้ชำระดอกเบี้ยในระยะที่สอง คือ ถัดจากวันฟ้อง ไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่โจทก์ด้วย เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ย จนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องปรากฏว่า โจทก์มีคำขอให้จำเลยชำระ ดอกเบี้ยระยะแรก คือ ตั้งแต่วันกู้หรือวันผัดนัดจนถึงวันฟ้องมาในคำขอด้วย<sup>39</sup> หากมีคำขอให้ชำระ ดอกเบี้ยแต่ขอมาไม่ถึงวันฟ้อง ศาลย่อมจะพิพากษาให้ดอกเบี้ยในระยะที่สองถัดจากวันฟ้องจนถึง วันที่ชำระเสร็จให้แก่โจทก์ไม่ได้ เพราะไม่เป็นการยกเว้นตามอนุมาตรา (3) นี้

(4) คดีฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหาย กล่าวคือ เป็นกรณีเช่นเดียวกับคดีฟ้องขอให้ชำระ เงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอนุมาตรา (3) ข้างต้น เพียงแต่กรณีตามอนุมาตรา (4) นี้เป็นคดีที่โจทก์ฟ้อง เรียกค่าเช่าในเรื่องเช่าทรัพย์ หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากสัญญาหรือละเมิดก็ได้ อันเป็นหนี้ ที่ต้องชำระต่อเนื่องกันไป แต่โจทก์คำนวณมาเพียงถึงวันฟ้อง มิได้คำนวณให้ชำระค่าเช่าหรือ ค่าเสียหายจนถึงวันที่ชำระเสร็จแก่โจทก์ เช่นนี้ ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเช่าและ ค่าเสียหายดังกล่าวจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

(5) คดีเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กล่าวคือ เป็นกรณีที่โจทก์มิได้ยก ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาในคำฟ้องและจำเลยมิได้ยกปัญหาดังกล่าว ขึ้นต่อสู้ในคำให้การ หรืออาจเป็นกรณีที่คู่ความได้ยกขึ้นมาแล้วแต่ได้สละเสียจึงไม่มีประเด็นที่ศาล จะต้องวินิจฉัย ซึ่งในกรณีที่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยเองแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้ ทั้งนี้ เรื่องความ สงบเรียบร้อยของประชาชนนี้ จะต้องเป็นกรณีปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีปัญหา ข้อเท็จจริง กล่าวคือ ในส่วนของข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นอันยุติไปแล้ว เหลือแต่เพียงผลตามกฎหมาย ของข้อเท็จจริงที่ยุตินั้น และปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต้องได้มาจากข้อเท็จจริงในการดำเนิน กระบวนพิจารณาโดยชอบ มิใช่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานนอกเรื่องนอกประเด็น โดยต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เข้ามาสู่สำนวนความอย่างถูกต้องตามกระบวนพิจารณา คือ ได้กล่าวอ้างไว้ ในคำฟ้อง คำให้การที่สามารถนำสืบได้โดยชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>40</sup>

(6) คดีฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยซึ่งมิได้มีข้อตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ย กันไว้ กล่าวคือ คดีตามอนุมาตรา (6) นี้ได้เพิ่มเติมขึ้นมาภายหลังตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เนื่องมาจากแต่เดิมการฟ้องคดีหนี้เงิน หากไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกันไว้ จะต้องบังคับกันใน

<sup>39</sup> จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (น.319), โดย จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, 2556, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

<sup>40</sup> จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2 (น.179-180), โดย อุดม เฟื่องฟู้ง, 2543, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.

อัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ตามมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมากในเวลานั้น เป็นเหตุให้คู่ความฝ่ายที่ไม่สุจริตพยายามประวิงคดีให้ล่าช้าเพราะเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยต่ำ จะได้หาเวลานำเงินมาชำระหนี้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความอีกฝ่ายและส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม จึงได้เพิ่มเติมอนุมาตรา (6) ขึ้นมานี้ โดยหากเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยซึ่งมิได้มีข้อตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยกันไว้ เมื่อศาลเห็นสมควรศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้นกว่าที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามกฎหมายร้อยละ 7.5 ต่อปี ก็ได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี นับตั้งแต่วันฟ้องหรือวันอื่นหลังจากนั้นก็เพื่อเป็นบทลงโทษแก่คู่ความที่พยายามประวิงคดีและเสียดอกเบี้ยตามกฎหมายในอัตราต่ำ ทั้งนี้ คำฟ้องของโจทก์ต้องปรากฏคำขอเรื่องดอกเบี้ยมาด้วย หากไม่มีคำขอเรื่องดอกเบี้ยมาเลยศาลย่อมพิพากษาเรื่องดอกเบี้ยไม่ได้และพิพากษาให้ดอกเบี้ยในอัตราสูงขึ้นไปจึงลงโทษไม่ได้ด้วย ซึ่งดุลพินิจของศาลในกรณีตามอนุมาตรา (6) นี้ ศาลต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการสู้ความหรือการดำเนินคดีด้วย

ทั้งนี้ นอกจากในมาตรา 142 จะบัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและการยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้แล้ว มาตรา 142 ยังได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอไว้ในตอนต้นของมาตรานี้ด้วย ซึ่งบัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ ...” อันแสดงให้เห็นว่า ศาลต้องพิพากษาให้ครบถ้วนตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ศาลจึงต้องห้ามมิให้พิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอด้วย

### 3.2.2 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีอาญา

ในคดีอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 192 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่า “ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่งเกินคำขอหรือที่มีได้กล่าวในฟ้อง

ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในการพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงตั้งที่กล่าวในฟ้อง ให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น เว้นแต่ข้อแตกต่างนั้นมีใช้ในข้อสาระสำคัญและทั้งจำเลยมิได้หลงต่อสู้ ศาลจะลงโทษจำเลยตามข้อเท็จจริงที่ได้ความนั้นก็ได้

ในกรณีที่ข้อแตกต่างนั้นเป็นเพียงรายละเอียด เช่น เกี่ยวกับเวลาหรือสถานที่กระทำความผิดหรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานลักทรัพย์ ทรัพย์ โจร รีดเอาทรัพย์ ทรัพย์ โกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร และทำให้เสียหาย หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดโดยเจตนา กับประมาท มิให้ถือว่าต่างกัน ข้อสาระสำคัญ ทั้งมิให้ถือว่าข้อที่พิจารณาได้ความนั้นเป็นเรื่องเกินคำขอหรือเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ เว้นแต่จะปรากฏแก่ศาลว่าการที่ฟ้องผิดไปเป็นเหตุให้

จำเลยหลงต่อสู้ แต่ทั้งนี้ศาลจะลงโทษจำเลยเกินอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดที่โจทก์ฟ้องไม่ได้

ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงบางข้อดังกล่าวในฟ้อง และตามที่ปรากฏในทางพิจารณาไม่ใช่เป็นเรื่องที่โจทก์ประสงค์ให้ลงโทษ ห้ามมิให้ศาลลงโทษจำเลยในข้อเท็จจริงนั้นๆ

ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงตามฟ้องนั้น โจทก์สับสน แต่โจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราผิด ศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยตามฐานความผิดที่ถูกต้องได้

ถ้าความผิดตามที่ฟ้องนั้นรวมการกระทำหลายอย่าง แต่ละอย่างอาจเป็นความผิดได้ อยู่ในตัวเอง ศาลจะลงโทษจำเลยในการกระทำผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่พิจารณาได้ความก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในคดีอาญาได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างชัดเจนในวรรคหนึ่งของมาตรา 192 นี้ โดยศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งเกินคำขอมิได้ เนื่องจากคดีอาญาเป็นคดีซึ่งให้โทษหรือผลร้ายแก่จำเลยเกี่ยวกับอิสรภาพ ชีวิต และทรัพย์สิน<sup>41</sup> ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา ศาลจึงต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามข้อหาในชั้นศาลตามที่ปรากฏในคำฟ้อง และจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอที่มีได้กล่าวในคำฟ้องซึ่งอยู่นอกประเด็นไม่ได้ แม้ศาลจะทราบข้อเท็จจริงอื่นๆ ในชั้นพิจารณาก็ตาม แต่ศาลย่อมพิจารณาได้เฉพาะข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเท่านั้น เพราะคำฟ้องคดีอาญาเป็นเงื่อนไขให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้<sup>42</sup>

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2563/2523 วินิจฉัยว่า จำเลยอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติงาน ยังไม่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานการไฟฟ้านครหลวง จึงลงโทษจำเลยฐานรับเงินที่ได้จากการปลอมใบเก็บเงินส่วนที่เกินจากต้นข้าวไว้เป็นประโยชน์ตนโดยทุจริตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ไม่ได้ และจะลงโทษตามประมวลกฎหมายไม่ได้เช่นกันเพราะ โจทก์ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพียงประการเดียว

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาแตกต่างจากข้อเท็จจริงที่กล่าวในฟ้อง หรือไม่ตรงกับข้อหาในชั้นศาล หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าข้อเท็จจริงต่างจากฟ้อง ศาลย่อมจะต้องยกฟ้องคดีนั้นตามมาตรา 192 วรรคสอง ตอนต้น แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าศาลจะต้องยกฟ้องในกรณี

<sup>41</sup> คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 มาตรา 192 ถึงมาตรา 267 (น.6), โดยสนิท สนั่นศิลป์. (ม.ป.ป.), กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล.

<sup>42</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง คำบทย่อ และเอกสารอ้างอิงเรียงมาตรา (น.337-342). เล่มเดิม.

เช่นว่านั้นเสมอไป เพราะบทบัญญัติในมาตรา 192 วรรคสอง ตอนท้าย บัญญัติให้ศาลสามารถลงโทษจำเลยตามข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณาได้ แม้จะต่างจากคำฟ้องก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้มิให้ถูกยกฟ้องโดยเหตุผลด้านเทคนิค และเพื่อให้บรรลุลวัตถุประสงค์ในการมุ่งลงโทษจำเลยซึ่งได้กระทำความผิดจริง โดยศาลจะลงโทษจำเลยตามมาตรา 192 วรรคสอง ตอนท้ายดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงต่างจากฟ้องนั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญและจำเลยไม่ได้หลงต่อสู้

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 988/2551 วินิจฉัยว่า โจทก์บรรยายฟ้องผิดไปว่า นางนิตยา มั่งคั่ง เป็นผู้ที่ถูกจำเลยเรียกรับเงิน โดยทางพิจารณาได้ความว่า นางนิตยา มั่งคั่ง เป็นผู้ที่ถูกจำเลยเรียกรับเงิน แต่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาหลังจากที่โจทก์ยื่นฟ้อง โจทก์ก็ระบุชื่อนางนิตยา มั่งคั่ง มาตลอดมิได้ระบุชื่อนางนิตยา มั่งคั่ง กรณีจึงอาจเป็นไปได้ว่าโจทก์พิมพ์คำฟ้องผิดพลาด ถือว่าเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อย และข้อแตกต่างดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญ ทั้งจำเลยไม่หลงต่อสู้เพราะไม่ได้สืบพยานระบุถึงนางนิตยา มั่งคั่ง กรณีมิใช่เป็นเรื่องทางพิจารณาได้ความแตกต่างในสาระสำคัญที่ศาลต้องพิพากษายกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคสอง

สำหรับบทบัญญัติในวรรคสามเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ในกรณีที่ข้อแตกต่างนั้นเป็นเพียงรายละเอียด ซึ่งรายละเอียดในที่นี้แบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย ดังต่อไปนี้

1) ความหมายที่เป็นฐานความผิด แบ่งเป็น 2 ลักษณะ

(1) ลักษณะแรก เป็นฐานความผิดที่ระบุชื่อฐานโดยเฉพาะ กล่าวคือ มีความแตกต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานลักทรัพย์ กระ โจร ริดเอาทรัพย์ น้อ โกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร และทำให้เสียทรัพย์ ซึ่งในแต่ละฐานความผิดจะมีองค์ประกอบความผิดแตกต่างกัน แต่มีข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกัน

(2) ลักษณะที่สอง เป็นความผิดที่แตกต่างกันระหว่างการกระทำผิดโดยเจตนา กับประมาทไม่ว่าจะเป็นฐานความผิดใดก็ตาม ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว โจทก์อาจไม่ทราบแน่ชัดว่าจำเลยกระทำโดยเจตนาหรือไม่

2) ความหมายที่เป็นรายละเอียดแห่งการกระทำผิด โดยบทบัญญัติมาตรา 192 วรรคสามได้ยกตัวอย่างกรณีที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาหรือสถานที่กระทำความผิด ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 158 (5) ที่โจทก์ต้องบรรยายในฟ้องนั่นเอง และโดยที่มาตรา 192 วรรคสาม ใช้คำว่า “เช่น” จึงหมายความว่า รายละเอียดแห่งการกระทำผิดไม่ใช่เฉพาะแต่รายละเอียดเกี่ยวกับเวลาหรือสถานที่กระทำความผิดเท่านั้น ยังอาจหมายถึงรายละเอียดอื่นนอกเหนือจากนี้ด้วย<sup>43</sup>

<sup>43</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น.325-326), โดย พิพัฒน์ จักรางกูร และ ภัทรพร จักรางกูร, 2541, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ

ความแตกต่างในรายละเอียดดังกล่าวนี้ มิให้ถือว่าต่างกันในข้อสาระสำคัญ และมีให้ถือว่าเป็นเรื่องเกินคำขอหรือเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ เว้นแต่การฟ้องผิดดังกล่าวจะเป็นเหตุให้จำเลยหลงต่อสู้ ซึ่ง “หลงต่อสู้” หมายความว่า เพราะเหตุที่โจทก์บรรยายฟ้องมานั้นทำให้จำเลยให้การต่อสู้ในประเด็นที่แตกต่างจากที่พิจารณาได้ความว่ามีได้เป็นข้อเท็จจริงตามที่ฟ้อง หรือเป็นเหตุให้จำเลยเข้าใจฟ้องผิดไปและให้การต่อสู้ในประเด็นหรือข้อเท็จจริงที่พิจารณาแตกต่างนี้ถือว่าจำเลยหลงต่อสู้”<sup>44</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะมีอำนาจลงโทษตามที่พิจารณาได้ความข้างต้น แต่ศาลจะลงโทษจำเลยเกินอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดที่โจทก์ฟ้องไม่ได้เพราะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ ศาลย่อมลงโทษได้ไม่เกินคำขอของโจทก์เท่านั้น ในทางกลับกัน หากปรากฏในการพิจารณาของศาลว่าจำเลยกระทำผิดน้อยกว่าความผิดที่โจทก์ขอ ศาลย่อมลงโทษได้ตามที่พิจารณาได้ความเท่านั้น แม้จะน้อยกว่าคำขอของโจทก์เพราะไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด<sup>45</sup>

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2174/2551 ข้อเท็จจริงปรากฏในการพิจารณาฟังได้ว่า จำเลยที่ 1 ครอบครองทรัพย์สินของโจทก์พร้อมแล้วเบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนโดยทุจริตอันเป็นความผิดฐานยักยอก แต่การกระทำความผิดฐานลักทรัพย์และยักยอกต่างเป็นการได้ทรัพย์ไปเช่นเดียวกัน จึงถือไม่ได้ว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงดังกล่าวในฟ้องในข้อสาระสำคัญ ทั้งข้อแตกต่างดังกล่าวประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคสาม บัญญัติว่าเป็นข้อแตกต่างในรายละเอียด มิให้ถือว่าแตกต่างกันในข้อสาระสำคัญ ทั้งมิให้ถือว่าข้อที่พิจารณาได้ความนั้นเป็นเรื่องเกินคำขอหรือเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ลงโทษจำเลยที่ 1 ฐานยักยอกได้

ส่วนบทบัญญัติในวรรคสี่เป็นการขยายความหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามวรรคหนึ่ง โดยห้ามมิให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยในเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ ซึ่งแม้ว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาตรงกับข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าวหา แต่ถ้าโจทก์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้ลงโทษจำเลยในกรณีดังกล่าว ศาลย่อมจะลงโทษไม่ได้

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2941/2540 วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่ว่าหลังจากจำเลยทั้งสองทำร้ายผู้เสียหายที่ 2 แล้ว ผู้เสียหายที่ 1 บอกรายชื่อทั้งสองให้ออกไป แต่จำเลยทั้งสองไม่ออกไป

<sup>44</sup> จาก หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 (น. 131), โดย ณรงค์ ใจหาญ, 2550, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>45</sup> แหล่งเดิม (น.126).

กลับค่าผู้เสียหายที่ 1 และทำร้ายผู้เสียหายที่ 2 อีกนั้น โจทก์มิได้บรรยายฟ้องไว้ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่ โจทก์ประสงค์ให้ลงโทษ ศาลไม่อาจนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาลงโทษจำเลยทั้งสองได้ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคสี่

ในกรณีที่โจทก์นำสืบข้อเท็จจริงได้สมตามฟ้อง แต่โจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราผิด ศาลย่อมพิพากษาลงโทษจำเลยตามฐานความผิดที่ถูกต้องได้ตามบทบัญญัติในวรรคห้า ทั้งนี้ เพื่อมิให้ ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการได้รับโทษเพียงเพราะเหตุที่โจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราผิดพลาด แต่อย่างไรก็ตามการจะลงโทษตามฐานความผิดที่ถูกต้องดังกล่าวจะต้องไม่หนักกว่าโทษตาม ฐานความผิดที่โจทก์อ้างหรือขอมาด้วย มิฉะนั้น จะเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอซึ่งต้องห้ามตาม บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4450/2541 วินิจฉัยว่า โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยลักทรัพย์โดยใช้รถยนต์เป็นยานพาหนะเพื่อสะดวกแก่การกระทำผิด และการพาทรัพย์นั้น ไปซึ่งเข้าองค์ประกอบ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 336 ทวิ แต่โจทก์กลับอ้างบทมาตรา 336 ซึ่งเป็นบท มาตราที่เกี่ยวกับความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ ไม่เกี่ยวกับฐานความผิดที่โจทก์บรรยายมาในฟ้อง ถือได้ ว่าโจทก์อ้างบทมาตรา 336 ทวิ ผิดพลาดไป แต่เมื่อในชั้นพิจารณาโจทก์นำสืบข้อเท็จจริงได้สมตาม ฟ้อง ศาลย่อมมีอำนาจลงโทษจำเลยตามฐานความผิดที่ถูกต้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 192 วรรคห้า

บทบัญญัติในวรรคห้าบัญญัติให้ศาลสามารถลงโทษจำเลยได้ในกรณีความผิดตามฟ้อง รวมการกระทำหลายอย่าง และแต่ละอย่างเป็นความผิดในตัวเอง แต่โจทก์ไม่สามารถสืบได้ตาม ที่ฟ้องทั้งหมด ศาลยังคงลงโทษเฉพาะส่วนที่สืบได้<sup>46</sup>

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4165/2549 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องว่าจำเลยลักบัตรถอนเงินสด (บัตร เอ ที เอ็ม) ของผู้เสียหายในเคหสถานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 (8) วรรคแรก และจำเลยใช้บัตรดังกล่าวถอนเงินสดผ่านเครื่องฝาก-ถอนเงินอัตโนมัติอันเป็นการลักทรัพย์ของผู้เสียหายอีกจำนวน 5 ครั้ง ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 และจำเลยให้การรับสารภาพ ข้อเท็จจริงในชั้นพิจารณาเป็นอันยุติตามคำฟ้องว่าการกระทำของ จำเลยเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ในเคหสถานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 และลักทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 แม้ตามคำขอท้ายฟ้อง โจทก์จะขอให้ลงโทษจำเลยตาม

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง คำบทคำอธิบายย่อ และเอกสารอ้างอิงเรียง มาตรา (น. 342-344). เล่มเดิม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ซึ่งเป็นความผิดข้อหาหลักทรัพย์ในเคหสถานแต่เพียงมาตราเดียว แต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ตามที่โจทก์ฟ้องนั้นรวมการกระทำความผิด ข้อหาหลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 ซึ่งเป็นความผิดได้อยู่ในตัวเอง ที่ศาลล่างทั้งสอง ลงโทษจำเลยในความผิดฐานหลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 จึงเป็นการลงโทษ จำเลยในการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พิจารณาได้ความตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคท้าย มิใช่เป็นการพิพากษาเกินคำขอที่ต้องห้ามตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่ง

### 3.2.3 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีผู้บริโภคน

ในคดีผู้บริโภคน ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน พ.ศ. 2551 ว่า “ในคดีที่ผู้บริโภคนหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดี แทนผู้บริโภคนเป็นโจทก์ ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้อง ไม่ถูกต้อง หรือวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลมี อำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏ ในคำขอบังคับของโจทก์ก็ตาม แต่ข้อที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความ ยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจศาลพิพากษากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้อง ให้ถูกต้อง หรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้ โดยไม่ต้องมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แม้จะเป็น การพิพากษาเกินกว่าคำขอบังคับของโจทก์ก็ตาม ทั้งนี้ สืบเนื่องจากในคดีผู้บริโภคนนั้น บางกรณี ผู้บริโภคนหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนอาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนหรือมีความผิดพลาดทำให้คำนวณ ค่าเสียหายไม่ถูกต้อง หรืออาจไม่ทราบถึงวิธีการที่จะสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ อย่างเพียงพอ แต่ด้วยข้อจำกัดของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ศาลจึงต้องพิพากษาตามที่ระบุมา ในคำขอเท่านั้น ซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่ทำให้ผู้บริโภคนไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม<sup>47</sup> กรณีเช่นนี้จึงเป็นที่มาของบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกิน คำขอได้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) เป็นคดีที่ผู้บริโภคนหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนเป็นโจทก์ กล่าวคือ บทบัญญัตินี้ ใช้บังคับเฉพาะกับคดีที่ฝ่ายผู้บริโภคนเป็น โจทก์เท่านั้น ซึ่งอาจเป็นกรณีที่โจทก์ริเริ่มคดีเองหรือ

<sup>47</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน พ.ศ. 2551 (น. 156), โดย ธานิศ เกศวพิทักษ์, 2551 (อ้างถึงใน ไพพัญญู หนูแท้. (2553). *บทบาทของศาลตามพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน พ.ศ. 2551 : ปัญหาและอุปสรรค* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 113), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

เป็นจำเลยที่ฟ้องแย้งก็ได้ แต่ไม่มีผลใช้บังคับในกรณีที่ฝ่ายผู้ประกอบการเป็น โจทก์ริเริ่มคดีเอง หรือเป็นจำเลยฟ้องแย้งก็ตาม

2) โจทก์มีคำขอบังคับให้ผู้ประกอบการชำระค่าเสียหายแก่โจทก์ หรือขอบังคับผู้ประกอบการด้วยวิธีการอย่างอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่ผู้บริโภครได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าหรือบริการ ซึ่งอาจแก้ไขเยียวยาได้โดยการชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินหรือวิธีการอย่างอื่นเท่านั้น หากเป็นคำฟ้องที่มีได้ขอให้เยียวยาความเสียหายซ่อมไม่เข้าหลักเกณฑ์ภายใต้บทบัญญัตินี้ เช่น ผู้บริโภคบอกเลิกสัญญาซื้อขายรถยนต์แล้วฟ้องขอบังคับให้ผู้ประกอบการคืนเงินค่าซื้อที่ชำระไปแล้วแก่โจทก์จำนวน 50,000 บาท ซึ่งมีใช้ค่าเสียหายแต่เป็นการทำให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา 391 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ปรากฏแก่ศาลว่า โจทก์ชำระค่าซื้อไป 60,000 บาท ศาลก็พิพากษาให้ชำระเงินจำนวน 60,000 บาท แก่โจทก์ไม่ได้ แต่ถ้าโจทก์มีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันผิดนัดของจำนวนเงินดังกล่าวคิดถึงวันฟ้องมาด้วย และปรากฏว่า คำนวนไม่ถูกต้อง ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวนดอกเบี้ยให้ตามจำนวนที่ถูกต้องได้ ทั้งนี้ ความเสียหายที่ต้องได้รับการเยียวยา อาจเป็นความเสียหายอันเกิดจากการไม่ชำระหนี้ หรือเป็นความเสียหายที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้บริโภคก็ได้

3) จำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับอย่างอื่นตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง กล่าวคือ ในกรณีที่จำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้อง จะต้องเป็นกรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับให้จำเลยชำระค่าเสียหายจำนวนหนึ่ง แต่เมื่อศาลพิจารณาคดีแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำนวนค่าเสียหายแตกต่างกับที่โจทก์ขอบังคับ โดยจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์ขอบังคับไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจเกิดจากการคำนวณในขณะยื่นฟ้องผิดพลาด หรือเอกสารที่ใช้ในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายที่ส่งต่อศาลไม่ถูกต้อง เช่น ใบเสร็จรับเงินไม่ถูกต้อง ศาลจึงพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหายตามจำนวนที่ถูกต้องได้ ดังนั้น หากจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์มีคำขอบังคับถูกต้องแล้ว แต่โจทก์ยังมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอีกจำนวนหนึ่ง แม้จะเกี่ยวเนื่องกันก็ตาม เช่น โจทก์ฟ้องขอเรียกค่าเสียหายโดยมิได้มีคำขอบังคับให้จำเลยชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันผิดนัดจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ ศาลย่อมจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตรดังกล่าวแก่โจทก์ไม่ได้

ส่วนกรณีวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง เป็นกรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับด้วยวิธีการเยียวยาบางอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เมื่อศาลพิจารณาคดีแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หากศาลพิพากษากำหนดวิธีการบังคับตามที่ขอมานั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่โจทก์โดยสมบูรณ์ ทั้งโจทก์อาจฟ้องใหม่



โดยมีคำขอให้สมบูรณ์ไม่ได้เพราะเป็นฟ้องซ้ำหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 144 หรือมาตรา 148 จึงชอบที่ศาลจะพิพากษากำหนดวิธีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้องแก้โจทก์เสีย

4) ข้อที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมามากแล้ว โดยชอบ กล่าวคือ ความเสียหายที่ศาลจะกำหนดวิธีการแก้ไขเยียวยาที่เหมาะสมให้ได้ต้องเป็นความเสียหายที่โจทก์กล่าวมาในฟ้องเท่านั้น ศาลจะพิพากษากำหนดวิธีการแก้ไขเยียวยาที่เหมาะสมกับความเสียหายอย่างอื่นที่โจทก์ไม่กล่าวมาในฟ้องให้แก่โจทก์ไม่ได้ เช่น โจทก์ซื้อบ้านจัดสรรจากจำเลยซึ่งเป็นผู้จัดสรรบ้านและที่ดินขายแก่บุคคลทั่วไป โจทก์ได้รับมอบบ้านและที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แล้ว ปรากฏว่า ห้องน้ำใช้ไม่ได้เนื่องจากการระบายน้ำไม่ดี ทั้งมีกลิ่นเหม็นและไม่ได้ทำท่อระบายน้ำบริเวณรอบบ้านให้ตามสัญญาด้วย โจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยแก้ไขห้องน้ำให้ใช้ได้ โดยให้มีการระบายน้ำได้ดี โดยไม่ได้ขอให้แก้ไขเรื่องกลิ่นเหม็นและทำท่อระบายน้ำ ศาลพิจารณาคดีแล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า จะต้องแก้ไขเรื่องกลิ่นเหม็นด้วยจึงจะใช้ห้องน้ำได้ และจำเลยไม่ได้ทำท่อระบายน้ำบริเวณรอบบ้านให้ตามสัญญา ดังนี้ ศาลพิพากษาให้จำเลยแก้ไขห้องน้ำให้ใช้ได้โดยมีการระบายน้ำได้ดี และพิพากษาให้แก้ไขเรื่องกลิ่นเหม็นได้ด้วยตามมาตรา 39 แต่จะพิพากษาให้ทำท่อระบายน้ำรอบบ้านให้ตามสัญญาไม่ได้ เพราะมิใช่ความเสียหายที่โจทก์มีคำขอบังคับ ทั้งไม่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่โจทก์ยกขึ้นว่ากล่าวมาในฟ้อง ซึ่งหลักเกณฑ์ในประการนี้ถือเป็นการเปิดโอกาสให้แก่คู่ความทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบความถูกต้องและโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวได้

ทั้งนี้ หากคดีผู้บริโภครคดีใดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอของโจทก์ได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคมากที่สุด ซึ่งอำนาจศาลตามมาตรา 39 ดังกล่าว เป็นดุลพินิจของศาลที่ศาลอาจจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจนั้นก็ได้ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและความประสงค์ที่แท้จริงของผู้บริโภคประกอบด้วย<sup>48</sup>

#### 3.2.4 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแรงงาน

ในคดีแรงงานได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ว่า “ห้ามมิให้ศาลแรงงานพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับก็ได้”

<sup>48</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (น.150-153), โดย ไพโรจน์ วายุภาพ, 2552, กรุงเทพฯ: ปณรัชช.

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างชัดเจนในตอนต้นของมาตรา 52 นี้ อันแสดงให้เห็นว่าศาลต้องพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออย่างเคร่งครัด ศาลจะพิพากษาเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษที่เป็นการฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันในทางเศรษฐกิจ ความรู้ อำนาจต่อรอง และสถานะทางสังคม กล่าวคือ ฝ่ายลูกจ้างมักเป็นฝ่ายที่มีความรู้ความสามารถและความพร้อมในการดำเนินคดีน้อยกว่าฝ่ายนายจ้าง อันจะส่งผลให้ฝ่ายลูกจ้างมักจะเสียเปรียบในการดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ปัญหาในการบรรยายคำฟ้องหรือคำขอท้ายคำฟ้องไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เพราะคู่ความฝ่ายลูกจ้างอาจดำเนินคดีในศาลด้วยตนเอง จึงมีโอกาสเกิดความผิดพลาดจากความไม่รู้ได้โดยง่าย ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรม ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับที่อยู่ในคำขอท้ายฟ้องได้<sup>49</sup> แต่ศาลแรงงานควรจะต้องกล่าวไว้ให้ปรากฏด้วยว่า เป็นกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรสั่งเช่นนั้นเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ<sup>50</sup>

#### ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1207-1209/2524 ตามคำฟ้องมิได้มีคำขอบังคับให้จำเลยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไว้ ทั้งคำพิพากษาของศาลแรงงานกลางก็มีได้อ้างเหตุผลความเป็นธรรมตามที่เห็นควรประการใด การที่พิพากษาให้จำเลยใช้ค่าดอกเบี้ยในคำชดเชยด้วยจึงเป็นการพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 52

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4085/2535 โจทก์กล่าวในคำฟ้องเพียงว่า จำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ขอให้บังคับให้จำเลยรับโจทก์กลับเข้าทำงาน ให้จำเลยจ่ายค่าเสียหายพร้อมด้วยดอกเบี้ย เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์ได้เรียกค่าชดเชยและค่าจ้างที่ค้างจากจำเลย ทั้งมิได้มีคำขอบังคับให้จำเลยรับผิดชอบในเงินดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ศาลแรงงานพิพากษาล่วงเลยไปให้จำเลยจ่ายค่าชดเชยและค่าจ้างที่ค้างจ่ายพร้อมด้วยดอกเบี้ยในเงินดังกล่าว จึงเป็นการพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง และไม่ใช้เป็นที่กรณีเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ ซึ่งศาลแรงงานจะมีอำนาจพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับได้ ที่ศาลแรงงานพิพากษาให้จำเลยจ่าย

<sup>49</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (น.431-433), โดย เกษมสันต์ วัฒวรรณ, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>50</sup> จาก คำอธิบายศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (น.170-171), โดย จำรัส เขมะจารุ, 2531, กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์.

ค่าชดเชยและค่าจ้างค้างจ่ายพร้อมด้วยดอกเบี้ยในเงินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 52

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4502/2545 แม้ว่าโจทก์จะขอให้จำเลยจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าให้แก่โจทก์เพียง 165,000 บาท ซึ่งเท่ากับค่าจ้าง 1 เดือน แต่ศาลฎีกาเห็นสมควรให้โจทก์ได้รับสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามสิทธิของโจทก์ตามกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 52 ให้จำเลยชำระสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นเงิน 231,000 บาท ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8938-8992/2552 โจทก์ที่ 10 ฟ้องขอให้จำเลยจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวหน้าส่วนที่ขาดเป็นเงิน 69 บาท แต่ตามเอกสารในสำนวนปรากฏว่าโจทก์ที่ 10 มีสิทธิได้รับเงินส่วนนี้เช่นเดียวกับโจทก์อื่นๆ คนละ 350 บาท ศาลฎีกาเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมจึงให้จำเลยจ่ายเงินส่วนนี้แก่โจทก์ที่ 10 จำนวน 350 บาท ด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 52

### 3.2.5 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากร

ในคดีภาษีอากรมิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ซึ่งการที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากรย่อมหมายความว่าคดีภาษีอากรยอมรับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป คือ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเช่นเดียวกับคดีพิพาทประเภทอื่น ๆ เพียงแต่มิได้กำหนดเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่า มีสาระสำคัญหรือมีความเคร่งครัดมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากรอาจพิจารณาได้จากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 หมวด 3 วิธีพิจารณาคดีภาษีอากร

“มาตรา 17 กระบวนพิจารณาในศาลภาษีอากรให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และข้อกำหนดตามมาตรา 20 ในกรณีที่ไม่มียกเว้นและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา 20 เพื่อให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและเที่ยงธรรมอธิบดีผู้พิพากษาศาลภาษีอากรกลางโดยอนุมัติประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐาน ใช้บังคับในศาลภาษีอากรได้

ข้อกำหนดนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 และข้อกำหนดตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในศาลภาษีอากร ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และโดยที่ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 และข้อกำหนดตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในชั้นพิพากษาคดีแต่อย่างใด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในชั้นพิพากษาคดีมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลให้การพิพากษาคดีภาษีอากรสามารถนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ ดังนั้น สาระสำคัญของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากรจึงสามารถอนุโลมได้จากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง

จากที่ได้ศึกษาไปข้างต้น คือ การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในศาลยุติธรรมในประเทศไทย ได้แก่ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีอาญา หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีผู้บริโภค หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแรงงาน และหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากร โดยในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย

### 3.3 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย

#### 3.3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย<sup>51</sup>

แม้ว่าในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยจะไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่สามารถนำมาใช้ในคดีพิพาททุกประเภท รวมทั้งคดีปกครองด้วย ซึ่งก่อนที่จะศึกษาถึงสาระสำคัญของหลักดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นถึงความหมายของคำว่า “คำขอ” เสียก่อน เนื่องจากคำขอจะเป็นฐานที่นำไปสู่อำนาจในการพิพากษาและกำหนดคำบังคับต่อไป

คำว่า “คำขอ” มีความหมายกว้าง ไม่หมายความจำกัดเฉพาะคำขอท้ายฟ้องเท่านั้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ความหมาย ดังนี้

<sup>51</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป (น. 5-15). เล่มเดิม.

1) “คำขอ” หมายถึง คำขอท้ายฟ้อง หรืออีกนัยหนึ่งคำขอให้ศาลมีคำสั่ง เช่น ฟ้องว่า ออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำขอท้ายฟ้องคือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือฟ้องว่ากฎออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนกฎทั้งฉบับหรือเฉพาะบางข้อ บางส่วน

2) “คำขอ” หมายถึง ข้อหา เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามกฎฉบับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว ในคดีนี้มีข้อหาอยู่ด้วยกัน 2 ข้อหา ข้อหาที่หนึ่ง คือ กฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อหาที่สอง คือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ชอบด้วย กฎหมายตามไปด้วย

3) “คำขอ” หมายถึง ข้ออ้างสนับสนุนข้อหา เช่น ในการกล่าวหาว่า กฎและคำสั่งทาง ปกครองฉบับหนึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีข้ออ้างสนับสนุนว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะ เหตุใด เช่น กฎออกโดยไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ กฎออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกกฎในเรื่องนั้น ข้ออ้างเหล่านี้ต้อง ถือว่าเป็นคำขอด้วยเหมือนกัน คือ ขอให้ศาลวินิจฉัย

จากความหมายดังกล่าว ศาลจึงต้องพิจารณารวดคำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง ข้อหา ข้ออ้าง หรือข้อสนับสนุนให้ครบถ้วนเพื่อให้ทราบว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใด และเมื่อพิจารณาได้ความแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอในเรื่องใดแล้ว เรื่องดังกล่าว จะต้องเป็นเรื่องที่ศาลมีอำนาจในการทำคำพิพากษาและออกคำสั่งได้ด้วย ซึ่งขอบเขตในการ กำหนดคำสั่งของศาลปกครองเป็นไปตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ ดังนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่ มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หากเป็นคำขอที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ศาลย่อมไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ เมื่อได้ทราบถึงความหมายของคำว่า “คำขอ” แล้ว จะได้ศึกษาถึงสาระสำคัญของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอต่อไป และโดยที่หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาจากหลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอ ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่เป็นข้อห้าม 2 ประการ คือ หลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอ และหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ตามที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.5 ในส่วนนี้จึงจะศึกษาถึงหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอพร้อมทั้งตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นถึงความแตกต่างกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่จะศึกษาในลำดับต่อไป

หลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอมีความหมาย 3 ประการ ดังนี้

1) ศาลต้องพิพากษาคดีทุกข้อหา กล่าวคือ ศาลจะพิพากษาคดีเฉพาะแต่ข้อหาใดข้อหาหนึ่งโดยละเลยไม่พิพากษาคดีข้อหาอื่นไม่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.656/2556 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ติดตั้งป้ายโฆษณาสินค้าและบริการไว้บนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่อมาได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนป้ายโฆษณาดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กรณีนี้ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตและผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว ทั้งที่ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา และหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการออกคำสั่งให้เขารื้อถอนป้ายโฆษณาของผู้ฟ้องคดีและนำไปเก็บไว้ที่สำนักงานเทศบาล โดยไม่รอผลคดีอาญาแต่อย่างใด ซึ่งต่อมาศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องในคดีอาญานั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาอันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และในขณะเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำละเมิด ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการรื้อถอนป้ายโฆษณาของผู้ฟ้องคดีด้วย

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.656/2556 ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า คดีนี้ประกอบด้วย 2 ข้อหา ข้อหาที่ 1 คือข้อหาว่า คำสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย ข้อหาที่ 2 คือ ข้อหาว่า มีการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ศาลจึงต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้ครบทุกข้อหา

2) ศาลต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องทุกคำขอ กล่าวคือ ศาลจะละเลยไม่พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอใดคำขอหนึ่งไม่ได้ โดยศาลจะยกคำขอหรือมีคำสั่งบังคับตามคำขอที่สุดแล้วแต่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.412/2556 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ชี้ขาดและขอให้ถอดถอนไบทะเบียอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ถอดถอนไบทะเบียอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามอำนาจหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

(1) เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่มีความผิด

(2) เพิกถอนไบทะเบียอนุญาตการเป็นกรรมการหรือสั่งพักใบอนุญาตกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

(3) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

(4) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียม โดยกำหนดค่าทนายความในอัตราอย่างสูงแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

จากตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.412/2556 ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอท้ายฟ้องทั้งหมด 4 คำขอ ซึ่งศาลปกครองต้องวินิจฉัยให้ครบทุกคำขอ จะละเลยไม่พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอใดคำขอหนึ่งไม่ได้ แม้ว่าในคำขอข้อ (4) จะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ มีเพียงมาตรา 72 วรรคหกแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดีเท่านั้น ศาลปกครองย่อมต้องพิจารณาคำขอข้อ (4) ด้วย แล้วจะมีคำสั่งยกคำขอหรือไม่รับคำขอ หรืออาจจะมีคำสั่งบังคับตามคำขอก็ได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งรวมไปถึงคำขอที่ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับนอกเหนืออำนาจของศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน

3) ศาลต้องพิจารณาข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนข้อหาทุกข้ออ้างหรือข้อสนับสนุน กล่าวคือ ศาลจะละเลยไม่พิจารณาวินิจฉัยข้ออ้างข้อใดข้อหนึ่งว่าฟังขึ้นหรือฟังไม่ขึ้นไม่ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.461/2554 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ได้มีคำสั่งเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 464/2552 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2552 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 465/2552 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2552 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 489/2552 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 28/2553 ลงวันที่ 15 มกราคม 2553 จำนวน 4 คำสั่ง รวม 46 ตำแหน่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคำสั่งพิพาททั้งสี่ฉบับดังกล่าวไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด และในการดำเนินการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นการเลือกปฏิบัติ และเอื้อประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการคัดเลือกบางราย และคำสั่งพิพาททั้งสี่ฉบับมิได้แจ้งกรณีที่อยู่ร้องทุกข์ การยื่นคำร้องทุกข์ และระยะเวลาสำหรับการร้องทุกข์ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งพิพาททั้งสี่ฉบับ

จากตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.461/2554 ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุผลสนับสนุนว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากเหตุ 3 ประการ ได้แก่ เหตุประการที่ 1 คำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เหตุประการที่ 2 ในการดำเนินการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นการเลือกปฏิบัติ และเอื้อประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการคัดเลือกบางราย และเหตุประการที่ 3 คำสั่งพิพาททั้งสี่ฉบับมิได้แจ้งกรณีที่อยู่ร้องทุกข์ การยื่นคำร้องทุกข์ และระยะเวลาสำหรับการร้องทุกข์ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งข้ออ้างสนับสนุนข้อหาที่ว่าคำสั่งทางปกครองฉบับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสามประการดังกล่าวต้องถือว่าเป็น “คำขอ” ให้วินิจฉัยเช่นกัน ดังนั้น ศาลจึงต้องพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ข้ออ้างแต่ละข้อฟังขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่จะยกฟ้องผู้ฟ้องคดี ศาลต้องวินิจฉัยข้ออ้างทุกข้อจนกว่าจะปรากฏว่า ข้ออ้างทุกข้อไม่มีมูล ศาลจึงจะยกฟ้องได้ ศาลจะพิพากษายกฟ้องโดยอ้างว่า ข้ออ้างใดข้ออ้างหนึ่งไม่มีมูล ส่วนข้ออ้างอื่นไม่วินิจฉัยไม่ได้ ถือว่ายังไม่ได้พิพากษาคัดตรงตามคำขอ คือ พิพากษาคดีน้อยกว่าคำขออนุญาต

เมื่อได้ทราบถึงหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอจากความหมายที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว จึงขอยกตัวอย่างกรณีศาลมีคำพิพากษาว่า เป็นการพิพากษาน้อยกว่าคำขอ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.254/2552 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ฟ้องกรมการขนส่งทางบก และกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ว่า ละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถแท็กซี่มิเตอร์ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยมีคำขอ 2 คำขอ



คำขอที่ 1 ขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารให้แก่ผู้ขับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร และคำขอที่ 2 ขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและดูแลรับข้อพิจารณาเรื่องเรียนจากผู้ประกอบการขับรถรับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนอย่างเป็นทางการ ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 ปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถแท็กซี่มิเตอร์ใหม่แล้ว ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำขอข้อที่ 1 จึงหมดสิ้นไป แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอท้ายฟ้องสองข้อ จึงต้องพิจารณาคำขอท้ายฟ้องข้อที่ 2 ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแต่คำขอท้ายฟ้องข้อที่ 1 แล้วมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเป็นการพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ ถือว่าศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีไม่ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้นโดยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในประเด็นคำขอท้ายฟ้องข้อที่ 2

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.254/2552 ข้างต้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ อันเป็นการขัดต่อหลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยศาลต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องทุกคำขอ จะละเลยไม่พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอใดคำขอหนึ่งไม่ได้ โดยศาลจะยกคำขอหรือมีคำสั่งบังคับตามคำขอที่สุดแล้วแต่ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งแก้คำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้นโดยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในประเด็นคำขอท้ายฟ้องข้อที่ 2 ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะต้องพิพากษาคดีตามคำขอให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอ แต่ยังคงมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอในบางกรณี ซึ่งกรณีให้เห็นได้ชัด ได้แก่ กรณีที่ฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>52</sup> คือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>52</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอันใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

โดยมีข้ออ้างสนับสนุนข้อกล่าวหาหลายข้อ เช่น กฎออกโดยไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ ออกโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการกระทำนั้น และกฎหมายเนื้อหาสาระขัดต่อหลักความเสมอภาค เลือกรูปปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น ศาลพิจารณาข้ออ้างสนับสนุนเรียงตามลำดับกันไป เริ่มต้นจากการพิจารณาว่ามีกฎหมายแม่บทให้อำนาจออกกฎฉบับนี้หรือไม่ หากตรวจพบว่าไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ ทำให้มีเหตุที่จะเพิกถอนกฎทั้งฉบับ กรณีนี้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎได้เลยโดยอาศัยเหตุที่ออกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ส่วนข้ออ้างอื่นที่ว่า ออกโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญหรือเลือกรูปปฏิบัตินั้น ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไป เพราะเพียงเหตุที่ว่ากฎออกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่ากฎทั้งฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพียงพอที่จะเพิกถอนแล้ว กรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยทุกข้ออ้าง แต่ถ้าจะพิพากษายกฟ้อง ต้องวินิจฉัยข้ออ้างสนับสนุนข้อกล่าวหาให้ครบทุกข้อว่า ไม่มีมูลเพราะเหตุใดจึงจะยกฟ้องได้

เมื่อได้ศึกษาถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งรวมถึงหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอแล้ว ในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออันเป็นหัวข้อสำคัญของการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

### 3.3.2 หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย

#### 3.3.2.1 ความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย<sup>53</sup>

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีความหมาย 3 ประการ ดังนี้

##### 1) ศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องไม่ได้

กรณีนี้ขอนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.656/2556 ซึ่งได้หยิบยกเป็นตัวอย่างในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอแล้ว มาเป็นตัวอย่างในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.656/2556 หากผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีได้ฟ้องในข้อหาว่า การออกคำสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วย กรณีนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาเพียงข้อหาว่า คำสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงข้อหาเดียวเท่านั้น ศาลจะหยิบยกข้อหาว่า กรณีนี้เป็นการกระทำละเมิดด้วยหรือไม่ มาพิจารณาพิพากษาไม่ได้ แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจอย่างกว้างขวางในระบบไต่สวนก็ตาม แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ โดยศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องไม่ได้

<sup>53</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป (น. 15-17). เล่มเดิม.

## 2) ศาลจะออกคำสั่งบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องไม่ได้

กรณีนี้ขอนำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.412/2556 ซึ่งได้หยิบยกเป็นตัวอย่างในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอแล้ว มาเป็นตัวอย่างในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

จากตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.412/2556 หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

(1) เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่มีความผิด

(2) เพิกถอนใบทะเบียนอนุญาตการเป็นกรรมการหรือสั่งพักใบอนุญาตกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

เมื่อเป็นเช่นนี้ ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วย แม้ว่าจะเป็นคำขอที่สืบเนื่องมาจากคำขอข้อ (2) ในประเด็นเรื่อง การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และแม้ว่าศาลจะแสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีคำขอในส่วนนี้มา ศาลปกครองย่อมจะออกคำสั่งบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องไม่ได้

3) ศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่นนอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้อง มาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้

กรณีนี้ขอนำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.461/2554 ซึ่งได้หยิบยกเป็นตัวอย่างในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาน้อยกว่าคำขอแล้ว มาเป็นตัวอย่างในส่วนของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

จากตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.461/2554 หากผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งทางปกครองทั้งสี่ฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างแต่เพียงว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดเพียงข้ออ้างเดียวเท่านั้น แต่ในชั้นพิจารณาของศาลปรากฏว่า คำสั่งดังกล่าวถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด อย่างครบถ้วนแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีมูลแต่อย่างใด ทั้งนี้ จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลพบว่า ในการดำเนินการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันเป็นการเลือกปฏิบัติ และเอื้อประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการคัดเลือกบางรายด้วย อันเป็นอีกข้ออ้างหนึ่ง แต่ศาลจะยกเอาข้ออ้างนี้ขึ้นมาวินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและ

เพิกถอนด้วยข้ออ้างนี้ไม่ได้ เพราะผู้ฟ้องคดีขอให้วินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนเพียงข้ออ้างเดียวเท่านั้น

3.3.2.2 ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองไทย

เมื่อได้ทราบถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจากความหมายที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนนี้จึงขอยกตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองไทย ดังนี้

1) กรณีที่ฟ้องหรืออุทธรณ์โดยมีคำขอให้ชดใช้เงินจำนวนหนึ่ง แม้ศาลจะพิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรได้รับชดใช้เงินมากกว่าจำนวนที่ขอ แต่ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาให้เกินกว่าคำขอได้

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292/2553 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างรายการสำรวจเพิ่มเติมจำนวน 85,749 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของเงินค่าทดแทนดังกล่าว นับแต่วันที่ 13 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินเป็นต้นไป แต่เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างสำหรับสิ่งปลูกสร้างตามรายการที่ตรวจสอบจำนวน 76,444 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของเงินค่าทดแทนดังกล่าว นับแต่วันที่ 13 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินเป็นต้นไปแล้ว เห็นว่า ศาลไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างรายการที่ตรวจสอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 76,444 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของเงินค่าทดแทนดังกล่าว นับแต่วันที่ 13 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินเป็นต้นไป

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2554 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ผิดสัญญาของผู้ได้รับทุนของกรมตำรวจเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรี (ปีกติด) รุ่นที่ 46 ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 2,657,812.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 2,625,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 2,658,441.78 บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงจำนวนดังกล่าว จึงพิพากษาให้ได้ไม่เกินคำขอ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินจำนวน 2,657,812.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงิน

จำนวน 2,625,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด จึงชอบแล้ว

(3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.377/2554 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ผิดสัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาฝึกงานที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน 13,311,974.85 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 13,287,402.24 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 13,314,705.12 บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงจำนวน 13,311,974.85 บาท ศาลจึงพิพากษาให้ได้ไม่เกินคำขอ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินจำนวน 13,311,974.85 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 13,287,402.24 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

2) กรณีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ชดใช้ดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลจะพิพากษาให้ชดใช้ดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัดไม่ได้

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.453/2553 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีความผูกพันที่จะต้องขยายอายุสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารออมสิน สาขานครชุม จังหวัดกำแพงเพชร ให้กับผู้ฟ้องคดีออกไปอีก 65 วัน ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่น กับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จภายในอายุสัญญาที่ได้รับการขยาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะคิดค่าปรับจำนวน 763,750 บาท จากผู้ฟ้องคดีได้ และกรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 379 และมาตรา 381 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะผู้ฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ตามสัญญาจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ถือเป็นชำระหนี้ถูกต้องตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีมิได้ผิดสัญญาและมีได้ตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิคิดเบี้ยปรับเอาจากผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเอาจากผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า ทั้งที่คณะกรรมการ กกอ. ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่ออายุสัญญาจ้าง ให้กับผู้ฟ้องคดีไปแล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาและตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินค่าปรับที่หักจากค่าจ้างจำนวน 763,750 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัด แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีชำระเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระ

เงินค่าปรับจำนวน 763,750 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2554 คดีนี้ศาลฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับจากค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ การหักเงินค่าปรับจากค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีผลเป็นการผิดนัดไม่ชำระเงินค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชำระดอกเบี้ย โดยต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ในหนี้เงินนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 560,880 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ตามคำขอท้ายฟ้องจึงชอบแล้ว

3) กรณีที่ฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น โดยมีคำขอในส่วนของดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในอัตราที่ต่ำกว่าทบัญญัติแห่งมาตรา 26 นี้หรือมิได้มีคำขอในส่วนของดอกเบี้ยดังกล่าวมาเลย ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามที่ระบุมาในคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติ ครั้งที่ 2/2553 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2553 ว่า “การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น แม้ทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเรื่องการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นไว้ว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราตามที่ระบุไว้ในคำขอ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เกินอัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ”

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.97/2554 คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะมีได้ระบุว่าจะขอดอกเบี้ยในส่วนของเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์ในการประกอบกิจการค้าขายด้วยก็ตาม เมื่อเงินค่าทดแทนดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเพิ่มขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงเป็นเงินต้นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องได้รับไปพร้อมดอกเบี้ยเพื่อเป็นการเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามนัยมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การที่จะแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ไม่ประสงค์จะได้รับการเยียวยาเป็นดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น ย่อมมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในคดีนี้จึงไม่จัดอยู่ในข้อบังคับห้ามจ่ายเกินค่าขอ

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.448/2554 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่ม ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจำนวน 195,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิ่มจำนวน ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนเงินทั้งหมด 390,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุด เห็นสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ในส่วนของดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ขอมมา ในฟ้อง ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินค่าขอของผู้ฟ้องคดีได้

(3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.464/2554 วินิจฉัยในเรื่องนี้ได้ความว่า แม้ว่า หลักกฎหมายในเรื่องห้ามพิพากษาเกินค่าขอจะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ย่อมมีค่าบังคับ ไม่สูงกว่าพระราชบัญญัติ ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดเป็นบทยกเว้นให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินค่าขอบังคับได้ในหลายกรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยว ด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ และกรณีเพื่อเยียวยาความ เสียหายตามคำฟ้อง

สำหรับกรณีตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และโดยที่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายมหาชน บทบัญญัติ มาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นบทกฎหมายบังคับและเป็นบทกฎหมาย เครื่องครัดที่ศาลมีอำนาจขึ้นวินิจฉัยเองได้แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ ดอกเบี้ยตามความในมาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว มิใช่เป็นดอกเบี้ย ที่กฎหมายกำหนดให้เพราะเหตุจากการผิดนัดทางแพ่ง แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ขัดขวางและต่อต้านการเวนคืนอันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใด ร้องขอตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น มาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ

ที่กำหนดวิธีการเยียวยาแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรตามมาตรา 42 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีได้ให้อำนาจตุลาการพิจารณาคำขอหรือศาลกำหนดอัตราดอกเบี้ยและวันเริ่มคิดคำนวณเพื่อจ่ายดอกเบี้ยให้เป็นอย่างอื่น และศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายนี้ขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายได้

กรณีเช่นนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องโดยมีคำขอให้จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว ก็ตาม แต่ศาลย่อมไม่อาจตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะเป็นการแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีไปในทางตรงกันข้ามกับความประสงค์ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในขณะนั้น ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย และในทางกลับกัน แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในคำขอท้ายฟ้องว่า ขอให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ศาลย่อมไม่อาจจ่ายดอกเบี้ยให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดได้เช่นกัน

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ขอดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ศาลปกครองสูงสุดจึงชอบที่จะยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว แต่ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีขอมานั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิจารณาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน

(4) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.414/2556 วินิจฉัยในเรื่องนี้ได้ความว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (5) กำหนดว่า คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย และวรรคสี่ กำหนดว่าการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้

เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ไม่มีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้องและหรือตั้งแต่วันที่ฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นโดยชัดแจ้ง คงระบุมาในคำขอท้ายฟ้อง



แต่เพียงว่า “ขอให้ศาลพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีโดยจ่ายค่าทดแทนเพิ่มเติมหรือกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก 123,345 บาท” เท่านั้น

กรณีจึงเห็นได้ว่า หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ ดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียค่าธรรมเนียมศาลสำหรับทุนทรัพย์จำนวนนี้แต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอดังกล่าวโดยปริยาย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาและมีคำสั่งให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินใจตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ตามนัยข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะให้ศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังกล่าว ประกอบกับข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว แล้วย่อมเห็นได้ว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ตามนัยข้อ 92 ดังกล่าว นั้น หมายความว่าถึงแต่เฉพาะข้ออ้างข้อหาเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงข้อหาหรือคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้องและหรือตั้งแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ กรณีจึงมิใช่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นมาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ได้แต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายดอกเบี้ย

ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น ไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด

### 3.3.2.3 การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองปรากฏว่า ที่ผ่านมามีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เพียงกรณีเดียว คือ กรณีของข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยศาลย่อมสามารถขี้นมาวินิจฉัยได้เอง แม้คู่กรณีมิได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การก็ตาม ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้”

ทั้งนี้ ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้คำนิยามของ “ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ivo อย่างชัดเจน แต่มีนักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ไว้ ดังนี้<sup>54</sup>

พระยาเทพวิฑูร อธิบายไว้เพียงกว้างๆ ว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป ไม่ใช่เกี่ยวกับคู่กรณีโดยเฉพาะ

หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช อธิบายว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน คือ การใดๆ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนความเจริญผาสุกของประชาชนด้วยประการทั้งปวง และความปลอดภัย สันติสุขของสังคมประเทศชาติ

จิต เศรษฐบุตร อธิบายว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน คือ ข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่เอกชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้ เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้เพื่อคุ้มครองปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง

อุกฤษ มงคลนาวิน อธิบายว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง ประโยชน์ทั่วไปของประเทศชาติและสังคม ทั้งนี้ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศชาติและสังคมนั้นเอง

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่มีการให้ความหมายใดที่ถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากหลักการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนย่อมอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพสังคมหรือปัจจัยอื่นๆ ดังนั้น ในทางนิติบัญญัติจึงหลีกเลี่ยงที่จะบัญญัติถึงนิยามของความสงบเรียบร้อย

<sup>54</sup> กานดา แจวจริญ. (2553). จาก ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (น.1-4), โดย รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5 สำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2553, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ของประชาชนไว้อย่างชัดเจนแน่นอนเพื่อเปิดช่องให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจตีความเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ตามความเหมาะสมและความเป็นธรรมในแต่ละคดีพิพาท โดยอยู่ภายใต้ความมุ่งหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในกรณีที่ผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว กรณีเช่นนี้ ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญกว่า และในการนี้ คู่กรณีย่อมจะแสดงเจตนาเป็นอย่างอื่นเพื่อให้มีผลบังคับอยู่เหนือหลักการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่ได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาที่สำคัญเพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาว่า เหตุหรือปัญหาใดที่ถือว่าเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนี้<sup>55</sup>

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ตัวอย่าง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีปัญหาว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหรือไม่นั้น ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยและพิพากษาว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจและเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อ้างเหตุนี้มาในคำฟ้องก็ตาม รวมทั้งกรณีปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งอ้างว่า ปฏิบัติราชการแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจนั้น แท้จริงแล้วได้มีการมอบอำนาจกันโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเช่นกัน

ตัวอย่าง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในสัญญาแทนหน่วยงานทางปกครองและในนามของหน่วยงานทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ทั้งนี้ การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องอาจจะพิจารณาว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองได้

ตัวอย่าง กรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะมีอำนาจออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแม่บทจะออกกฎกระทรวงได้

<sup>55</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป (น. 17-25). เล่มเดิม.

ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ถ้ามีการออกกฎกระทรวงโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ถือว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ หรือเพราะผิดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากกฎหรือคำสั่งนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญย่อมไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่กรณีการออกกฎกระทรวงโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะถือว่าออกโดยปราศจากอำนาจหรือผิดขั้นตอน

ปัญหาที่มีลักษณะตามตัวอย่างข้างต้นนี้ สามารถพิจารณาได้ 2 แง่มุม มุมหนึ่ง คือ การผิดขั้นตอนตามธรรมดาซึ่งไม่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งเป็นเรื่องของอำนาจในการออกกฎกระทรวงว่า จะออกไม่ได้ถ้ามีแต่ดุลพินิจของรัฐมนตรีเพียงลำพังเท่านั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย

ยกตัวอย่างเช่น การออกกฎกระทรวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่ก่อนที่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงจะต้องส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยได้ถือปฏิบัติเช่นนี้ตลอดมา จึงถือได้ว่ามีกฎหมายจารีตประเพณีกำหนดให้กฎกระทรวงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การฟ้องขอให้แก้ไขหรือเพิกถอนกฎกระทรวง จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.12/2546)

จากข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมาย (ในที่นี้เป็นกฎหมายประเพณี) ต้องการให้กฎกระทรวงที่จะออกมาใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรี จึงเป็นปัญหาเรื่องอำนาจในการออกกฎ ซึ่งศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเป็นกรณีของอำนาจเกี่ยวกับพื้นที่ด้วย เรียกว่า “เขตอำนาจตามพื้นที่” เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ และต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการนั้น ถ้าเป็นสถานบริการที่ตั้งในเขตกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล แต่ถ้าเป็นจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้บัญชาการตำรวจนครบาลออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี อันเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี จึงเป็นกรณีที่การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลไม่เป็นไปตามเขตอำนาจตามพื้นที่ กรณีนี้ย่อมถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นพิจารณาเองได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำนอกเหนืออำนาจหรือกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ตัวอย่าง ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับในเรื่องใด ๆ ไม่ได้ เพราะกฎกระทรวงเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในการบังคับหรือดำเนินการ ให้เป็นไปตามหลักการหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ เมื่อรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงมาใช้ บังคับในเรื่องที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง จึงเป็นกรณี ที่เจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพราะกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจ ออกกฎกระทรวง แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำนอกเหนืออำนาจเพราะกฎกระทรวงที่ออกในเรื่องนั้น ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแม่บทมาตราใดให้อำนาจไว้ อันถือเป็นปัญหาข้อกฎหมาย อันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ตัวอย่าง ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงหรือกฎโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท ที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ในพระราชบัญญัตินั้น กำหนดให้เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 200 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อพระราชบัญญัติ แม่บทยังไม่เริ่มต้นมีผลบังคับใช้ การที่รัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ออกกฎกระทรวงแล้วบังคับตามกฎกระทรวงจึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ รวมถึงกรณี การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกยกเลิกหรือสิ้น ผลการใช้บังคับไปแล้วด้วย

3) ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดว่า บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามจำนวน ที่เรียกมาในคำฟ้องหรือไม่ เพียงใด เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ตัวอย่าง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้หน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน จำนวน 500,000 บาท ในทางพิจารณาปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ที่กระทำการไม่ชอบ ด้วยกฎหมายจริง แต่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมิใช่ผลโดยตรงมาจากการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นผลมาจากเหตุอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ กรณีนี้แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่ต่อสู้ในประเด็นที่ว่าความเสียหายมิใช่ผลโดยตรงมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของตนก็ตาม ศาลย่อมมีหน้าที่ต้องหยิบยกปัญหานี้

ขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยและยกฟ้อง หากว่าความเสียหายที่เรียกมาไม่ใช่ผลโดยตรงจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

4) ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่า สัญญาเป็น โหมะหรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ตัวอย่าง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้ประพฤติดัดสัญญา จึงขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายฐานผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ไม่ได้ทำผิดสัญญา หรือถ้าทำผิดสัญญา ค่าเสียหายย่อมไม่มากเท่าที่ผู้ฟ้องคดีเรียกมา โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้การว่า สัญญาดังกล่าวเป็น โหมะ แต่ศาลตรวจพบในสำนวนแล้วเห็นว่า สัญญานี้เป็น โหมะ ศาลยอมนำเอาปัญหาว่า สัญญาเป็น โหมะขึ้นมาวินิจฉัยได้เพราะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

เมื่อได้ทราบถึงข้อพิจารณาว่าเหตุหรือปัญหาใดที่ถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้ว การยกเหตุหรือปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยเพื่อพิพากษาคดีต่อไปนั้น ศาลต้องพึงตระหนักด้วยว่า มิใช่เป็นเพียงอำนาจของศาลเท่านั้น แต่ถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องยกเหตุที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยเมื่อปรากฏจากเอกสารในสำนวนว่าน่าจะมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้นในคดีหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีได้ระบุถึงเหตุดังกล่าวไว้ในคำขออย่างชัดเจนก็ตาม แต่หากไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยเช่นนั้นในสำนวน ศาลไม่จำเป็นต้องหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยแต่อย่างใด

ทั้งนี้ เมื่อศาลได้ยกเหตุหรือปัญหาที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัยแล้วพบว่าเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นจริง เช่น ปัญหาว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงฉบับนี้หรือไม่ หากศาลแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมิได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงออกกฎกระทรวงฉบับนี้ด้วย กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจและเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมอาศัยปัญหาที่เกิดขึ้นจริงดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ และต้องเขียนข้อวินิจฉัยนั้นให้ปรากฏในคำพิพากษาด้วย

ในทางกลับกัน หากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจริง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงในเรื่องให้ออกกฎกระทรวงโดยถูกต้องตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจริง ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความสงบเรียบร้อยของประชาชนดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องปรากฏในคำพิพากษาแต่อย่างใด

### 3.3.3 รูปแบบของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย

แม้ว่าในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ แต่จากการศึกษาคำพิพาทษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ศาลปกครองได้นำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง โดยปรากฏใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

#### 3.3.3.1 หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่ถูกกฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

จากข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และโดยที่กฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอไว้ ศาลจึงนำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาพิพาทษาคดีปกครองตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามนัยข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว ดังที่ปรากฏตามตัวอย่างคำพิพาทษาต่อไปนี้

คำพิพาทษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.240/2554 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เพิ่มอีกเป็นเงินไม่เกิน 3,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีนี้ว่า เมื่อคำฟ้องไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอให้ศาลมีคำพิพาทษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดประโยชน์ในการประกอบการค้า ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 มิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว แต่ศาลปกครองชั้นต้นกลับ

วินิจฉัยและมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดประโยชน์ในการประกอบการค้า ซึ่งเป็นค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 อีกจึงเป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นและเป็นการพิพากษาคดีเกินคำขอตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ขัดแย้งเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีปกครอง ประกอบกับข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ แต่มีกฎหมายภายในประเทศบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ ศาลจึงนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในประเทศที่บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะนั้นมาปรับใช้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งกฎหมายภายในประเทศในที่นี้ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.986/2556 ความในตอนหนึ่งของคำพิพากษานี้แสดงให้เห็นถึงการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองอย่างชัดเจน ดังนี้ “... ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่มขึ้นโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอในส่วนของดอกเบี้ย นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ จะได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสามว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น และไม่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเป็นบทกฎหมายเคร่งครัด กล่าวคือ เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติว่าเหตุการณ์ที่กำหนดไว้โดยชัดเจนและแน่นอนจะส่งผลในทางกฎหมายอันหนึ่งโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ และเป็นบทกฎหมายที่เป็นบทบังคับเด็ดขาด กล่าวคือ เป็นบทกฎหมายที่ไม่ยอมให้คู่กรณีตกลงทำสัญญากันมีข้อความแย้งหรือขัดต่อบทกฎหมายดังกล่าว หรือไม่ก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็หาได้มีผลเป็นการลบล้างผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี



ของศาลทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏตามคำฟ้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองตามนัยข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย แต่อย่างไรไม่ และแม้จะเป็นความจริงว่าข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะกำหนดว่าในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังกล่าว ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้นั้น หมายรวมถึงแต่เฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เงื่อนไขแห่งการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาหรือแห่งอุทธรณ์เท่านั้น หาได้หมายความรวมถึงข้อหาและคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับด้วยไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้องและหรือตั้งแต่วันที่ฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ จึงมิใช่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นมาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ได้แต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 2,013,300 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2550 จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี แม้ในปัญหานี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะมีได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี และดังนั้นจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบเดียวกัน ...”

จากข้อมูลที่ปรากฏในคำพิพากษาข้างต้นได้อธิบายให้เห็นว่า นอกจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลทั้งหลาย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติแล้ว ยังถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามนัยข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย

### 3.3.3.2 ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

“ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้”

โดยที่ได้ศึกษาถึงสาระสำคัญของข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.3.2.2 นั้น ซึ่งในแง่มุมดังกล่าวได้ศึกษาว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนถือเป็นเหตุยกเว้นที่จะทำให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ แต่ในส่วนนี้จะได้ศึกษาในแง่มุมที่ศาลนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองไทยโดยถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาได้เองตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยปรากฏชัดเจนจากตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.986/2556 ซึ่งได้ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในหัวข้อที่แล้วนั้น ปรากฏความในคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ อันถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนี้ “... แม้จะเป็นความจริงว่าข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะกำหนดว่าในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังกล่าว ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้นั้น หมายความว่าถึงแต่เฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เจื่อนใจแห่งการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาหรือแห่งอุทธรณ์เท่านั้น หาได้หมายความว่ารวมถึงข้อหาและคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับด้วยไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้องและหรือตั้งแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ จึงมิใช่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นมาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ได้แต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 2,013,300 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2550 จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี แม้ในปัญหานี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะมีได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี และดังนั้น จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบเดียวกัน ...”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.95/2557 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับคัดเลือกให้รับทุนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี (ทุนประเภท 1 ก) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรมต่างประเทศ ตามสัญญา ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2527 (สัญญาฉบับที่ 1) และได้ทำสัญญาการรับทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ตามสัญญา ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2527 (สัญญาฉบับที่ 2) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำสัญญาคู่ประกัน ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2527 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เดินทางไปศึกษาตามที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2527 ถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2532 แล้วกลับเข้ารับราชการชดใช้ทุนจนถึงวันที่ 14 มีนาคม 2540 จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 24 มกราคม 2540 เพื่อขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2540 ซึ่งขณะลาออกจากราชการผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนให้ผู้ฟ้องคดีไม่ครบตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินในส่วนของเงินเดือนจำนวน 14,275.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ 9 กรกฎาคม 2546 จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินในส่วนของเงินทุน จำนวน 96,926.14 บาท กับอีก 160,606.50 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี จากต้นเงินจำนวน 82,543.25 บาท กับอีก 136,774.08 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีนี้ว่า คำพิพาทษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินตามสัญญาฉบับที่ 1 จำนวน 14,275.50 บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ของเงินต้นจำนวน 14,275.50 บาท นับแต่วันที่ 9 กรกฎาคม 2546 จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และชดใช้เงินตามสัญญาฉบับที่ 2 จำนวน 64,617.42 บาท กับอีก 107,070.97 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ของเงินต้นจำนวน 55,028.84 บาท กับอีก 91,182.70 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ชดใช้เงินตามสัญญาฉบับที่ 2 (เงินในส่วนของเงินทุน) พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี จากเงินต้น นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวันที่เริ่มคิดดอกเบี้ย ศาลจึงไม่มีอำนาจพิพาทษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ และปัญหาการพิพาทษาเกินคำขอเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพาทษาหรือคำสั่งได้ตามนัยข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

คำพิพาทษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.784/2556 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เนื้อที่ 50 ตารางวา ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในแนวเขตเวนคืนซึ่งแปลงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 21 สายสระบุรี (พุแค)-หล่มสัก ที่บ้านใหม่สาริกา พ.ศ. 2546 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในราคาไร่ละ 360,000 บาท เป็นเงิน 45,000 บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงมีหนังสืออุทธรณ์ค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จากราคาไร่ละ 360,000 บาท (ตารางวาละ 900 บาท) เป็นไร่ละ 540,000 บาท (ตารางวาละ 1,350 บาท) แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังเป็นราคาที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นตารางวาละ 5,700 บาท หรือจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นอีกตารางวาละ 4,350 บาท เป็นเงิน 217,500 บาท

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีนี้ว่า เมื่อพิจารณาคำฟ้องคดีนี้โดยตลอดแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีคำขอแต่เพียงให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพาทษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่มิได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายดอกเบี้ยตามจำนวนเงินค่าทดแทนที่ศาลกำหนดเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด แม้คำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดให้ จึงนำคดีมาฟ้องตามความ

ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ถือเป็นเพียงการอ้างสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเท่านั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ 6 มีนาคม 2549 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นนั้น จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยปัญหาในข้อนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ 92 ประกอบข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อวินิจฉัยในส่วนนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.482/2554 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 20,000 บาท

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีนี้ว่า กรณีของดอกเบี้ยในค่าเสียหายนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดอกเบี้ยในส่วนนี้ ศาลจึงไม่อาจกำหนดดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 2,544.52 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องจ่ายเงินค่าจ้างของเดือนตุลาคม 2549 จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขออันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

### 3.3.3.3 หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป

“วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่ได้นำมาอธิบายในวันนี้ประกอบด้วย

หลักที่ 1 ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

หลักที่ 2 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน

หลักที่ 3 การฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem)

หลักที่ 1 กับหลักที่ 3 ถือว่าเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็นวิธีพิจารณาคความแพ่ง วิธีพิจารณาคความอาญา วิธีพิจารณาคความภาษีอากร หรือวิธีพิจารณาคความปกครอง เป็นไปตามหลักที่ 1 กับหลักที่ 3 ด้วยกันทั้งสิ้น”<sup>56</sup>

<sup>56</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป (น.1). เล่มเดิม.

จากความข้างต้น จะเห็นได้ว่า โดยที่หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นส่วนหนึ่งของหลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อันถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ดังนั้น วิธีพิจารณาความทุกประเภทจึงต้องเคารพหลักการดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้นำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ย่อมจะต้องนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป และในคดีปกครองก็เช่นกัน ศาลย่อมนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาต่อไปนี้ที่ศาลหยิบยกหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในฐานะของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปซึ่งมิได้อ้างอิงบทกฎหมายใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.467/2554 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่อนุญาตให้ขยายเวลาการส่งมอบงานจำนวน 60 วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 3,631,770 บาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งมอบเงินค่าปรับจำนวน 3,631,770 บาท คืนแก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 142,280.95 บาท ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีจำนวน 3,557 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องเพียงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งปรับเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้าง และขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าปรับดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการจ่ายค่าจ้างงวดที่ 10 ถึงงวดที่ 14 ล่าช้าแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้เป็นเงิน 142,280.95 บาท จึงไม่ชอบเพราะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 3,631,770 บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการจ่ายค่าจ้างงวดที่ 10 ถึงงวดที่ 14 ล่าช้า จำนวน 142,280.95 บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.383/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2547 เฉพาะเรื่องที่ 4 กรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของพนักงานเทศบาลสายงานบริหาร และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกพนักงานเทศบาลตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เพื่อแต่งตั้ง

ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ตำแหน่งผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน (นักบริหารงานทั่วไป 7) ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุม ครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2547 เรื่องที่ 4 กรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของพนักงานเทศบาลสายงานบริหาร และประกาศคณะกรรมการคัดเลือกพนักงานเทศบาล ตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เรื่อง รายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกและวัน เวลา สถานที่ดำเนินการคัดเลือกพนักงานเทศบาล ตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2547 เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาว่า ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6) โรงพยาบาลชุมชน กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งก่อนโอนมาบรรจุเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป (นักบริหารงานทั่วไป 6) กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองอุทัยธานี เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป 6 หรือไม่ ตามแนวทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเคยพิจารณาเทียบเท่าไว้ ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด นั้น

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอน ประกาศคณะกรรมการคัดเลือกพนักงานเทศบาล ตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เรื่อง รายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกและวัน เวลา สถานที่ดำเนินการคัดเลือกพนักงานเทศบาล ตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2547 เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีคำขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว แต่อย่างใด ศาลปกครองจึงไม่อาจมีคำพิพากษาและคำบังคับเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุม ครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2547 เรื่องที่ 4 กรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของพนักงานเทศบาลสายงานบริหารดังกล่าว ที่มีให้นับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่ามาใช้เป็นคุณสมบัติของผู้ผู้มีสิทธิคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.602/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ 242/2544 ลงวันที่ 23 เมษายน 2544 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิกลับเข้ารับราชการต่อไป ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ 242/2544 ลงวันที่ 23 เมษายน 2544 และคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยคืนสิทธิต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับตามกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่คดีถึงที่สุด นั้น

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งที่ 242/2544 ลงวันที่ 23 เมษายน 2544 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบและเป็นคำสั่ง

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้น สำหรับในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เนื่องจากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อมิให้เป็นการออกคำสั่งทับถมไปกว่าอำนาจของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 23 เมษายน 2544 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ควรดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานภาพเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

จากที่ได้ศึกษามาแล้วทั้งหมดในบทนี้ คือ แนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายระบบ Common Law หรือระบบกฎหมาย Civil Law หรือเป็นคดีพิพาทที่มีวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวน หรือมีลักษณะเฉพาะเช่นใดก็ตาม แต่การทำคำพิพากษาต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเช่นเดียวกัน ซึ่งปรากฏให้เห็นจากแนวคำพิพากษาหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายในคดีพิพาทประเภทต่างๆ โดยอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งในส่วนของการบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ และความเคร่งครัดของหลักการดังกล่าว ซึ่งในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองไทยพร้อมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง และแนวทางแก้ไขปัญหา

โดยที่ได้ศึกษามาแล้วว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายทั่วไป จึงขอยื่อนำมาใช้ในการทำคำพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท แต่การนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับ อาจมีลักษณะที่แตกต่างกันไป ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะหรือเจตนารมณ์ของคดีพิพาท แต่ละประเภทประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองซึ่งเป็นขอบเขตสำคัญในการจัดทำ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครอง เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

การศึกษาในบทนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองพร้อมแนวทางแก้ไขปัญหา โดยจะวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณี พิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดี ปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง และผลกระทบจาก การยกเว้นดังกล่าวต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งปัญหาปัญหาเกี่ยวกับการ นำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือ วิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดี ปกครอง

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองมาแล้วในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่าคดีปกครองมีวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากวิธีพิจารณาความ ในคดีพิพาทประเภทอื่นๆ และเมื่อได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภท อื่นๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยในบทที่ 3 แล้วจะเห็นได้ว่า แม้หลักการห้ามพิพากษาเกิน คำขอจะปรากฏเป็นหลักการพื้นฐานในการพิพากษาคดีทุกประเภทเช่นเดียวกัน แต่ยังคงมีความ แตกต่างกันในรายละเอียดหลายประการด้วยกัน โดยความแตกต่างประการหนึ่ง คือ คดีพิพาท

ส่วนใหญ่ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขออย่างชัดเจนและมุ่งหมายให้นำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับอย่างเป็นทางการต่อไป เมื่อคดีปกครองไทยมิได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอให้เป็นที่ยุติอย่างชัดเจนจึงอาจทำให้เกิดความคลางแคลงใจหรือความข้องใจต่อการอำนวยความสะดวกภายใต้หลักการดังกล่าว อันนำมาสู่ปัญหาที่ต้องพิจารณาถึงความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง

#### 4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง

เมื่อได้ศึกษาในบทที่ 2 มาแล้วว่า การพิจารณาพิพาทคดีปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นตอนที่มีความสำคัญมากอย่างการทำคำพิพาทคดีปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้ว การทำคำพิพาทคดีปกครองยังต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งด้วย คือ หลักที่ศาลต้องพิพาทคดีตรงตามคำขอ ซึ่งหลักการนี้เป็นที่มาของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขออันเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ใช้บังคับในการพิพาทคดีพิพาททุกประเภท ดังนั้น การพิพาทคดีปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอด้วย กล่าวคือ ศาลปกครองจะพิพาทคดีเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ และถือได้ว่าหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอเป็นหลักการที่มุ่งจำกัดอำนาจพิพาทคดีของศาลให้อยู่ภายในกรอบแห่งคำขอซึ่งเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

การจำกัดอำนาจพิพาทคดีของศาลให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งจำกัดอำนาจของศาลเช่นเดียวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหา โดยกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาที่กำหนดให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ รวมทั้งทิศทางในการดำเนินกระบวนการขึ้นอยู่กับคู่ความเป็นสำคัญอันถือเป็นบทบาทในเชิงรุก ในขณะที่ศาลถูกจำกัดอำนาจและบทบาทให้เป็นเพียงคนกลางที่ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความและตัดสินคดีไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏต่อศาลเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงใดๆ เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่ความ ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์ที่มุ่งให้การดำเนินกระบวนการเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีแพ่งซึ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ

เมื่อพิจารณาถึงคดีปกครองแล้วพบว่า คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักมีฐานะ

ที่เหนือกว่าเอกชน อีกทั้งผลของคำพิพากษาคดีปกครองยังอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน งบประมาณของแผ่นดิน และประโยชน์สาธารณะด้วย การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงต้องมีวิธีพิจารณาความเป็นพิเศษต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองที่ต้องคำนึงการจัดทำประโยชน์สาธารณะควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานดังกล่าวให้มีความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครองประการหนึ่ง que แสดงถึงความเป็นเอกเทศอย่างเด่นชัดที่สุด คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้” ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางในกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับเพียงพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนและประโยชน์สาธารณะซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมมากที่สุด

การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอซึ่งเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของศาลมาใช้บังคับในคดีปกครองที่มีกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน ซึ่งให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเช่นนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่า จะก่อให้เกิดปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง กล่าวคือ แม้ศาลปกครองจะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง แต่สุดท้ายต้องถูกจำกัดอยู่ภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ทำให้อำนาจของศาลในคดีปกครองไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง และโดยที่ไม่ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน กรณีจึงเป็นที่สงสัยได้ว่า การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองอาจไม่มีความชอบธรรม ด้วยเพราะเข้าใจไปว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอน่าจะเป็นหลักการที่มาจากกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาและไม่สมควรจะนำมาใช้บังคับกับคดีปกครองซึ่งมีกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน โดยปัญหาที่เกิดจากความสงสัยและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง เพราะจะนำไปสู่การพิจารณาต่อไปว่า สมควรจะนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองหรือไม่

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

แม้ไม่มีการให้ความหมายหรือขอบเขตที่ชัดเจนของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ และไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่ถูกต้องมีลักษณะเช่นใด แต่เมื่อพิจารณา

จากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ที่ได้หยิบยกมาศึกษาในบทที่ 3 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดี ภายในขอบเขตแห่งคำขอของคู่ความหรือผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งหากจะกล่าวในทางทฤษฎีแล้ว การตัดสินชี้ขาดบรรดาคดีที่ทั้งปวงจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้เป็นสำคัญ โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้ตรงตามความประสงค์ที่คู่ความหรือผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอมา และเพื่อจำกัดอำนาจในทางตุลาการ มิให้องค์กรตุลาการหรือศาลใช้อำนาจดังกล่าวอย่างไร้ขอบเขต โดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่คดีหรือความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือคู่กรณีอีกฝ่ายที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการพิพากษาเกินคำขอนั้น แม้ว่าในบางกรณีผู้เสียหายที่มีคำขอจะไม่ได้รับการเยียวยา ความเสียหายอย่างครบถ้วนแท้จริงอันเนื่องมาจากการระบุคำขอที่ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ก็ตาม แต่ศาล จะต้องไม่ละเลยความเป็นธรรมแห่งคดีตามวิถีทางของกระบวนการวิธีพิจารณาด้วย มิฉะนั้นแล้ว การพิพากษาคดีจะเป็นไปตามแนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจของศาลที่สามารถพิพากษาคดีได้ตามที่ เห็นว่าเป็นธรรม มิใช่ตามขอบเขตของคำขอของคู่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว การอำนวย ความยุติธรรมโดยองค์กรตุลาการย่อมจะกลายเป็นอำนาจที่ปราศจากขอบเขตใดๆ และการที่มีอำนาจ อย่างกว้างขวางดังกล่าวย่อมมี โอกาสที่ผู้ครองอำนาจนั้นจะใช้อำนาจในทางที่มีขอบและก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

นอกจากการให้คำจำกัดความของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอข้างต้นแล้ว การได้ศึกษา ในบทที่ 3 ยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสถานะของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ กล่าวคือ ไม่เฉพาะแต่เพียงการพิพากษาคดีพิพาทประเภทหนึ่งประเภทใดเท่านั้น แต่การพิพากษาคดีพิพาท ทุกประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วยกันทั้งสิ้น โดยอาจปรากฏ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในรูปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือในรูปแบบอื่น แตกต่างกันไป ซึ่งรูปแบบที่ปรากฏออกมาเหล่านั้นเป็นเพียงการยืนยันและรับรองหลักการดังกล่าว ให้มีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคงและชัดเจนมากขึ้นเพื่อจะได้นำหลักการดังกล่าวไปใช้ได้อย่างถูกต้อง แต่โดยสถานะที่แท้จริงแล้ว หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ที่ได้รับการยอมรับในสากลให้เป็นหลักการพื้นฐานของการพิพากษาคดีซึ่งสามารถนำไปใช้บังคับได้ กับวิธีพิจารณาความทุกประเภทได้อยู่แล้ว ไม่ว่าจะ เป็นวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา หรือแม้กระทั่งวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย

จากความหมายและสถานะของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเช่นนี้จึงสามารถ นำมาพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการดังกล่าวในคดีปกครองได้ว่า หลักการ ห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการที่มีความชอบธรรมอยู่ในตัวเอง และย่อมจะนำมาใช้ในการพิพากษา คดีปกครองได้เฉกเช่นเดียวกับคดีพิพาทอื่นๆ ทั่วไป

เมื่อพิจารณาต่อไปว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการที่มาจากกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาและสมควรนำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาเท่านั้น หรือไม่ เห็นว่า แม้ในทางตำราจะปรากฏเป็นที่ยอมรับว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีพื้นฐานมาจากหลักความประสงค์ของกลุ่มความ ซึ่งเป็นหลักการที่ให้กลุ่มความมีอิสระในการกำหนดความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา อันเป็นหลักการสำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาที่ตาม แต่กรณีเช่นนี้มิได้หมายความว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะมีที่มาจากกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา แต่แท้จริงแล้วหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอกับกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันในบริบทที่ต่างก็เป็นพื้นฐานสำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นเดียวกัน หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจึงมิใช่ส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาแต่อย่างใด ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ดังกล่าวนี้ เป็นเพียงการวิเคราะห์ทางทฤษฎีในมุมมองของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น เพราะแท้ที่จริงแล้ว หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีที่มาจากหลักที่ศาลต้องพิพากษาตรงตามคำขอและมีสถานะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 รวมทั้งได้วิเคราะห์มาแล้วในลำดับก่อนนี้

นอกจากนี้ แม้กระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาและหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอต่างมีความมุ่งหมายจะจำกัดอำนาจของศาลเช่นเดียวกัน จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอถูกยึดโยงว่าจะต้องใช้ในกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาเท่านั้น แต่จากการศึกษาถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในบทที่ 3 พบว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นการจำกัดอำนาจของศาลในชั้นทำคำพิพากษา กล่าวคือ หลังจากที่ผ่านขั้นตอนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงมาแล้ว ไม่ว่าจะข้อเท็จจริงหรือคำขอจะเป็นประการใด ศาลย่อมถูกจำกัดให้มีอำนาจพิพากษาคดีได้เพียงที่ปรากฏมาในคำขอดังกล่าวเท่านั้น ส่วนการจำกัดอำนาจของศาลในกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา นั้น จากการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความในบทที่ 2 พบว่า กระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาเป็นการจำกัดอำนาจของศาลในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง กล่าวคือ กลุ่มความเป็นผู้ที่มีอำนาจและบทบาทอย่างกว้างขวางในการกำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีรวมทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในขณะที่ศาลถูกจำกัดอำนาจให้มีหน้าที่เพียงควบคุมการสืบพยานให้ดำเนินไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอย่างถูกต้อง โดยไม่อาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มความและไม่มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เอง แต่ศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเพื่อชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและตัดสินคดีไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่กลุ่มความนำสืบให้ปรากฏต่อศาลเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอกับกระบวนการพิจารณา

ระบบกล่าวหาเป็นการจำกัดอำนาจของศาลในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน จึงมีอาจกล่าวได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอต้องนำมาใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณา ระบบกล่าวหาเท่านั้น

จากการศึกษาถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความดังกล่าวทำให้สามารถพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมิได้เป็นหลักการที่ถูกยึดโยงอยู่กับกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองซึ่งมีกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนจึงมีอาจถือว่าไม่มีความชอบธรรมแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาต่อไปได้ว่า นอกจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะมีใช้หลักการที่ถูกจำกัดอยู่กับกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาแล้ว หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอยังมีได้ถูกจำกัดอยู่กับกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนด้วย กล่าวคือ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมิได้ถูกจำกัดหรือเชื่อมโยงอยู่กับกระบวนการพิจารณาระบบใดระบบหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนเป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบขั้นตอนการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของศาลกับคู่ความในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นเรื่องของการชี้ขาดตามคำขอซึ่งเป็นที่ยุติมาแล้ว หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจึงมีความเชื่อมโยงอยู่กับวิธีพิจารณาที่กำหนดให้คำขอในแต่ละคดีจะต้องมีความชัดเจนเพื่อให้ศาลสามารถพิพากษาคดีได้ตามคำขอนั้น ในส่วนที่ศาลจะมีวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นธรรมสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ในส่วนนี้ต่างหากจึงจะถือเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนอย่างแท้จริง

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในเบื้องต้นแล้ว ในขั้นนี้เห็นได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการที่มีความชอบธรรมอยู่ในตัวเองและไม่ถูกจำกัดว่าต้องใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาเท่านั้น แต่การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับกับคดีปกครองจะมีความชอบธรรมอย่างแท้จริงหรือไม่เห็นควรวิเคราะห์หลักหลักการในรายละเอียดของคดีปกครองต่อไป

ดังที่ได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครองมาแล้วในบทที่ 2 พบว่าการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเริ่มต้นจากขั้นตอนการฟ้องคดีเช่นเดียวกับคดีประเภทอื่นๆ ซึ่งศาลจะต้องตรวจและวิเคราะห์คำฟ้องเพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป และโดยที่ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองส่วนใหญ่เป็นเพียงเอกชนทั่วไปหรือบุคคลที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายหรือความสามารถในการฟ้องคดีจึงมีโอกาสที่ผู้ฟ้องคดีเหล่านี้จะเขียนคำฟ้องหรือคำขอไม่ถูกต้อง

ชัดเจน หรือระบุค่าขอมาไม่ครบถ้วน ทำให้เสียสิทธิบางประการตามกฎหมายเพราะศาลต้องพิพากษาคดีไปตามที่ระบุมาในคำขอนั้นตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ดังนั้น ในชั้นการฟ้องคดีหากศาลเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ชัดเจน ศาลย่อมมีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำ หรือทำคำชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขหรือผู้ฟ้องคดียืนยันตามคำขอเดิม ศาลย่อมต้องถือตามที่ปรากฏในคำฟ้องคำขอดังกล่าวและพิพากษาคดีไปตามนั้น กรณีเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า ถ้าศาลใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของคำฟ้องคำขอให้ถูกต้องและชัดเจนตั้งแต่ในชั้นการฟ้องคดีแล้ว ย่อมจะไม่เกิดกรณีที่ปรากฏแก่ศาลในชั้นทำคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีระบุค่าขอมาไม่ถูกต้อง หรือน้อยกว่าสิทธิตามกฎหมาย หรือไม่ตรงกับความจริงที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี เพราะศาลได้ตรวจพิจารณาและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการชี้แจงหรือแก้ไขคำฟ้องเรียบร้อยแล้ว ศาลจึงสามารถพิพากษาได้ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างครบถ้วนตามความจริง

นอกจากนั้น ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงหลังจากที่ศาลรับคำฟ้องไว้แล้ว ยังแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม และส่วนที่ 2 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนที่ 1 นี้ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ศาลจะต้องส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยชัดเจนแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้อง และคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งยานหลักฐานตามที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ซึ่งคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดเท่านั้น หลังจากผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาล และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงและยานหลักฐานที่ได้จากการยอมรับหรือคัดค้านกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าวอยู่ในความรับรู้ของคู่กรณีมาโดยตลอดตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ดังนั้น หากมีข้อเท็จจริงหรือยานหลักฐานใดเพิ่มเติมและเป็นประเด็นสำคัญในคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ระบุหรือกล่าวอ้างมาในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง ศาลอาจเรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือทำคำชี้แจงในประเด็นดังกล่าว หรือผู้ฟ้องคดีอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องในประเด็นนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องกรณีเช่นนี้ ย่อมจะทำให้คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่มีความบกพร่องหรือไม่ชัดเจนหรือมีข้อหาและเหตุผลสนับสนุนข้อหาไม่ครบถ้วนได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ อันจะทำให้

ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการเยียวยาความเสียหายได้อย่างเต็มที่จากการพิพากษาคดีตามคำขอ ดังกล่าว

สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น ศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในกรณี ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่น่าปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร การแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนนี้จึงอยู่นอกเหนือการรับรู้ของคู่กรณี ซึ่งหากข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหามาได้ตามอำนาจดังกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่นอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่ระบุมาในคำฟ้อง ศาลย่อมไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้น มาพิพากษาคดีเกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ แม้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะมีความสำคัญและมีผลต่อคดีก็ตาม จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมตามความจริงที่น่าปรากฏ แต่ในกรณีดังกล่าวนี้หากศาลได้แจ้งให้คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และชี้แจงพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงดังกล่าวที่ศาลแสวงหาเพิ่มเติมมาได้ตามหลักการฟังความทุกฝ่ายแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมจะได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่เพิ่มเติมนั้น ซึ่งหากเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลต่อคดีแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ระบุหรือกล่าวอ้างมาในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง ศาลอาจเรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือทำคำชี้แจงในประเด็นดังกล่าว หรือผู้ฟ้องคดีอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องในประเด็นนั้นๆ ได้ เช่นเดียวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม ในส่วนที่ 1 ข้างต้น กรณีเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมจะได้รับความเป็นธรรมจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ศาลย่อมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจนเห็นว่าเพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้วจึงจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งหลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลย่อมไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นใดไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีได้อีก และผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงในคำฟ้องหรือคำขอใดๆ ได้เช่นกัน ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงต้องถูกต้องและชัดเจนเป็นที่ยุติก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยศาลจะวินิจฉัยคดีจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่รวบรวมมาได้และทำคำพิพากษาตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอต่อไป

เมื่อนำลักษณะของวิธีพิจารณาคดีปกครองมาประกอบการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแล้วเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาระบบใดส่วนในคดีปกครองให้ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้



ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน โดยมีให้เกิดการเสียเปรียบได้เปรียบระหว่างคู่กรณี ในคดีปกครองที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง ที่นำไปสู่การกำหนดแนวทางพิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ ศาลย่อมมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบให้เกิดความกระจ่างชัดและถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้การพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเกิดผลเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนพิจารณาระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองเอื้ออำนวยต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองจึงมีความชอบธรรมแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้จะสามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้แล้วว่ามีความชอบธรรม แต่หากยังไม่มียกเว้นข้อยกเว้นใดๆ มารับรองถึงความชอบธรรมของหลักการดังกล่าวในคดีปกครองไว้เลยย่อมจะก่อให้เกิดความสงสัยและไม่เชื่อมั่นต่อการอำนวยความสะดวกจตุธรรมจากหลักการดังกล่าว และอาจนำกลับไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองอีกเช่นเดิม จึงเห็นควรบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะแสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับในคดีปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิพากษาคดี

#### 4.2 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในหัวข้อ 4.1 ยังมีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้เลย คือ ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งแม้ว่าการพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะมีความชอบธรรม แต่ความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเช่นนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องในการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วย เพราะหากศาลวินิจฉัยผิดพลาดแล้ว การอำนวยความสะดวกจตุธรรมตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ หากศาลวินิจฉัยว่ายังไม่เป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ศาลย่อมจะใช้อำนาจพิพากษาโดยไม่จำกัดตราบเท่าที่ซึ่งเห็นว่าไม่เกินคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากการวินิจฉัยของศาลในกรณีดังกล่าวไม่ถูกต้องเสียแล้ว คำพิพากษาของศาลในกรณีนั้นย่อมจะกลายเป็นคำพิพากษาที่ขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปในที่สุด และการใช้อำนาจของศาลในกรณี

ดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบตามไปด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดจากความตั้งใจหรือโดยความผิดพลาดของศาลก็ตาม และเมื่อเห็นได้ว่า การวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครองนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาคดีตามหลักการห้ามพิพาทยกเงินคำขอในประการสำคัญ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาในเรื่องนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้เกิดความถูกต้องต่อไป

#### 4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครอง

ตามที่ได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพิพาทยกเงินคำขอในต่างประเทศและในประเทศไทยมาแล้วในบทที่ 3 พบว่า ในคดีพิพาทส่วนมากได้รับรองหลักการห้ามพิพาทยกเงินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่มิได้ปรากฏถึงแนวทางเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดถือเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแนวทางการวินิจฉัยไม่อาจกำหนดให้มีลักษณะที่ชัดเจนตายตัวได้โดยสภาพ เนื่องจากข้อพิพาทในแต่ละคดีย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไป อีกทั้งการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอหรือไม่นั้นยังอาจค้นหาแนวทางได้จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทยกเงินคำขอในคดีพิพาทแต่ละประเภทจะช่วยสะท้อนให้ถึงแนวทางการวินิจฉัยได้ว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอหรือไม่

ในส่วนของการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครองนั้น นอกจากจะไม่มิตบบัญญัติที่ให้แนวทางในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใดแล้ว การจะค้นหาแนวทางการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครองโดยศึกษาจากแนวคำพิพาทของศาลปกครองย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยง่ายเช่นกัน เนื่องจากคำพิพาทของศาลปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทยกเงินคำขอยังคงมีแนวทางที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การจะทำความเข้าใจให้ได้ว่ากรณีพิพาทอย่างไรถึงจะเป็นการยกเงินคำขอจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์จากแนวทางของคำพิพาทที่แตกต่างกันดังกล่าวและนำมาหาข้อสรุปที่ถูกต้องต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครองจึงยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อหาแนวทางการวินิจฉัยที่ถูกต้องต่อไป เพราะไม่ว่าการวินิจฉัยจะถูกตั้งหรือผิดพลาดย่อมจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิพาทคดีตามหลักการดังกล่าว หรืออาจกล่าวได้ว่า หากวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครองโดยไม่ถูกต้องแล้ว กระบวนการพิพาทคดีตามหลักการห้ามพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครองนั้นย่อมไม่อาจจะถูกต้องตามไปด้วย

ในการนี้จึงขอยกตัวอย่างคำพิพาทของศาลปกครองสูงสุดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทยกเงินคำขอในคดีปกครอง

ได้แก่ 1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการพิพาทขายกฟ้อง และ 2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการพิพาทขายกฟ้อง โดยจะขอยกตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพื่อประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ว่า กระบวนการและขั้นตอนการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ส่วนคำขอตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 นั้น ให้ยก

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ศาลมีคำพิพากษาแตกต่างจากคำพิพากษาคดีอื่นๆ ทั่วไป ซึ่งศาลจะพิพากษาเพียงแค่ให้ยกฟ้องเท่านั้น แต่คดีนี้ปรากฏว่า นอกจากศาลจะพิพากษายกฟ้องแล้ว ศาลยังมีคำสั่งเพิ่มเติมด้วยโดยที่คู่กรณีมิได้มีคำขอมาแต่อย่างใด จึงเกิดปัญหาได้ว่า เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องแล้ว ศาลยังมีอำนาจออกคำสั่งประการอื่นได้ด้วยหรือไม่ และการพิพากษาคดีเช่นนี้ถือเป็นกรณีพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองหรือไม่ ประการใด

2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น” กรณีปัญหาจึงมีว่า หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอในส่วนของดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าบทบัญญัตินี้หรือมิได้

มีคำขอในส่วนของคุณดอกเบ็ญดังกล่าวมาเลย ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้หรือได้รับตามที่ระบุมาในคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งแนวทางการเห็นของการพิพากษาคดีในเรื่องนี้ยังคงไม่เป็นที่ยุติหรือเป็นไปได้ในแนวทางเดียวกันแต่อย่างใด

แม้ว่าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะมีมติ ครั้งที่ 2/2553 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2553<sup>1</sup> ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของคุณดอกเบ็ญเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เกินอัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอก็ตาม แต่คำพิพากษาในเรื่องนี้ยังคงวินิจฉัยในแนวทางที่แตกต่างกัน ซึ่งจะขอยกตัวอย่างคำพิพากษาที่ให้เหตุผลในเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.464/2554<sup>2</sup> วินิจฉัยในเรื่องนี้ได้ความว่า แม้ว่าหลักกฎหมายในเรื่องห้ามพิพากษาเกินคำขอจะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ย่อมมีค่าบังคับไม่สูงกว่าพระราชบัญญัติ ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดเป็นบทยกเว้นให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินคำขอบังคับได้ในหลายกรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ และกรณีเพื่อเยียวยาความเสียหายตามคำฟ้อง

สำหรับกรณีตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และโดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายมหาชน บทบัญญัติมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้จึงเป็นบทกฎหมายบังคับและเป็นบทกฎหมายเคร่งครัดที่ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ ดอกเบ็ญตามความในมาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว มิใช่เป็นดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดให้เพราะเหตุจากการผิดนัดทางแพ่ง แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ชัดขวางและต่อต้านการเวนคืนอันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น มาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติแห่ง

<sup>1</sup> ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทย.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

กฎหมายเฉพาะที่กำหนดวิธีการเยียวยาแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็น  
 ธรรมภายในเวลาอันควรตามมาตรา 42 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีได้  
 ให้อำนาจตุลาการพิจารณาคำขอหรือศาลกำหนดอัตราดอกเบี้ยและวันเริ่มคิดคำนวณเพื่อจ่ายดอกเบี้ย  
 ให้เป็นอย่างอื่น และศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายนี้ขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายได้

กรณีเช่นนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องโดยมีคำขอให้จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทน  
 ที่เพิ่มขึ้นในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 วรรคสาม ดังกล่าวก็ตาม แต่ศาลย่อม  
 ไม่อาจตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด  
 เพราะเป็นการแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีไปในทางตรงกันข้ามกับความประสงค์ตามคำฟ้องของผู้ฟ้อง  
 คดีที่ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของ  
 ธนาคารออมสินในขณะนั้น ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย และในทางกลับกัน แม้ผู้ฟ้องคดี  
 จะมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในคำขอท้ายฟ้องว่า ขอให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด  
 ศาลย่อมไม่อาจจ่ายดอกเบี้ยให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดได้เช่นกัน

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ขอดอกเบี้ย  
 ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ศาลปกครองสูงสุด  
 จึงชอบที่จะยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ การที่  
 ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น  
 ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น  
 ดังกล่าว แต่ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีขอมานั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิจารณา  
 แก่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงิน  
 ค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.414/2556<sup>3</sup> วินิจฉัยในเรื่องนี้ได้ความว่า  
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (5)  
 กำหนดว่า คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย และวรรคสี่ กำหนดว่า  
 การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)  
 หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวล  
 กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้

เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ไม่มีคำขอให้ศาล  
 พิจารณาหรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

ที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้องและหรือตั้งแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยชัดแจ้ง คงระบุมาในคำขอท้ายฟ้อง แต่เพียงว่า “ขอให้ศาลพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีโดยจ่ายค่าทดแทนเพิ่มเติมหรือกำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก 123,345 บาท” เท่านั้น

กรณีจึงเห็นได้ว่า หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ ดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียค่าธรรมเนียมศาลสำหรับทรัพย์จำนวนนี้แต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอดังกล่าวโดยปริยาย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาและมีคำสั่งบังคับให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาพิพากษาคดีต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ตามนัยข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะให้ศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังกล่าว ประกอบกับข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว แล้วย่อมเห็นได้ว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ตามนัยข้อ 92 ดังกล่าว นั้น หมายความว่าถึงแต่เฉพาะข้ออ้างแห่งข้อหาเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงข้อหาหรือคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้องและหรือตั้งแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ กรณีจึงมิใช่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นมาพิพากษา

หรือมีคำสั่งให้ได้แต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น ไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด

จากตัวอย่างทั้งสองคำพิพากษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาลตีความคำขอและวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่เหมือนกัน ทำให้การพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอให้ผลแตกต่างกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.464/2554 วินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม นี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอในส่วนของดอกเบี้ยมา ซึ่งศาลไม่อาจแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการแปลเจตนาไปในทางตรงกันข้ามกับความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีคำพิพากษาที่วินิจฉัยในแนวทางนี้ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.97/2554 ที่ อ.181/2554 ที่ อ.24/2555 ที่ อ.25/2555 ที่ อ.33/2555 ที่ อ.34/2555 อ.36/2555 ที่ อ.91/2555

แนวทางที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.414/2556 วินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม นี้ มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยตามที่ระบุมาในคำขอเท่านั้น มิฉะนั้น จะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งศาลต้องตีความให้อยู่ภายในขอบเขตของคำขอ มิให้เกินเลยไปจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีคำพิพากษาที่วินิจฉัยในแนวทางนี้ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.60/2554 ที่ อ.321/2554 ที่ อ.448/2554 ที่ อ.967/2555 ที่ อ.113/2556 ที่ อ.779/2556 และสอดคล้องกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 2/2553 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2553 ด้วย

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองย่อมมีความเชื่อมโยงกับปัญหาอีกประการหนึ่งด้วย คือ ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของคำขอ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอไม่ชัดเจนย่อมถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง เพราะศาลไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์สิ่งใด และการพิพากษาคดีของศาลเป็นกรณีพิพากษาเกินกว่าคำขอหรือความประสงค์นั้นหรือไม่ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาจากคำขอที่ไม่ชัดเจน

ดังกล่าวควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองยังคงมีคำพิพาทษาในแนวทางที่แตกต่างกันย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนต่อการทำคำพิพาทษาของศาลตามหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองว่า กรณีใดเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง และส่งผลไปถึงความเชื่อมั่นของคู่กรณีต่อแนวทางการวินิจฉัยของศาลตามหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วย

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

การวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอในสิ่งใด เมื่อได้ทราบแล้วจึงจะพิจารณาต่อไปว่า ศาลได้พิพาทษาตรงตามสิ่งนั้นหรือไม่ ซึ่งหากศาลพิพาทษาเกินไปกว่าสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำขอย่อมถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง

โดยที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.1 มาแล้วว่า “คำขอ” มิได้หมายถึงเพียงคำขอท้ายฟ้องหรือคำขอให้ศาลมีคำสั่งกับเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงข้อหาและข้ออ้างสนับสนุนข้อหาด้วย ดังนั้น ศาลจึงต้องพิจารณาบรรดาคำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง ข้อหา ข้ออ้าง หรือข้อสนับสนุนให้ถูกต้องครบถ้วน เพราะหากศาลเริ่มต้นจากการพิจารณาคำขอโดยไม่ถูกต้องแล้ว การจะวินิจฉัยต่อไปว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองย่อมเป็นกระบวนการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามไปด้วย

นอกจากจะต้องพิจารณาคำขอให้ถูกต้องครบถ้วนในความหมายดังกล่าวแล้วยังต้องพิจารณาคำขอให้ตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีด้วย หากศาลพิจารณาคำขอโดยผิดไปจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและพิพาทษาคดีไปตามนั้น การพิพาทษาคดีดังกล่าวย่อมไม่อาจเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเขียนคำฟ้องโดยระบุคำขอมาไม่ชัดเจนหรือมีความคลุมเครือนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลย่อมสามารถแก้ไขปัญหาก็โดยอาศัยการใช้อำนาจตีความคำขอ ซึ่งการตีความคำขอหรือตีความคำฟ้องเพื่อวิเคราะห์ถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นอำนาจของศาลอยู่แล้ว แม้จะมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตีความคำขอไว้ก็ตาม โดยในเรื่องนี้ได้มีการกล่าวถึงในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.3 และ 3.1.4 ในส่วนของคดีปกครองฝรั่งเศสและเยอรมันมาแล้ว ซึ่งในคดีปกครองฝรั่งเศสนั้น ถือเป็นกรณีที่ศาลหดยกคำขอของผู้ฟ้องคดีขึ้นวินิจฉัยแล้วปรากฏว่าคำขอมีความคลุมเครือหรือไม่ชัดเจน ศาลย่อมใช้อำนาจตีความคำขอเพื่อค้นหาความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีและพิพาทษาคดีให้สอดคล้องกับความประสงค์ดังกล่าว ส่วนในคดีปกครองเยอรมันได้บัญญัติเกี่ยวกับการตีความคำขอไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน ให้ศาลมีอำนาจตีความคำขอได้โดยไม่ต้องผูกพันตนอยู่กับเพียง



ถ้อยคำที่ปรากฏในคำขอเท่านั้น แต่การตีความคำขอดังกล่าวจะต้องไม่เกินไปกว่าความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งในเบื้องต้นศาลจะต้องพิจารณาความประสงค์ของการฟ้องคดีก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์สิ่งใด และความประสงค์ดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดทิศทางแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อทำคำพิพากษาต่อไป ซึ่งสุดท้ายแล้วศาลย่อมจะพิพากษาเกินความประสงค์ของการฟ้องคดีหรือเกินคำขอไม่ได้

กรณีจึงกล่าวได้ว่า ศาลย่อมมีอำนาจตีความคำขอในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีระบุคำขอหรือบรรยายฟ้องมาไม่ชัดเจน ทำให้ศาลไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาลเยียวยาความเสียหายอย่างไร จึงต้องอาศัยการตีความคำขอเพื่อค้นหาความมุ่งหมายหรือเจตนานั้น ซึ่งการตีความจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของการบรรยายคำฟ้องและคำขอ โดยไม่เกินเลยไปจากขอบเขตของถ้อยคำที่ระบุมาในคำขอ แต่จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเหตุแห่งการฟ้องคดีและความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุนั้น

เมื่อศาลใช้อำนาจตีความคำขอแล้วย่อมจะทำให้ทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร และจะสามารถวินิจฉัยต่อไปได้ว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งหากเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาเกินไปกว่าขอบเขตของถ้อยคำที่ระบุมาในคำขอ อีกทั้งไม่ใช่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีดังกล่าวย่อมถือเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง (ผู้เขียนเห็นว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งจะยกไปกล่าวไว้ในหัวข้อ 4.4 ในลำดับต่อไป) ดังนั้น การวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง นอกจากศาลจะต้องพิจารณาหรือตีความคำขอให้ถูกต้องตามความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลยังต้องพิจารณาด้วยว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยและมีคำพิพากษาได้เองตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือไม่ ซึ่งจะมีผลให้กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแต่อย่างใด

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะข้างต้นสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีปัญหาตามตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีซึ่งได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 4.2.1 ดังนี้

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการพิพากษายกฟ้อง จะเห็นได้ว่า ตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 นี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีคำขอมาอย่างชัดเจน คือ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. 2544 ศาลจึงสามารถทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีความประสงค์ให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร และจะสามารถวินิจฉัยต่อไปได้ว่าคำพิพากษาของศาลเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอตั้งกล่าวหรือไม่

คดีนี้เมื่อศาลวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว เห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่อาจรับฟังได้จึงพิพากษายกฟ้อง ซึ่งถือเป็นการตัดสินชี้ขาดคดีแล้วว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นฝ่ายแพ้คดี ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพิพาทษาคดีจึงควรเสร็จสิ้นและยุติลงเพียงเท่านี้ กล่าวคือเมื่อศาลตัดสินแล้วว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแพ้คดีย่อมมีผลทางกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่สามารถได้รับการเยียวยาตามที่มิคำขอได้ และไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับแต่ประการใด

การที่ศาลพิพากษาโดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยที่คู่กรณีมิได้มีคำขอมาแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่เป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองเท่านั้น แต่ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอำนาจในการพิพาทษาคดีของศาล เนื่องจากการใช้อำนาจไปกำหนดคำสั่งบังคับโดยปราศจากฐานทางกฎหมายใด ๆ เลย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีคำขอมาอย่างชัดเจน จึงสามารถวินิจฉัยได้ว่าคำพิพากษาของศาลในกรณีนี้เป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองถือว่าได้

2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เห็นได้ว่าเมื่อนำแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นมาปรับใช้กับกรณีปัญหานี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นสอดคล้องกับคำพิพากษาในแนวทางที่สองด้วยเหตุผลตามที่ปรากฏในแนวทางที่สองดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับแนวทางที่สองด้วยเหตุผลที่ว่า การวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวนั้น ศาลต้องตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลเยียวยาความเสียหายเพียงใด จึงจะวินิจฉัยต่อไปได้ว่าเป็นกรณีพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองหรือไม่ แม้ว่าการพิพาทษาเกินคำขอจะส่งผลดีต่อผู้ฟ้องคดีก็ตาม ซึ่งในที่นี้ คือ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยในจำนวนที่เพิ่มขึ้น แต่กรณีจำเป็นต้องแยกแยะว่า การพิพาทษาที่ส่งผลดีต่อผู้ฟ้องคดีมิใช่การพิพาทษาตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อันถือเป็นคนละประเด็นกัน เนื่องจากบุคคลแต่ละคนย่อมมีความประสงค์ไม่เหมือนกัน ซึ่งแม้ว่าบุคคลแต่ละคนจะได้รับความเสียหายเท่ากัน แต่อาจมีความต้องการจะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายมากน้อยแตกต่างกัน เมื่อศาลได้เยียวยาความเสียหายตามที่ระบุในคำขอย่อมถือว่าเป็นธรรมตามความต้องการนั้นแล้ว การพิพาทษาคดี

ของศาลจึงไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงความประสงค์ในส่วนนี้แต่อย่างใด อีกทั้งการพิพากษาเกินคำขอโดยอ้างเหตุที่จะส่งผลดีต่อผู้ฟ้องคดีนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสหรือเป็นช่องทางให้ศาลสามารถใช้อำนาจพิพากษาคดีในทางที่มีชอบ โดยบิดเบือนอำนาจและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีอีกฝ่ายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครอง หากรัฐเป็นฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีและต้องรับภาระเยียวยาความเสียหายให้แก่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกินจากคำขอของผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวย่อมอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณหรือความเสียหายในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้วย

ตามแนวทางการวิเคราะห์ข้างต้นทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง โดยอ้างอิงแนวทางการวิเคราะห์ให้เห็นเป็นรูปธรรมจากตัวอย่างคำพิพากษาที่ได้หยิบยกมาข้างต้น ซึ่งการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะมีผลต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีในชั้นสุดท้ายว่า ศาลจะสามารถพิพากษาตามสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ กล่าวคือ หากศาลวินิจฉัยว่ากรณีนั้นเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอ ศาลย่อมไม่สามารถพิพากษาตามสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้แต่ต้องพิพากษาตามที่ระบุมาในคำขอเท่านั้น ซึ่งการวินิจฉัยที่แตกต่างกันย่อมทำให้ผลแห่งคำพิพากษาไม่เหมือนกัน และเกิดความไม่เป็นธรรมจากผลแห่งคำพิพากษาในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้นการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองจึงต้องค้นหาความประสงค์ที่แท้จริงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องเสียก่อนเพราะคำขอเป็นฐานแห่งอำนาจในการพิพากษาคดีและจะทำให้วินิจฉัยต่อไปได้ว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง รวมทั้งต้องพิจารณาด้วยว่า กรณีนั้นเป็นกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองหรือไม่ เนื่องจากจะมีผลให้กรณีนั้นไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า แนวทางการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น ไม่อาจกำหนดให้มีลักษณะที่ชัดเจนตายตัวได้โดยสภาพเนื่องจากข้อพิพาทในแต่ละคดีย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไป จึงไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะนำแนวทางดังกล่าวมาบัญญัติให้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะตายตัวเพราะจะเกิดปัญหาในการนำไปปรับใช้แก่คดีที่มีข้อเท็จจริงไม่เหมือนกันต่อไป

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ไขปัญหานี้ คือ เห็นควรให้ศาลใช้อำนาจตีความคำขอเพื่อจะได้ทราบความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี อันจะสามารถวินิจฉัยต่อไปได้ว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง และโดยที่การตีความคำขอถือเป็นอำนาจโดยทั่วไปของศาล จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับคดีปกครองฝรั่งเศส

#### 4.3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง

แม้ว่าหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองจะเป็นหลักการที่มีความชอบธรรมเพียงใดก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวจะต้องคงอยู่อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการพิพาทคดีปกครองด้วย เพื่อให้การพิพาทคดีตามหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองสัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีได้อย่างมั่นคงต่อไป

##### 4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง

โดยที่ได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.1 มาแล้วว่า หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอมีความชอบธรรมที่จะนำมาใช้บังคับในการพิพาทคดีปกครอง แต่จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับหรือแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ ศาลปกครองชั้นต้นพิพาทเกินคำขออันเป็นการพิพาทที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่ศาลปกครองสูงสุดพิพาทกลับหรือแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นนี้แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองยังมีได้พิพาทตามหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอเสียทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการพิพาทในชั้นศาลใด หรือแม้กระทั่งในศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ยังคงวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอแตกต่างกัน เห็นได้จากกรณีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2

จากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่า มีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง ได้แก่ ปัจจัยอันเนื่องมาจากแนวความคิดของตุลาการ และปัจจัยอันเนื่องมาจากสภาพบังคับของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง

ปัจจัยอันเนื่องมาจากแนวความคิดของตุลาการนั้น เห็นว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้ศาลปกครองบางส่วนไม่ได้คงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครอง เนื่องจากศาลมุ่งให้ความสำคัญกับการเยียวยาความเสียหายตามสิทธิอันแท้จริงของผู้ฟ้องคดีมากกว่าการยึดติดกับคำขอหรือรูปแบบกระบวนการพิจารณาอย่างเคร่งครัด โดยศาลไม่ประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิตามกฎหมายไปเพียงเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ทราบสิทธิของตนจึงมิได้ระบุมาในคำขอหรือทราบแต่เกิดความผิดพลาดหรือปลั้งผลออกอย่างใด ๆ ทำให้ไม่ได้ระบุคำขอมาอย่างถูกต้องครบถ้วน เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาไม่ถูกต้องครบถ้วน ศาลจึงเยียวยาความเสียหายตามสิทธิอันแท้จริงโดยพิพาทเกินคำขอ ซึ่งการละเลยหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอเช่นนี้ นอกจากในบางครั้งจะเป็นการก้าวล่วงไปเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ยังอาจนำไปสู่การบิดเบือนอำนาจและไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีอีกฝ่ายได้ในที่สุด ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นอำนาจพิพาทคดีของศาลย่อมจะเป็นอำนาจที่ไร้ข้อจำกัดและยากแก่การควบคุมตรวจสอบความยุติธรรม

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยอันเนื่องมาจากสภาพบังคับของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง กล่าวคือ การที่ไม่มีบทบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนและขาดสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ จึงอาจทำให้ศาลปกครองพิพากษาคดีโดยละเอียดการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อไป

ด้วยปัจจัยสำคัญทั้งสองประการข้างต้นนี้ จึงนำมาสู่ปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้สามารถคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้ต่อไป

#### 4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.1 มาแล้วว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีความชอบธรรม เพราะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ได้รับการยอมรับในสากลให้เป็นหลักการพื้นฐานของการพิพากษาคดีซึ่งสามารถนำไปใช้บังคับได้กับวิธีพิจารณาความทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองที่มีกระบวนการขั้นตอนที่รัดกุมซึ่งเอื้ออำนวยต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองยังเป็นหลักการที่มุ่งแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้ตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและจำกัดอำนาจในทางตุลาการ มิให้องค์กรตุลาการหรือศาลใช้อำนาจดังกล่าวอย่างไร้ขอบเขตโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่คดีหรือความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่ายที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการพิพากษาเกินคำขอนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า การพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นการใช้อำนาจพิพากษาคดีเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่ายมิใช่เฉพาะแต่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีเท่านั้น เพราะการพิพากษาคดีให้แก่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งย่อมมีผลกระทบกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่อยู่ในบังคับของคำพิพากษา กรณีเช่นนี้หากศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเสียหายมากกว่าที่ระบุมาในคำขอย่อมหมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากขึ้นสำหรับส่วนที่เกินคำขอนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งมีเจตนารมณ์ที่มุ่งประสานดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน หากศาลพิพากษาเกินคำขอโดยมุ่งแต่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นเอกชนมากเกินไปย่อมจะส่งผลให้รัฐในกรณีที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีและต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนมากกว่าที่ระบุมาในคำขอ ซึ่งความเสียหายอันเกิดจากกรณีของรัฐต้องชดเชยความเสียหายเพิ่มมากขึ้นจากคำขอนี้ย่อมกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวมด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาแนวทางที่จะคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับ

ความเดือดร้อนเสียหายตามที่มีคำขอมาเท่านั้น และกรณีจึงไม่มีเหตุผลสมควรที่ศาลจะพิพากษาคดีโดยละเอียดและไม่คงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งจากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้สามารถนำไปเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองที่มีปัจจัยอันเนื่องมาจากแนวความคิดของตุลาการได้

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองที่มีปัจจัยอันเนื่องมาจากสภาพบังคับของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น เมื่อพิจารณาการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยที่ยกมาศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้วพบว่า การคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และแนวทางที่มีได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนี้

แนวทางแรก การคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอโดยบัญญัติให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แนวทางนี้จะทำให้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน และมีสภาพบังคับทางกฎหมายให้ศาลต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามที่บัญญัติไว้ ซึ่งอาจบัญญัติในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของคดีพิพาทแต่ละประเภท อันจะส่งผลให้สามารถคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามแนวทางแรกมีดังต่อไปนี้

- 1) คดีแพ่งอังกฤษบัญญัติไว้ใน Rule 16.2 (2) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศอังกฤษ
- 2) คดีแพ่งสหรัฐอเมริกาบัญญัติไว้ใน Rule 54 (c) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระดับกฎหมายสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา
- 3) คดีปกครองเยอรมันบัญญัติไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน
- 4) คดีแพ่งไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- 5) คดีอาญาไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 192 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 6) คดีผู้บริโภคไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551
- 7) คดีแรงงานไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

แนวทางที่สอง การคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอโดยมิได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ คดีปกครองฝรั่งเศส คดีภาษีอากรไทย และคดีปกครองไทย ซึ่งคดีภาษีอากร

ไทยนั้น แม้จะมีได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ยังมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้สามารถนำหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีแพ่งไทยมาใช้บังคับกับคดีภาษีอากรไทยโดยอนุโลมได้ ส่วนคดีปกครองฝรั่งเศสและคดีปกครองไทยนั้น มีลักษณะการรับรองหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่รับรองและยืนยันการคงหลักการดังกล่าวโดยปรากฏให้เห็นจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งในคดีปกครองฝรั่งเศสได้คงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอโดยปรากฏอยู่ในแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ส่วนในคดีปกครองไทยได้คงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอไว้โดยปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครอง 3 รูปแบบด้วยกันตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.3 ซึ่งตามรูปแบบเช่นนี้อาจทำให้ศาลไม่ถือปฏิบัติตามหลักการห้ามพิพาทเกินคำขออย่างเคร่งครัดหรืออาจจะละเลยการพิพาทตามหลักการดังกล่าว เนื่องจากขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการคงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองได้

จากทั้งสองแนวทางข้างต้น พึงเห็นได้ว่า สมควรที่จะบัญญัติหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามแนวทางแรก เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคงหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองโดยเป็นการทำให้หลักการดังกล่าวมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายย่อมมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะและมีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคงแน่นอนยากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะมีผลให้การพิพาทคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ในบรรทัดฐานตามกฎหมายเช่นเดียวกัน และเมื่อได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ซึ่งหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปมีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องบัญญัติหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมต่อไป โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ การบัญญัติหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรดังกล่าวย่อมจะช่วยแก้ไขปัญหาแนวความคิดของตุลาการเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอด้วย กล่าวคือ แม้ศาลจะมีแนวความคิดที่มุ่งเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิอันแท้จริงมากกว่ายึดติดกับคำขอ แต่หากมีบทบัญญัติที่ชัดเจนและสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะในเรื่องนี้แล้ว ศาลย่อมจะต้องถือปฏิบัติตามหลักการห้ามพิพาทเกินคำขออย่างเคร่งครัดตามที่บัญญัติไว้ แม้จะมีแนวความคิดที่ต่างกัน ก็ตาม

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ไขปัญหานี้ คือ เห็นควรนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมาบัญญัติเป็นข้อห้ามที่ศาลจะต้องถือปฏิบัติในการพิพากษาคืออย่างชัดเจน โดยบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### 4.4 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง คือ การที่ศาลพิพากษาคดีปกครองโดยไม่อยู่ภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้โดยที่ไม่ถูกจำกัดอยู่กับเพียงคำขอของผู้ฟ้องคดี กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการทำลายกรอบที่จำกัดอำนาจพิพากษาคดีของศาลตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองซึ่งได้วิเคราะห์มาแล้วว่ามีความชอบธรรมและสมควรอย่างยิ่งที่จะคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อไป ดังนั้น กรณีที่จะเป็นการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้จึงต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่า แม้การยกเว้นดังกล่าวอาจจะเป็นช่องทางที่ทำให้ศาลใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์และความเป็นธรรมแล้วปรากฏว่าการยกเว้นเช่นนั้นมีความชอบธรรมและสามารถอำนวยความสะดวกได้มากกว่าการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

##### 4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

จากที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.2.2 พบว่า ที่ผ่านมากในคดีปกครองได้ยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เพียงกรณีของข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยศาลย่อมสามารถยกขึ้นมาวินิจฉัยได้เอง แม้คู่กรณีมิได้ยกขึ้นมาอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การก็ตาม

เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า หากกำหนดให้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นไปอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีการยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้เลย ย่อมจะส่งผลให้ศาลต้องพิพากษาคดีภายในขอบเขตของความประสงค์ที่ระบุมาในคำขอเท่านั้น ซึ่งกรณีเช่นนี้จะทำให้ศาลไม่อาจใช้อำนาจพิพากษาคดีตามอำเภอใจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม แต่ในส่วนของความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องถูกจำกัดตามที่ระบุในคำขอด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายไปโดยสิ้นเชิงเนื่องมาจากการจำกัดอำนาจศาลมิให้เกินไปกว่าคำขอนั่นเอง



ทั้งนี้ หากยอมรับให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้ โดยศาลไม่ต้องพิพากษาคิดตามคำขออย่างเคร่งครัด กรณียอมก่อให้เกิดผลในทางกลับกัน กล่าวคือ ศาลยอมมีอำนาจพิพากษาคิดตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามกฎหมายได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ทราบถึง สิทธินั้นหรือมิได้ระบุนำในคำขอก็ตาม ซึ่งจะช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างเต็มที่ แต่อำนาจพิพากษาดังกล่าวนั้นเป็นอำนาจที่ไร้ซึ่งข้อจำกัดใดๆ จึงอาจเป็นช่องทางให้ศาลใช้อำนาจ ดังกล่าวโดยไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีในที่สุด

การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองจึงเป็นปัญหาที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง เพราะเมื่อได้ วิเคราะห์มาแล้วว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีความชอบธรรม ดังนั้น หากจะ ยอมรับให้มีการยกเว้นหลักการดังกล่าวได้จึงต้องอาศัยเหตุผลที่มีความชอบธรรมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพื่อมิให้เป็นการขัดแย้งกับแนวความคิดที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วนั้น

#### 4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

โดยที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 มาแล้วว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมาย วิธีพิจารณาความทั่วไปที่ใช้เป็นพื้นฐานของการพิพากษาคดีทุกประเภท แต่ด้วยเหตุที่ในคดีพิพาท แต่ละประเภทมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันจึงปรากฏการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ที่มีความเคร่งครัดมากน้อยไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิพากษาคดีสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเหมาะสมสำหรับคดีพิพาทแต่ละประเภท ในหัวข้อนี้จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะนำแนวความคิด หรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีพิพาทประเภทอื่นๆ ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทยดังที่ได้ศึกษาแล้วนั้น มาประกอบการวิเคราะห์และเปรียบเทียบ เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

##### 1) คดีแพ่งอังกฤษ

เมื่อพิจารณากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทย Rule 16.2 (2) ที่กำหนดให้ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะให้จำเลยชำระหนี้เป็นเงิน (ไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจาก มูลหนี้ของหนี้หรือค่าเสียหาย) โจทก์ต้องระบุจำนวนเงินที่แน่นอนตามที่โจทก์ประสงค์ เมื่อโจทก์ ระบุจำนวนเงินที่แน่ชัด ทั้งในคดีทั่วไปรวมทั้งคดีละเมิดที่โจทก์ได้รับบาดเจ็บ หรือในคดีที่จำเลย ไม่ได้ยื่นคำให้การในประเด็นนี้ โจทก์ย่อมมีสิทธิได้รับคำพิพากษาในจำนวนที่ขอ ดังกล่าว แล้วจะ เห็นว่า ในคดีแพ่งอังกฤษได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างชัดเจน โดย กำหนดให้โจทก์มีหน้าที่ต้องระบุค่าขอให้ชัดเจน และศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาคดีได้ตามเท่าที่ระบุ มาในคำขอนั้น

อย่างไรก็ตาม ความในตอนที่หนึ่งของ Rule 16.2 (2) นี้ ยังแสดงให้เห็นถึงการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอด้วย โดยบัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจพิพาทอย่างบังคับตามที่ผู้ขอมีสิทธิสมควรได้รับ แม้ว่าการบังคับดังกล่าวจะมีได้กล่าวไว้โดยเฉพาะในคำขอก็ตาม” (The court may grant any remedy to which the claimant is entitled even if that remedy is not specified in the claim form) เห็นได้ว่า แม้ศาลจะมีอำนาจพิพาทคดีตามหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ แต่ในกรณีที่เป็นสิทธิของโจทก์อยู่แล้วศาลย่อมมีอำนาจพิพาทเพื่อบังคับตามสิทธินั้นได้ ไม่ว่าโจทก์จะระบุมาในคำขอหรือไม่ก็ตาม อันเป็นการพิพาทเกินคำขอ และถือว่าความในส่วนนี้เป็นการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ

## 2) คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระดับกฎหมายสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา Rule 54 (c) ได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจพิพาทคดีตามหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ โดยบัญญัติว่า “คำพิพาทในคดีที่คู่ความขาดนัดจะต้องไม่แตกต่างไปจากคำพิพาทในกรณีทั่วไป ทั้งในเรื่องของรูปแบบหรือผลแห่งคำพิพาทที่จะต้องไม่เกินจำนวนที่ขอไว้ในคำฟ้อง ...” ศาลจึงมีอำนาจทำคำพิพาทในคดีขาดนัดและคดีทั่วไปได้ไม่เกินจำนวนที่ระบุมาในคำขอ ซึ่งเป็นการบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอไว้อย่างชัดเจนทั้งในกรณีของคดีขาดนัดและคดีทั่วไป

ส่วนความในตอนที่ท้ายของบทบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “... แต่สำหรับคำพิพาทในคดีแพ่งทั่วไป ศาลต้องวินิจฉัยให้ในสิ่งใดๆ ตามที่คู่ความมีสิทธิที่จะได้รับ แม้คู่ความดังกล่าวจะไม่ได้อ้างไว้ในคำขอก็ตาม” เป็นการให้อำนาจแก่ศาลในคดีแพ่งทั่วไปสามารถพิพาทเกินคำขอได้ตามสิทธิของคู่ความ แม้จะมีได้ระบุมาในคำขอก็ตาม อันถือเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอไว้ด้วยอย่างชัดเจน

## 3) คดีปกครองฝรั่งเศส

ในคดีปกครองฝรั่งเศสไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ แต่หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและปรากฏอยู่ในแนวคำพิพาทของสภาแห่งรัฐ โดยศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพาทหรือสั่งเกินคำขอหรือสั่งนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้องนั้นได้

ส่วนการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองฝรั่งเศสนั้น มีเพียงกรณีของการใช้อำนาจโดยทั่วไปของศาลที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจศาลไว้คือ ประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนของการรับคำฟ้องไว้พิจารณา รวมถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยื่นอุทธรณ์ยอมถือเป็นเหตุที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลด้วย และประเภทที่สอง ข้อกฎหมาย

อันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับคดี ส่วนการใช้อำนาจตีความคำขอของศาลในคดีปกครองฝรั่งเศสนั้นถือเป็นเพียงเหตุปัจจัยที่มีแนวโน้มทำให้พิพากษาเกินคำขอโดยฝ่าฝืนหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเท่านั้น ยังไม่ถือเป็นเหตุในการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด

#### 4) คดีปกครองเยอรมัน

ในคดีปกครองเยอรมัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน โดยศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีนอกเหนือไปจากความประสงค์ของการฟ้องคดีได้ อันถือเป็นการรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมันไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การจำกัดอำนาจพิพากษาคดีของศาลดังกล่าวมิได้จำกัดให้ศาลต้องผูกพันอยู่กับถ้อยคำตัวอักษรที่ปรากฏในคำขอเท่านั้น แต่ให้ศาลมีอำนาจตีความคำขอภายในขอบเขตของความประสงค์ของการฟ้องคดีได้ โดยอำนาจตีความคำขอดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อให้ศาลทราบถึงความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี และสามารถทำคำพิพากษาตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีกรยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมันแต่อย่างใด ทั้งนี้ สืบเนื่องจากในคดีปกครองเยอรมันให้ศาลมีอำนาจตีความคำขอโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับถ้อยคำตามคำขอ ประกอบกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองเยอรมันมีความยืดหยุ่นมาก ศาลจึงย่อมจะใช้อำนาจดังกล่าวตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้ชัดเจนและถูกต้องก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงขั้นทำคำพิพากษาซึ่งทำให้คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่เห็นได้ชัดว่ามีความชัดเจนและถูกต้องแล้ว โดยศาลย่อมพิพากษาคดีไปตามคำขอนั้น และกรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมันแต่ประการใด

#### 5) คดีแพ่งไทย

ในคดีแพ่งไทยได้บัญญัติถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในตอนต้นของมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง...” ศาลจึงต้องถือปฏิบัติเป็นหลักในการทำคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำฟ้องอย่างครบถ้วน และมีให้พิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำฟ้องด้วย

ทั้งนี้ ในคดีแพ่งไทยยังคงมีข้อยกเว้นที่เปิดช่องให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีเกินกว่าคำขอได้เฉพาะบางกรณี โดยบัญญัติไว้ในอนุมาตรา (1) ถึงอนุมาตรา (6) รวม 6 กรณี ตามลำดับได้แก่

(1) ในคดีฟ้องเรียกสั่งห้ามทรัพย์สิน ให้พึงเข้าใจว่าเป็นประเภทเดียวกับฟ้องขอให้ขับไล่จำเลย ถ้าศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี เมื่อศาลเห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งให้ขับไล่จำเลยก็ได้ คำสั่งเช่นนี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงวงศ์ญาติทั้งหลายและบริวารของจำเลยที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งไม่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้ศาลเห็นได้

(2) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินใดๆ เป็นของตนทั้งหมด แต่พิจารณาได้ความว่าโจทก์ควรได้แต่ส่วนแบ่ง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้โจทก์ได้รับแต่ส่วนแบ่งนั้นก็

(3) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

(4) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายอันต่อเนื่องคำนวณถึงวันฟ้องเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้ชำระค่าเช่าและค่าเสียหายเช่นว่านี้จนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

(5) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างได้นั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้

(6) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยซึ่งมิได้มีข้อตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ เมื่อศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการรู้ความหรือการดำเนินคดี ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้นกว่าที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามกฎหมายแต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปีนับตั้งแต่วันฟ้องหรือวันอื่นหลังจากนั้นก็

โดยแม้ว่าคดีแพ่งไทยจะกำหนดการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ถึงหกกรณีด้วยกัน แต่หากเป็นกรณีที่ไม่เข้าอนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่งแล้ว ศาลย่อมไม่อาจใช้อำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ แต่ต้องพิพากษาให้ตรงตามคำขอตามที่บัญญัติไว้ในตอนต้นของมาตรา 142 อย่างเคร่งครัด และเห็นได้ว่าการยกเว้นในคดีแพ่งไทยในอนุมาตรา (5) ของมาตรา 142 ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการยกเว้นทั้งหมด 6 กรณี ตรงกับการยกเว้นตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในคดีปกครองไทย

#### 6) คดีอาญาไทย

มาตรา 192 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ โดยศาลจะพิพากษาคดีเกินไปกว่าคำขอหรือคำฟ้องไม่ได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่คดีอาญามีบทลงโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ประกอบกับการดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหา ศาลจึงต้องพิพากษาคดีตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องอย่างเคร่งครัด หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาแตกต่าง

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวในฟ้อง หรือไม่ตรงกับข้อหาในชั้นศาล ศาลย่อมจะต้องยกฟ้องคดีนั้น หรือแม้ว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาจะตรงกับข้อเท็จจริงที่กล่าวมาในฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่โจทก์ประสงค์ให้ลงโทษ ศาลย่อมลงโทษจำเลยในข้อเท็จจริงนั้นๆ ไม่ได้ เพราะถือว่าไม่ปฏิบัติตามคำขอหรือความประสงค์ของโจทก์

ทั้งนี้ ยังมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีอาญาไทยด้วย กล่าวคือ แม้ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในการพิจารณาจะแตกต่างกับข้อเท็จจริงที่กล่าวไว้ในคำฟ้องก็ตาม แต่ศาลย่อมสามารถลงโทษจำเลยตามข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณาได้ หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องสำคัญและจำเลยไม่ได้หลงต่อสู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อแตกต่างนั้นเป็นเพียงรายละเอียด เช่น เกี่ยวกับเวลาหรือสถานที่กระทำความผิด หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานลักทรัพย์ ทรัพย์ โจร ทรัพย์ นื้อ โกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร และทำให้เสียหาย หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดโดยเจตนา กับประมาทยอมไม่ถือว่าข้อที่พิจารณาได้ความนั้นเป็นการพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด แต่การที่ฟ้องผิดดังกล่าวนี้จะต้องไม่เป็นเหตุให้จำเลยหลงต่อสู้ด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีที่โจทก์นำสืบข้อเท็จจริงได้สมตามฟ้อง แต่โจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราคิด ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาลงโทษจำเลยตามฐานความผิดที่ถูกต้องได้ และในกรณีความผิดตามฟ้องรวมการกระทำหลายอย่าง โดยแต่ละอย่างเป็นความผิดในตัวเอง แต่โจทก์ไม่สามารถสืบได้ตามที่ฟ้องทั้งหมด กฎหมายยังคงให้ศาลมีอำนาจลงโทษเฉพาะส่วนที่สืบได้ด้วยเช่นกัน

#### 7) คดีผู้บริโภครไทย

ในคดีผู้บริโภคไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ว่า “ในคดีที่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเป็น โจทก์ ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้อง หรือวิธีการบังคับตามคำขอของ โจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของ โจทก์ก็ตาม แต่ข้อที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ” จะเห็นได้ว่า แม้ในบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ปรากฏความตอนใดที่รับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ใ้อย่างชัดเจน แต่ยอมแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้ การพิพากษาคดีผู้บริโภคไทยยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นสำคัญ

โดยคดีผู้บริโภครไทยมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระค่าเสียหายแก่โจทก์แต่จำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้อง และกรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับผู้ประกอบธุรกิจด้วยวิธีการอย่างอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้องแต่วิธีการบังคับอย่างอื่นตามคำขอของโจทก์นั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีใดจะต้องปรากฏด้วยว่ากรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ ศาลจึงจะมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอของโจทก์ได้ โดยกำหนดจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องให้ถูกต้อง หรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคมากที่สุด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ในลักษณะที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ซึ่งการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีผู้บริโภคเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบการ และเพื่อคุ้มครองระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินคดีดังกล่าว

#### 8) คดีแรงงานไทย

ในคดีแรงงานไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ว่า “ห้ามมิให้ศาลแรงงานพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับก็ได้” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างชัดเจนในตอนต้นของมาตรา 52 นี้ อันแสดงให้เห็นว่า ศาลต้องพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ โดยจะพิพากษาเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้

ทั้งนี้ ในคดีแรงงานไทยได้ยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้สำหรับกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรม ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับที่อยู่ในคำขอท้ายฟ้องได้ อันเป็นการเปิดกว้างให้ศาลใช้อำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ตามดุลพินิจของศาลที่เห็นว่าเป็นธรรมแก่คู่ความ เพื่อคุ้มครองความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกัน ในทางเศรษฐกิจและความสามารถในการดำเนินคดีของฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแรงงานมีลักษณะที่เปิดกว้างอย่างมากและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนด้วย

### 9) คดีภาษีอากรไทย

ในคดีภาษีอากรไทยไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งหมายความว่ายอมรับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป คือ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในการพิพากษาคดีภาษีอากรด้วย และโดยที่มีบทบัญญัติให้สามารถนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งไทยมาใช้บังคับกับคดีภาษีอากรไทยได้โดยอนุโลม ดังนั้น การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากรไทยจึงสามารถพิจารณาได้จากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งไทย

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น เห็นว่ามีข้อพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอหรือการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้น มีทั้งส่วนที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนดังเช่นที่ปรากฏในคดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา คดีปกครองเยอรมัน คดีแพ่งไทย คดีอาญาไทย คดีผู้บริโภคไทย และคดีแรงงานไทย และส่วนที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คือ คดีปกครองฝรั่งเศส คดีภาษีอากรไทย และคดีปกครองไทย ซึ่งการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นการสร้างกรอบที่มีความชัดเจนแน่นอน และมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะได้ดีกว่าการมิได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร

2) หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีความยืดหยุ่นและเคร่งครัดแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มตามความเคร่งครัดของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

(1) กลุ่มที่มีความเคร่งครัดน้อย กล่าวคือ ศาลมิได้พิพากษาคดีภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออย่างเคร่งครัด โดยศาลมีอำนาจพิพากษาคดีเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ระบุมาในคำขอได้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ คดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา และคดีแรงงานไทย

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งอังกฤษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศอังกฤษ Rule 16.2 (2) และหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งสหรัฐอเมริกาคาดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระดับกฎหมายสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา Rule 54 (c) นั้น มีความเคร่งครัดคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก โดยหากเป็นสิทธิอันพึงมีพึงได้ของโจทก์แล้ว ศาลย่อมมีอำนาจบังคับตามสิทธินั้นให้แก่โจทก์ได้ แม้โจทก์จะมีได้ระบุมาในคำขอก็ตาม

ทำนองเดียวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแรงงานไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างเปิดกว้างและยืดหยุ่น คือ หากศาลเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่คู่ความ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีตามที่เห็นสมควร เพื่อความเป็นธรรมนั้น มีลักษณะสอดคล้องกับการให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของโจทก์ เพราะโดยแท้จริงแล้วการให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีตามที่เห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมย่อมไม่อาจจะเกินไปกว่าสิทธิอันพึงมีพึงได้ของโจทก์เช่นกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลไม่อาจจะพิพากษาคดีให้ในสิ่งใดๆ ที่ไม่ใช่สิทธิของโจทก์ได้อยู่แล้ว มิฉะนั้น คงไม่อาจถือว่าเป็นธรรมได้ เช่นนี้แล้วหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา และคดีแรงงานไทย จึงถือได้ว่ามีความเคร่งครัดน้อยมากเช่นเดียวกัน

(2) กลุ่มที่มีความเคร่งครัดมาก กล่าวคือ ศาลพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในลักษณะที่ค่อนข้างจะเคร่งครัดหรือเคร่งครัดมาก ซึ่งศาลอาจจะมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้เพียงบางกรณีที่กำหนดไว้เท่านั้น ได้แก่ คดีปกครองฝรั่งเศส คดีปกครองเยอรมัน คดีแพ่งไทย คดีอาญาไทย คดีผู้บริโภคไทย คดีภาษีอากรไทย และคดีปกครองไทย

คดีปกครองเยอรมัน ได้บัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน โดยไม่มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้แต่ประการใด อันถือได้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมันมีความเคร่งครัดมากกว่าในคดีพิพาทประเภทอื่นๆ ที่ได้หยิบยกมาศึกษาและวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่วนหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองฝรั่งเศสซึ่งเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ และหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไทยซึ่งปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อ 5 หรือข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือในฐานะหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปนั้น เห็นได้ว่ามีความเคร่งครัดคล้ายคลึงกัน โดยในคดีปกครองฝรั่งเศสและคดีปกครองไทยต่างยอมรับให้สามารถยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้เพียงกรณีข้อยกกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งถือได้ว่ามีความเคร่งครัดค่อนข้างมาก แต่ยังคงเคร่งครัดน้อยกว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมัน

ส่วนหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งไทยตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีอาญาไทยตามมาตรา 192 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีผู้บริโภคไทยตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีภาษีอากรไทยนั้น มีความเคร่งครัดในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้เพียงในเฉพาะบางกรณีหรือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เท่านั้น หากเป็นกรณีที่นอกเหนือไปจากกรณียกเว้นดังกล่าว ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาเกินคำขอได้เลย



ซึ่งแม้จะเปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้กว้างขวางกว่าในคดีปกครองเยอรมัน คดีปกครองฝรั่งเศส และคดีปกครองไทย แต่ถือได้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งไทย คดีอาญาไทย คดีผู้บริโภคไทย และคดีภาษีอากรไทย มีความเคร่งครัดมากกว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา และคดีแรงงานไทย

สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น เมื่อได้วิเคราะห์มาแล้วว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีความชอบธรรมและสมควรอย่างยิ่งที่จะคงหลักการนี้ในคดีปกครองต่อไป การจะยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองจึงต้องมีความชอบธรรมและสามารถอำนวยความสะดวกแก่กรณีนั้นได้มากกว่าการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยในคดีปกครองมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เพียงกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่นเดียวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองฝรั่งเศส และตรงกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งไทย อนุมาตรา (5) ของมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปซึ่งเป็นพื้นฐานในการทำคำพิพากษาของคดีพิพาททุกประเภท และมีความชอบธรรมอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้ในคดีปกครองเพื่อจำกัดอำนาจศาลและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยมิได้มุ่งเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่นอกจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแล้ว ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและศาลจำต้องยึดถือเป็นพื้นฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นกัน คือ ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งในคดีปกครองได้รับรองหลักดังกล่าวไว้ในข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและได้รับการยอมรับให้อยู่เหนือหลักกฎหมายอื่นๆ ทำให้หลักการอื่นไม่อาจมีผลบังคับได้เมื่อเป็นกรณีที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยได้เองเสมอไม่ว่าจะอยู่ในกระบวนการพิจารณาขั้นตอนใด หรืออยู่ในชั้นศาลใดก็ตาม

โดยที่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีความสำคัญเช่นนี้ ศาลจึงไม่อาจปฏิเสธที่จะนำมาใช้บังคับแก่การพิพากษาคดีได้ มิฉะนั้น จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในอันที่จะดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการที่ศาลจะนำข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วย

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาเป็นเหตุยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ ย่อมมิได้หมายความว่า การพิพากษาคดีเกินคำขอในกรณีนี้จะไม่เป็นกรรม เพราะการพิพากษาคดีโดยคำนี้ถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชนถือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมซึ่งอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัว จึงมีความเป็นกรรมและมีความชอบธรรมอย่างยิ่งที่ศาลจะมีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีได้เอง อีกทั้ง การยกเว้นดังกล่าวนี้จำกัดไว้เฉพาะในกรณีของข้อกฎหมายเท่านั้น และต้องเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย มิได้รวมถึงกรณีของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่นๆ แต่อย่างใด ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุมาในคำขอ ศาลย่อมไม่มีอำนาจยกปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นขึ้นวินิจฉัยได้เอง จึงแสดงให้เห็นว่า การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีขอบเขตที่จำกัดอำนาจศาลในตัวเองอยู่แล้ว มิได้เป็นการยกเว้นที่ทำให้ศาลมีอำนาจปรา่เพื่อแต่อย่างใด

เมื่อได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นนั้น จึงเห็นควรให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเฉพาะกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองฝรั่งเศส โดยการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองดังกล่าวนี้จะใช้บังคับในกรณีที่ปรากฏปัญหาหรือเหตุซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีเช่นนี้ ศาลย่อมไม่อาจนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับแล้วพิพากษาคดีไปตามที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำขอเท่านั้น แต่ศาลมีหน้าที่ต้องยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปตามนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมิได้ระบุมาในคำขอก็ตาม ทั้งนี้ การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเยียวยาความเสียหายให้เพียงแต่กับผู้ฟ้องคดี แต่มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ไขปัญหานี้ คือ เห็นควรให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเฉพาะกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรควบคู่กับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้การใช้อำนาจพิพากษาคดีโดยอาศัยการยกเว้นหลักการดังกล่าวเป็นไปอย่างชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

#### 4.5 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

บรรดากฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งหลาย ไม่ว่าจะกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความใดๆ ล้วนแล้วแต่ได้รับการบัญญัติขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งระงับข้อพิพาทและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมหรือแก่กลุ่มบุคคลที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษตามลักษณะเฉพาะของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ จะต้องมีคามกระชับ เข้าใจง่าย และไม่คลุมเครือ แต่โดยที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า ไม่มีกฎหมายใดที่จะบัญญัติขึ้นมาได้อย่างละเอียดชัดเจนทุกถ้อยคำถึงขนาดที่ไม่ต้องอาศัยการตีความกฎหมายเลยหรือบัญญัติได้อย่างครอบคลุมในทุกกรณี แต่กฎหมายจะได้รับการบัญญัติขึ้นมาให้มีความยืดหยุ่นในการปรับใช้กับแต่ละสถานการณ์หรือมีความชัดเจนเพียงพอที่จะเห็นถึงแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไปในอนาคตได้ และเมื่อเป็นที่ยอมรับว่า โดยสภาพของกฎหมายอาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นได้บ้าง ซึ่งอาจเป็นเพราะสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ หรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการอำนวยความยุติธรรมในบางกรณี หรือเพราะปัจจัยอื่นใดก็ตาม จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสังคมและอำนวยความยุติธรรมให้ได้มากที่สุด

##### 4.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 เห็นได้ว่า การทำคำพิพากษาคดีปกครองเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงการพิพากษาคดีปกครองไว้ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง ตั้งแต่มาตรา 67 ถึงมาตรา 75 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในภาค 2 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ชั้นต้น หมวด 7 การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี ส่วนที่ 3 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง ตั้งแต่ข้อ 89 ถึงข้อ 97 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำคำพิพากษา รายการที่ต้องระบุในคำพิพากษา การอ่านผลแห่งคำพิพากษา การเผยแพร่คำพิพากษา การแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษา ผลแห่งคำพิพากษา อำนาจในการกำหนดคำบังคับ ผลแห่งคำบังคับ การคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิพากษาศึปกครองดังกล่าวแล้ว พบว่าไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด คงมีแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับรายละเอียดในส่วนอื่นๆ ของการพิพากษาศึปกครองเท่านั้น ซึ่งตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่า การทำคำพิพากษาศึปกครองนอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแล้ว ยังต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วย เนื่องจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปและมีความชอบธรรมที่จะนำมาใช้บังคับในการพิพากษาศึปกครอง แต่เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองมิได้บัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้ การจะนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในศึปกครองโดยบัญญัติให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหามาตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองอย่างรอบด้านด้วย และการวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในศึปกครองดังกล่าวยังจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในศึปกครองด้วยเช่นกัน

#### 4.5.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

การวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในศึปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองนั้น เห็นว่า ในลำดับแรกนี้จะขอวิเคราะห์ก่อนว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในศึปกครองมีผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองอย่างไร จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ในลำดับต่อไปว่า เมื่อมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในศึปกครองแล้วจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองเช่นเดิมหรือไม่ อย่างไร

โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง คือ กฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนซึ่งใช้บังคับกับคู่กรณีและศาลเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ เพื่อตัดสินชี้ขาดคดีพิพาทในทางปกครอง ภายใต้เจตนารมณ์ที่จะประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ มีความสมบูรณ์ ทันสมัย และครอบคลุมต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเพื่อให้การระงับข้อพิพาทในศึปกครองมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีทุกฝ่ายได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น หลักการหรือแนวทางใดก็ตามที่จะส่งผลให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ หลักการหรือแนวทางนั้นย่อมถือเป็นการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองด้วย

หากพิจารณาถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของศาลมิให้พิพากษาคดีปกครองเกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากคำขอของผู้ฟ้องคดี แม้ว่าความจริงแล้วผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายมากกว่าที่ระบุในคำขอ แต่ศาลย่อมไม่อาจยกเหตุหรือสิทธิอันใด นอกเหนือจากที่ปรากฏในคำขอมาพิพากษาคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องระบุคำขอมาให้ชัดเจน และถูกต้องเป็นที่ยุติภายในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยในชั้นทำคำพิพากษาศาลจะต้องพิพากษาคดีด้วยความเป็นกลางตามที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำขอนั้น อันแสดงให้เห็นถึงความเคร่งครัดในคำฟ้อง หรือรูปแบบของการดำเนินกระบวนการ และบทบาทอำนาจของศาลในชั้นทำคำพิพากษา ซึ่งศาลและคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ถูกต้องทุกประการ โดยการเคร่งครัดต่อหลักเกณฑ์ของการดำเนินกระบวนการเช่นนี้ ย่อมเป็นแนวทางให้การบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น และยังเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีอย่างเท่าเทียมด้วย ดังนั้น หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองจึงมีผลดีต่อการส่งเสริมและพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างยิ่ง

เมื่อได้ทราบถึงผลกระทบจากการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ในลำดับต่อไปจะได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งสามารถพิจารณาได้หลายแง่มุม ดังนี้

แง่มุมแรก เมื่อได้วิเคราะห์แล้วว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง มีผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเป็นหลักการที่กำหนดให้ศาลและคู่กรณีต้องเคร่งครัดในบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการคดีปกครอง เพื่อให้การพิพากษาคดีปกครองมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งถือเป็นแนวทางให้การบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น และยังช่วยให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย ดังนั้น หากมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแล้ว ย่อมทำให้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไม่มีผลใช้บังคับในกรณีนั้น ผลกระทบจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาปกครองดังที่กล่าวแล้วย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย กรณีเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาปกครองในแง่มุมนี้

แต่เมื่อพิจารณาในมุมกลับกัน การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองย่อมมีสาเหตุมาจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองยังไม่อาจอำนวยความยุติธรรมได้

อย่างสมบูรณ์ในกรณีที่ปรากฏเหตุหรือปัญหาอันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเพื่อให้ศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีได้เอง ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญของศาล ที่จะคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีเช่นนี้ การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ จึงเข้ามาทำหน้าที่ให้ความเป็นธรรมในกรณีที่ไม้อาจใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอได้ ดังนั้น การพิพากษาคดีจึงต้องอาศัยทั้งหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและการยกเว้นหลักการ ห้ามพิพากษาเกินคำขอแล้วแต่กรณี เพื่อให้การพิพากษาคดีสามารถอำนวยความสะดวกได้ ครอบคลุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในแง่มุมนี้ การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจึงเป็นการแก้ไข ข้อบกพร่องของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ และย่อมถือเป็นการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองไปในตัวด้วย

ในอีกแง่มุมหนึ่ง การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีผล เป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ระบุนามในคำขอ โดยครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในกรณีที่ปรากฏเหตุหรือปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลย่อมมีอำนาจยกเหตุหรือปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้ว พิพากษาคดีเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อันจะช่วยให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ฟ้องคดีและรักษาความสงบเรียบร้อยของ ประชาชนด้วย ซึ่งกรณีเช่นนี้ หากศาลปกครองมีคำพิพากษาตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ อย่างเคร่งครัดโดยไม่มีกรยกเว้นใดๆ ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่ปรากฏมา ในคำฟ้องเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีอาจรู้สึกว่ายังไม่ได้รับการเยียวยาหรือยังไม่ได้รับความเป็นธรรม อย่างเพียงพอตามสิทธิอันแท้จริง และมุ่งหวังจะขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพิ่มเติมให้อีกในภายหลัง สำหรับส่วนที่ศาลยังมีได้พิพากษาให้เนื่องจากมิได้ระบุนามในคำขอ ซึ่งผลที่ตามมา คือ ผู้ฟ้องคดีอาจ ไม่สามารถนำคดีมาสู่ศาลเพื่อขอให้มีการบังคับเพิ่มเติมในมูลคดีเดิมได้ เนื่องจากถือเป็นการดำเนิน กระบวนพิจารณาซ้ำ หรือการฟ้องซ้ำ ดังนั้น การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอโดยให้ศาล มีอำนาจพิพากษาคดีเกินคำขอเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างครบถ้วนตามสิทธิ ที่พึงได้รับตามกฎหมายย่อมเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดการเสียโอกาสใช้สิทธิทางศาลของ ผู้ฟ้องคดีที่อาจจะไม่สามารถนำคดีมาฟ้องใหม่ได้ โดยไม่เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างหลักการ ห้ามพิพากษาเกินคำขอและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องของการดำเนินกระบวน พิพิจารณาซ้ำ หรือการฟ้องซ้ำ แต่จะมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่าง บทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วยตนเอง จึงถือได้ว่า การยกเว้นหลักการห้าม

พิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในอีกทางหนึ่ง

ทั้งนี้ ในปัจจุบันยังไม่มียกเว้นข้อบัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแต่อย่างใด กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีอยู่จึงยังไม่เพียงพอหรือครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวซึ่งหากได้นำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอรวมถึงการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายให้มีความสมบูรณ์หรือครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวนี้ด้วย และจะทำให้การใช้อำนาจพิพากษาคดีเป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างถูกต้องจากเดิมที่ปรากฏว่าศาลนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้พิพากษาคดีในหลายแนวทางด้วยกัน รวมทั้งจะทำให้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การอำนวยความสะดวกธรรมตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย

เมื่อนำหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองมาประกอบการวิเคราะห์ข้างต้นจึงทำให้ทราบถึงผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยจะเห็นได้ว่า การยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในประการที่จะสามารถอำนวยความสะดวกธรรมให้แก่คู่กรณีเช่นเดียวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่แตกต่างกันไปคนละด้านก็ตาม

กรณีจึงเห็นควรนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบัญญัติไว้ควบคู่กันในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเกิดผลเป็นรูปธรรมและมีความครอบคลุมยิ่งขึ้น

#### 4.6 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

“คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอบครั้งปีแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒินครินทร์ที่ 729/2554 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2554 สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงร้อยละ 2.6 ซึ่งตามเกณฑ์ปกติผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนร้อยละ 3 จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ

คำสั่งเพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ที่ 729/2554 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2554 ดังกล่าว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏด้วยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยเพิ่มร้อยละของการเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอบครึ่งปีแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 3.6 เพื่อชดเชยความเสียหายดังกล่าว ทั้งนี้ตามเกณฑ์ปกติผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงการชดเชยความเสียหายดังกล่าวแล้ว พบว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลประโยชน์จากการชดเชยทำให้ได้รับเงินเดือนมากกว่าผลการประเมินที่แท้จริงอยู่เล็กน้อยด้วย

ศาลวินิจฉัยแล้วเห็นว่า คำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ที่ 729/2554 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2554 ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงตามฟ้อง แต่หากเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในส่วนที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 2.6 แล้วดำเนินการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ ร้อยละ 3 แทน โดยที่ไม่มีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอบครึ่งปีแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนชดเชยให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็น 3.6 แล้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอท้ายฟ้องในส่วนนี้ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์มากกว่าความเป็นจริงและโดยชอบด้วยกฎหมาย

ศาลเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรม จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ที่ 729/2554 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2554 เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ เฉพาะรายผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยศาลมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการพิจารณาและออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอบครึ่งปีแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ ให้ถูกต้องตามระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้สำหรับการเลื่อนเงินเดือน โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาดำเนินการออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอบครึ่งปีแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เพื่อให้การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมต่อไปด้วย คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก<sup>4</sup>

<sup>4</sup> สรุปรจากคำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 123/2558



จากตัวอย่างคำพิพากษาพบว่า ศาลมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาดำเนินการ ออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนรอบครึ่งปีแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ขอในส่วนนี้มาด้วย ซึ่งเป็นการเขียนข้อสังเกตที่ดูเสมือนเป็นการเกินกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีหรืออาจจะขัดหรือแย้งต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

4.6.1 ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้ศาลปกครองสามารถเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ (ถ้ามี) โดยให้เขียนข้อสังเกตรวมอยู่ในคำพิพากษา ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า ข้อสังเกตดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพิพากษาด้วยหรือไม่ หากถือเป็นส่วนหนึ่งของการพิพากษาแล้ว การเขียนข้อสังเกตต้องเคารพหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองหรือไม่ หรือหากข้อสังเกตมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการพิพากษา ปัญหาที่ตามมาอีกเช่นกัน คือ การเขียนข้อสังเกตยังคงต้องเคารพหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยหรือไม่ อย่างไร

#### 4.6.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

การพิจารณาว่าข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาลือเป็นส่วนหนึ่งของการพิพากษาหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อสังเกตดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

โดยที่ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาปรากฏอยู่ในมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งศาลคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ ...

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี”

โดยไม่ปรากฏคำนิยามหรือลักษณะของข้อสังเกตแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลปกครองด้วย กรณีจึงอาจพิจารณาถึงลักษณะของข้อสังเกตได้จากถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 609 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจากการเขียนข้อสังเกตในคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งจะขอหยิบยกเฉพาะในประเด็นที่ศาลมีข้อสังเกตเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.770/2556 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของ

ผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุด มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาดำเนินการเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและให้พิจารณากินสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับหากมิได้ถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.879/2556 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 1930/2549 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยให้นำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่ได้กระทำไว้แล้วโดยชอบมาพิจารณาดำเนินการมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าว

(3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.650/2557 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

1. จัดทำลิฟต์ที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี โดยมีรายละเอียดตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 6 และข้อ 7 วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 หมวด 1 อาคาร ข้อ 4 (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ)

2. จัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 5 และตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 หมวด 2 สถานี ข้อ 5 (3) (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) และ (ฉ) และ

3. จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า คือ ให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้เข็นคนพิการ ให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 120 เซนติเมตร และให้มีราวจับสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 80 เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดตั้งสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐาน

อุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 หมวด 3 ยานพาหนะ ข้อ 7 (ง) และ (จ)

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มามีคำพิพากษา กับให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในประเด็นที่สาม โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ให้ความร่วมมือสนับสนุนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ในฐานะผู้มีสิทธิครอบครองและใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จัดสร้างขึ้น รวมทั้งเป็นเจ้าของอุปกรณ์และเครื่องมือควบคุมตามสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 (3) ข้อ 6 และข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการเขียนข้อสังเกตในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า ข้อสังเกตมีลักษณะเป็นคำแนะนำเพิ่มเติมจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ระบุไว้ในตอนท้ายของคำพิพากษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมที่สุดและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลภายนอกหรือการดำเนินงานของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม

จากลักษณะของข้อสังเกตข้างต้น จึงสามารถพิจารณาได้ว่า ข้อสังเกตเป็นเพียงองค์ประกอบของคำพิพากษาเท่านั้น แต่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของการพิพากษา เพราะการพิพากษาย่อมต้องเป็นขั้นตอนในการวินิจฉัยชี้ขาดผลแพ้ชนะแห่งคดีเพื่อให้คดีพิพาทนั้นเป็นอันยุติ ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อคู่กรณีที่อยู่บังคับแห่งคำพิพากษานั้นต่อไป ในขณะที่ข้อสังเกตมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่ระบุไว้เป็นส่วนหนึ่งในคำพิพากษา แต่ไม่มีผลต่อการวินิจฉัยหรือชี้ขาดคดีของศาลแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อข้อสังเกตไม่ใช่ส่วนหนึ่งของการพิพากษา จึงไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับอันเป็นบทลงโทษให้คู่กรณีที่อยู่ในบังคับแห่งคำพิพากษาต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตดังกล่าว คู่กรณีจึงอาจปฏิบัติตามแนวทางอื่นที่เห็นว่าดีกว่าแนวทางตามข้อสังเกตก็ได้

สำหรับปัญหาว่า เมื่อข้อสังเกตไม่ใช่การพิพากษาแล้วยังจะต้องเคารพหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองหรือไม่นั้น โดยหลักแล้ว การเขียนข้อสังเกตไม่จำเป็นต้องเคารพหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตามการเขียนข้อสังเกตควรจะต้องสอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วย เนื่องจากข้อสังเกตมีวัตถุประสงค์เพื่อให้

การปฏิบัติตามผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งับบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด ซึ่งในส่วนของผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งับดังกล่าวย่อมจะต้องอยู่ในกรอบของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ดังนั้น การเขียนข้อสังเกตเพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งับดังกล่าวนี้บรรลุผลจึงควรสอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองและอยู่ในกรอบของคำสั่งับด้วยเช่นกัน เพื่อให้การใช้อำนาจของศาลดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีความถูกต้องทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาจากข้อสังเกตด้วย เพราะแม้ว่าข้อสังเกตจะไม่ใช่การพิพากษาและไม่มีสภาพบังคับแก่คู่กรณี แต่ย่อมมีโอกาสที่คู่กรณีจะปฏิบัติตามแนวทางในข้อสังเกตนั้นก็ได้ ประกอบกับเมื่อข้อสังเกตปรากฏให้เห็นเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของคำพิพากษา คู่กรณีจึงอาจเข้าใจได้ว่าข้อสังเกตมีผลผูกพันดังเช่นคำสั่งับที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตดังกล่าวโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ในกรณีที่ข้อสังเกตอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลภายนอกผู้สุจริตและกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐซึ่งย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การเขียนข้อสังเกตดังกล่าวควรจะต้องสอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วย เพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรม อันถือเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการเขียนข้อสังเกต

โดยขอยกตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีข้อสังเกตที่สอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.459/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง คำสั่งถอดยศของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และคำวินิจฉัยที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

1. ให้ศาลตรวจสอบขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบปีศาจของผู้ฟ้องคดีในครั้งที่ 2 และจากการตรวจตามโครงการประชาร่วมใจแก้ไขปัญหายาเสพติดในครั้งแรก
2. เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ
3. เพิกถอนคำสั่งให้ถอดยศผู้ฟ้องคดี
4. ให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี
5. ให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเห็นควรพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตาม

คำพิพากษาของศาล โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นต้นไป

จากที่ได้วิเคราะห์มาทั้งหมดข้างต้น จึงเห็นได้ว่าข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ใช่การพิพากษาจึงไม่จำเป็นต้องเคารพหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตามการเขียนข้อสังเกตดังกล่าวยังคงจะสอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้คำพิพากษาที่ปรากฏออกมามีความเป็นธรรมอย่างสมบูรณ์

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ไขปัญหานี้ คือ เห็นควรให้ศาลเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งประกอบด้วย หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและการพิพาทษาคดีปกครอง รวมถึงการนำ หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้ในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากการนำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้ใน คดีปกครองนั้น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นกระบวนการพิจารณาที่ประกอบด้วยขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคู่ความและศาลในการดำเนินการต่างๆ เพื่อตัดสินชี้ขาดคดีพิพาท ในทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ในการพิจารณาพิพาทษาคดีเพื่อผานประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ อันจะก่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดี และมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันยังสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจ โดยมีขอบของรัฐด้วย และสืบเนื่องจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงส่งผลให้วิธีพิจารณาคดีปกครอง มีความเป็นเอกเทศและมีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความประเภทอื่น โดยขั้นตอน ที่ถือว่ามีความสำคัญที่สุดของวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ การทำคำพิพาทษาคดีปกครอง ซึ่งการทำ คำพิพาทษาคดีปกครองที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีและบรรล่วัตถุประสงค์ของ วิธีพิจารณาคดีปกครองได้นั้น จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิพาทษาคดีปกครอง โดยหลักการพื้นฐานประการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกรอบจำกัดอำนาจพิพาทษาคดีของศาลให้เคารพต่อขอบเขต ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี คือ หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ซึ่งกำหนด ให้ศาลต้องพิพาทษาคดีตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ โดยศาลย่อมทราบถึง ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้จากการแสดงออกผ่านทางคำขอนั้น ศาลจึงไม่อาจพิพาทษาเกินไปกว่า หรือนอกเหนือจากที่ระบุมาในคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ มิฉะนั้น จะเป็นการก้าวล่วงความประสงค์ ของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งยังเป็นการทำลายกรอบจำกัดอำนาจพิพาทษาคดีของศาล และด้วยเหตุที่

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปจึงปรากฏการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในคดีพิพาทประเภทต่างๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

เมื่อพิจารณาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในต่างประเทศ ได้แก่ คดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา คดีปกครองฝรั่งเศส และคดีปกครองเยอรมัน จะเห็นได้ว่า มีเพียงในคดีปกครองฝรั่งเศสเท่านั้นที่มีได้บัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและปรากฏอยู่ในแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ส่วนในคดีพิพาทประเภทอื่น ๆ คือ คดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา และคดีปกครองเยอรมัน ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน โดยเมื่อเปรียบเทียบหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในต่างประเทศดังกล่าวแล้วพบว่า ในคดีปกครองเยอรมันได้บัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เคร่งครัดที่สุด ทั้งนี้ สืบเนื่องจากในคดีปกครองเยอรมันได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจตีความคำขออย่างกว้างขวางภายในขอบเขตความประสงค์ของการฟ้องคดี ศาลจึงย่อมจะใช้อำนาจดังกล่าวตีความคำขอของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้ชัดเจนและถูกต้องก่อนที่จะทำคำพิพากษา จึงไม่มีเหตุที่จะต้องมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเยอรมันแต่ประการใด ในขณะที่คดีแพ่งอังกฤษ คดีแพ่งสหรัฐอเมริกา และคดีปกครองฝรั่งเศส มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้อำนาจพิพากษาเกินคำขอเยียวยาคู่ความได้มากขึ้นกว่าคดีปกครองเยอรมัน โดยคดีแพ่งอังกฤษและคดีแพ่งสหรัฐอเมริกามีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอคล้ายคลึงกัน คือ ศาลมีอำนาจพิพากษาเกินคำขอได้ หากเป็นสิทธิที่โจทก์พึงได้รับ ส่วนคดีปกครองฝรั่งเศส ยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เพียงในกรณีของการใช้อำนาจโดยทั่วไปของศาลที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจศาลไว้ คือ ประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะที่เคร่งครัดกว่าคดีแพ่งอังกฤษและคดีแพ่งสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงเคร่งครัดน้อยกว่าคดีปกครองเยอรมัน

สำหรับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในศาลยุติธรรมในประเทศไทย ได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา คดีผู้บริโภค คดีแรงงาน และคดีภาษีอากร จะเห็นได้ว่า มีเพียงในคดีภาษีอากรเท่านั้นที่มีได้บัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ยังคงมีบทบัญญัติที่ให้นำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ ส่วนในคดีพิพาทประเภทอื่นๆ คือ คดีแพ่ง คดีอาญา คดีผู้บริโภค และคดีแรงงาน ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน โดยเมื่อเปรียบเทียบหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในประเทศไทยดังกล่าวแล้วพบว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง คดีอาญา

และคดีภาษีอากร มีความเคร่งครัดมากกว่าคดีผู้บริโภคและคดีแรงงาน โดยคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีภาษีอากรกำหนดให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอได้ในเฉพาะบางกรณีเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจพิพาทษาเกินคำขอของศาลเป็นไปอย่างจำกัด หากมีใช้กรณีที่กำหนดยกเว้นไว้ ศาลจะต้องพิพาทษาตามหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ ส่วนคดีผู้บริโภค แม้จะมีการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอไว้กว้างขวางกว่าคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีภาษีอากรก็ตาม โดยให้ศาลมีอำนาจพิพาทษาเกินคำขอได้ในกรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระค่าเสียหายแก่โจทก์แต่จำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้อง และกรณีที่โจทก์มีคำขอบังคับผู้ประกอบธุรกิจด้วยวิธีการอย่างอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง แต่วิธีการบังคับอย่างอื่นตามคำขอของโจทก์นั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้ว โดยชอบด้วย แต่หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีผู้บริโภคยังคงเคร่งครัดมากกว่าในคดีแรงงาน ซึ่งหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีแรงงานมีความเคร่งครัดน้อยที่สุด กล่าวคือ หากศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรม ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิพาทษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับที่อยู่ในคำขอท้ายฟ้องได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ โดยเหตุที่คดีผู้บริโภคและคดีแรงงานมีความเคร่งครัดน้อยกว่าคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีภาษีอากร เนื่องจากคดีผู้บริโภคและคดีแรงงานล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคู่ความฝ่ายผู้บริโภคหรือฝ่ายลูกจ้างที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในการดำเนินคดีให้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมและได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด

ส่วนหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองไทยนั้น แม้จะมีได้บัญญัติรับรองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่จากการศึกษาคำพิพาทษาของศาลปกครองสูงสุดปรากฏว่า ศาลได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้พิพาทษาคดีปกครองใน 3 รูปแบบด้วยกัน คือ ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในฐานะข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบดังกล่าว และในฐานะหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ซึ่งในคดีปกครองไทยได้ปรากฏถึงการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองเพียงกรณีเดียว คือ ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างจะเคร่งครัดและคล้ายคลึงกับคดีปกครองฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ในคดีปกครองไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ จึงยังคงมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อแนวทางในการนำหลักการดังกล่าว



มาใช้บังคับกับการพิพากษาคดีปกครองและก่อให้เกิดปัญหาที่สมควรนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง กล่าวคือ การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอซึ่งเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของศาลมาใช้บังคับในคดีปกครองที่มีวิธีพิจารณาระบบไต่สวนที่ให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง เช่นนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่า จะก่อให้เกิดปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และโดยที่ไม่ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน กรณีจึงเป็นที่สงสัยได้ว่า การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองอาจไม่มีความชอบธรรม ด้วยเพราะเข้าใจไปว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอน่าจะเป็นหลักการที่มาจากวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาและไม่สมควรจะนำมาใช้บังคับกับคดีปกครองซึ่งมีวิธีพิจารณาระบบไต่สวน โดยปัญหาที่เกิดจากความสงสัยและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง เพราะจะนำไปสู่การพิจารณาต่อไปว่าสมควรจะนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองหรือไม่

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง กล่าวคือ การวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติที่ให้แนวทางในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใดแล้ว การจะค้นหาแนวทางการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองโดยศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองย่อมไม่สามารถกระทำได้อย่างง่ายเช่นกัน เนื่องจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอยังคงมีแนวทางที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การจะทำความเข้าใจให้ได้ว่ากรณีพิพากษาอย่างไรถึงจะเป็นการเกินคำขอจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์จากแนวทางของคำพิพากษาที่แตกต่างกันดังกล่าวและนำมาหาข้อสรุปที่ถูกต้องต่อไป

โดยปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ยังเชื่อมโยงถึงปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาความไม่ชัดเจนของคำขอ ซึ่งทำให้ศาลไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์สิ่งใด และการพิพากษาคดีของศาลเป็นกรณีพิพากษาเกินกว่าคำขอหรือความประสงค์นั้นหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาที่แตกต่างกันเช่นนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนต่อการทำคำพิพากษาของศาลตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองว่า กรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง และส่งผลไปถึงความเชื่อมั่นของคู่กรณีต่อแนวทางการวินิจฉัยตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วย

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง กล่าวคือ แม้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีความชอบธรรมที่จะนำมาใช้บังคับในการพิพากษาคดีปกครอง

แต่จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองยังมิได้พิพากษาตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเสียทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการพิพากษาในชั้นศาลใด หรือแม้กระทั่งในศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ยังคงวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแตกต่างกันจากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่า มีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ดังนี้

ปัจจัยอันเนื่องมาจากแนวความคิดของตุลาการ กล่าวคือ ศาลมุ่งให้ความสำคัญกับการเยียวยาความเสียหายตามสิทธิอันแท้จริงของผู้ฟ้องคดีมากกว่าการยึดติดกับคำขอหรือรูปแบบกระบวนการพิจารณาอย่างเคร่งครัด แม้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาไม่ถูกต้องครบถ้วน แต่ศาลยอมเยียวยาความเสียหายตามสิทธิอันแท้จริงให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยอันเนื่องมาจากสภาพบังคับของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง กล่าวคือ การที่ไม่มีบทบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนและขาดสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ จึงอาจทำให้ศาลปกครองพิพากษาคดีโดยละเลยการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อไป

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง กล่าวคือ คดีปกครองได้ยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไว้เพียงกรณีของข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายคดีปกครองไทยมีปรากฏในข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การกำหนดให้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นไปอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้แต่อย่างใดย่อมจะส่งผลให้ศาลต้องพิพากษาคดีภายในขอบเขตของความประสงค์ที่ระบุมาในคำขอเท่านั้น ศาลจึงไม่อาจใช้อำนาจพิพากษาคดีตามอำเภอใจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

ส่วนการยอมรับให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองย่อมจะทำให้ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามกฎหมายได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ทราบถึงสิทธินั้นหรือมิได้ระบุมาในคำขอก็ตาม ซึ่งจะช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างเต็มที่

ทั้งนี้ เมื่อได้วิเคราะห์มาแล้วว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีความชอบธรรม ดังนั้น หากจะยอมรับให้มีการยกเว้นหลักการดังกล่าวได้จึงต้องอาศัยเหตุผลที่มีความชอบธรรมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพื่อให้การพิพากษาคดีสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีทุกฝ่ายได้มากที่สุด

(5) ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครอง ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิพาทษาคดีปกครองดังกล่าวแล้ว พบว่าไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ขัดแย้งเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอแต่อย่างใด คงมีแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับรายละเอียดในส่วนอื่น ๆ ของการพิพาทษาคดีปกครองเท่านั้น โดยตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่าการทำคำพิพาทษาคดีปกครองนอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วยังต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอด้วย แต่เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้บัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้ การจะนำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองโดยบัญญัติให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานั้นได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างรอบด้านด้วย และการวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการนำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองดังกล่าวยังจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยเช่นกัน

(6) ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพาทษา กล่าวคือตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้ศาลปกครองสามารถเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพาทษาได้ (ถ้ามี) ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้เขียนข้อสังเกตรวมอยู่ในคำพิพาทษา ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า ข้อสังเกตดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพิพาทษาคำพิพาทษาหรือไม่ หากถือเป็นส่วนหนึ่งของการพิพาทษาแล้ว การเขียนข้อสังเกตต้องเคารพหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองหรือไม่ หรือหากข้อสังเกตมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการพิพาทษา ปัญหาที่ตามมาอีกเช่นกัน คือ การเขียนข้อสังเกตยังคงต้องเคารพหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยหรือไม่ อย่างไร

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองและการพิพาทษาคดีปกครอง รวมถึงหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในต่างประเทศและในประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคือหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองดังต่อไปนี้

(1) กรณีเกี่ยวกับความชอบธรรมของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น เห็นควรบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแสดงให้เห็นถึงการยอมรับว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมีความชอบธรรมที่จะนำมาใช้บังคับในคดีปกครอง

(2) กรณีเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น เห็นควรให้ศาลใช้อำนาจตีความคำขอเพื่อจะทำให้ทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร อันจะสามารถวินิจฉัยต่อไปได้ว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง และโดยที่การตีความคำขอถือเป็นอำนาจโดยทั่วไปของศาล จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับคดีปกครองฝรั่งเศส

(3) กรณีเกี่ยวกับการคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น เห็นควรนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมาบัญญัติเป็นข้อห้ามที่ศาลจะต้องถือปฏิบัติในการพิพากษาคืออย่างชัดเจน โดยบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ และมีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคง ซึ่งจะมีผลให้สามารถคงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้ต่อไป

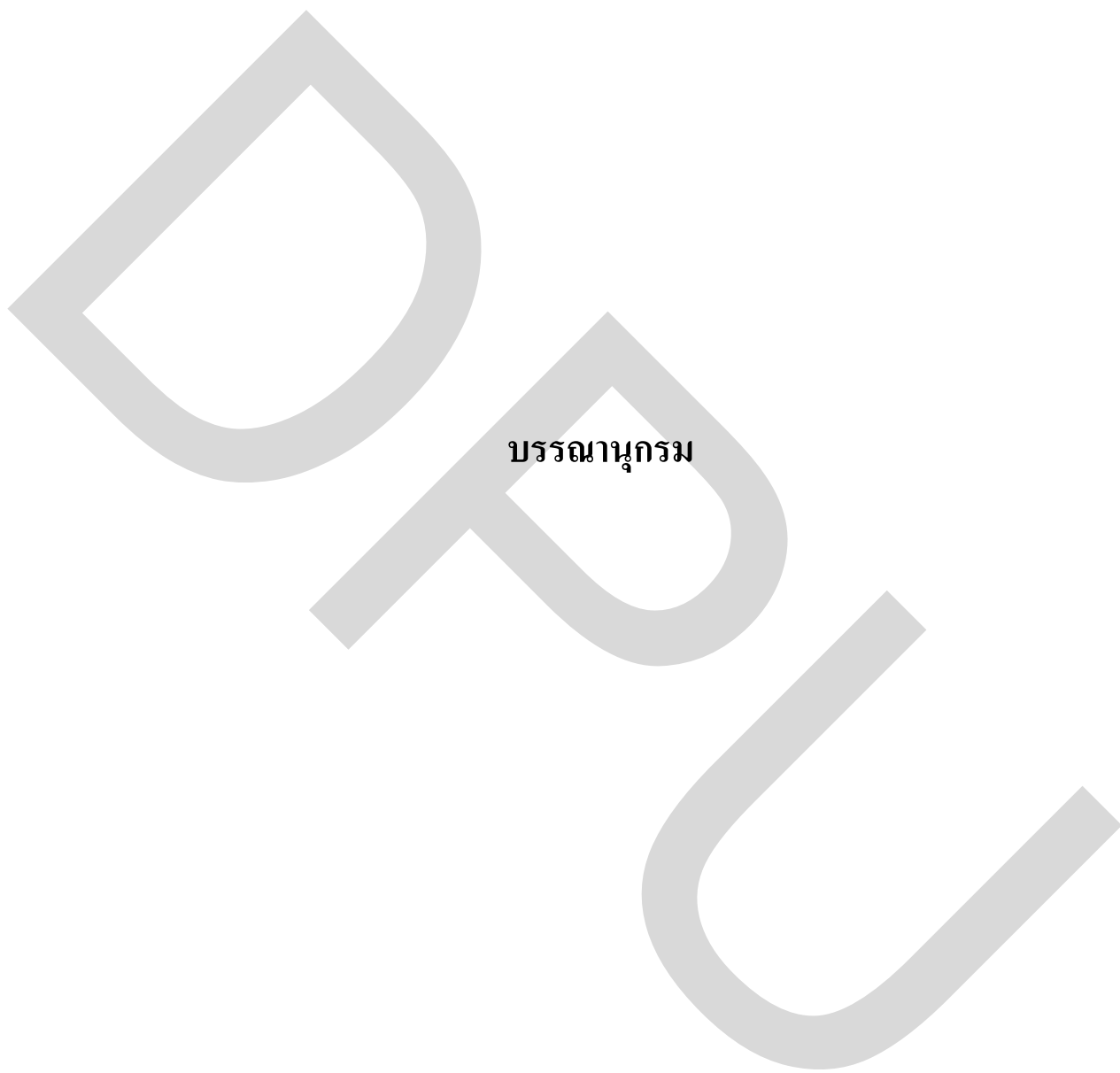
(4) กรณีเกี่ยวกับการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น เห็นควรให้มีการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเฉพาะกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรควบคู่กับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(5) กรณีเกี่ยวกับผลกระทบจากการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เห็นได้ว่าการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในประการที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีเช่นเดียวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง จึงเห็นควรนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและการยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบัญญัติไว้ควบคู่กันในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเกิดผลเป็นรูปธรรมและมีความครอบคลุมยิ่งขึ้น

(6) กรณีเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไปใช้ในการเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เห็นควรให้ศาลเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา มาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

จากข้อเสนอแนะทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงเป็นการสมควรบัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ พร้อมทั้งการยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง โดยเพิ่มเป็นมาตรา 72/1 ความว่า

“มาตรา 72/1 ศาลต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ตรงตามคำขอในคำฟ้องทุกข้อ โดยห้ามพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอหรือที่มีได้กล่าวในคำฟ้อง ทั้งนี้ ภายใต้ออกกฎหมายอันเกี่ยวกับด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน”



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรรมิกา สุทธิประสิทธิ์. (2553). ข้อคิดในเรื่อง ultra petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 10 (1).
- กฤตยชญ์ สิริเขต. (2544). ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: วิทิตพัฒน.
- กานดา แจวจริณ. (2553). ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. หลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 5 สำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2553.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). *การดำเนินคดีในศาลแรงงาน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2556). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 19)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2552). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2556). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักกฎหมาย และพื้นฐานการเข้าใจ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คิงงาม คงตระกูล. (2546). *ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. (2556). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (พิมพ์ครั้งที่ 12)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- จรัส เขมะจารุ. (2531). *คำอธิบายศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์.
- เจตน์ สดาวรรณ. (2552). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง: ความหมายและขอบเขตของกฎหมายปกครอง. บทความสำคัญวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ*.
- เจตน์ สดาวรรณ. (2552). *กฎหมายปกครอง: ความหมายและขอบเขต? วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 9 (1).
- เจตน์ สดาวรรณ. (2553). *การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม: ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วยกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ความยุติธรรมกับสังคม. บทความสำคัญวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ*.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2550). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธานีศ เกศพิทักษ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: Pholsiam Printing and Publishing (Thailand) Limited.
- นฤมล ขณะรัตน์. (2554). *ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2545). *หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2(2).
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2545). *เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง*. *วารสารนิติศาสตร์*, 32(2).
- ปริตตา สดสง่า. (2550). *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2552). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551
- พิพัฒน์ จักรางกูร และภัทรพร จักรางกูร. (2541). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- พุดิ เอื้อใจ. (2556). *การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.



- ไพัพัญญู หนูแท้. (2553). *บทบาทของศาลตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551: ปัญหาและอุปสรรค* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2551). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 บททั่วไป*. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2555). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ปณรัชช.
- โกคิน พลกุล. (2546). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- มานิช จรมาศ. (2525). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 และ 2 ว่าด้วยบททั่วไปและวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อักษรศาสตร์.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
- ฤทัย หงส์สิริ. (2555). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่ 4.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). *คำบรรยาย “วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป.”* ถอดเทปคำบรรยาย. โครงการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และศิริพันธ์ พลรบ. (2549). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
- วิษณุ วรรุญญ, ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์, และเจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). *คำรากกฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ดอกเบี๋ย.
- วีระยุทธ สัจพันโรจน์. (2548). *วิธีพิจารณาคดีในศาลภาษีอากร: ศึกษาเปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศจีพร แต้แก้ว. (2555). *หลักการพิพาทภาษีเงินได้: ศึกษาคดีแพ่งทั่วไป* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*.

- สนิท สนั่นศิลป์. (ม.ป.ป.). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 มาตรา 192 ถึงมาตรา 267. กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล.
- สมยศ เชื้อไทย. (2555). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมสกุล ณ บางช้าง. (2546). อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2555). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง ตัวย่อ คำอธิบายย่อ และเอกสารอ้างอิง เรียงมาตรา (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุริย์ เผ่าสุทธวาร. (2551). เหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4: กฎหมายปกครองต่างประเทศ. สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง.
- สุริย์ เผ่าสุทธวาร. (2554). ศาลปกครองกับการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. หลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 6 สำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2554.
- โสภณ รัตนกร. (2549). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- อัศวิน สุมาวงศ์. (2544). คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง พร้อมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- อังคณา เสาธงทอง. (2550). สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดม เฟื่องฟูง. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.
- อุดม รัฐอมฤต. (2551). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาต่างประเทศ

Marcel Kaufmann. (2002). *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen.

René CHAPUS. (2008). *Droit du contentieux administratif*. (13 édition). MONTCHRESTIEN.  
lextenso.

Schmid-Sadan/Ziekow (Hrsg.). (2010). *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. (3 auflage).  
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Ulrich Everling. (2007). *Das Verfahren der Gerichte der EU im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen  
Verfahren der Mitgliedsstaaten, Die Ordnung der Freiheit: Festschrift für Christian  
Starck zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen.

### ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นางสาวอัจฉริยา พิมพา

พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง