

บทที่ 2

หลักและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

กฎหมายวิธีพิจารณาความ หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของการดำเนินการในศาลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี อันจะทำให้ศาลสามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้⁷ แต่เดิมนั้นไม่ปรากฏว่ามีการแบ่งแยกกฎหมายวิธีพิจารณาความออกไปตามแต่ละประเภทคดีอย่างชัดเจน เนื่องจากลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นมักจะเป็นในรูปแบบเดียวกัน คือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แต่ต่อมาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมมีมากมายหลายรูปแบบ และแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละประเภท โดยในกฎหมายแพ่งนั้น ถือว่าคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กัน ในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ส่วนกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายของสังคม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐตั้งแต่สมัยดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นกฎหมายที่มีจุดประสงค์ในการค้นหาความจริงหรือผู้กระทำความผิด โดยในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิการต่อสู้ของจำเลยด้วย สำหรับกฎหมายปกครอง เป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดกฎหมายขึ้นบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยนิติสัมพันธ์นั้นมีลักษณะไม่เสมอภาค กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจปกครองอยู่เหนือองค์กรที่อยู่ใต้อำนาจปกครอง และเป็นการใช้อำนาจเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ โดยเป้าหมายในทางปกครอง คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับการแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ โดยต้องมีการเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบนั้นเสีย

⁷ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 61), โดย วรณชัย บุญบำรุง และคณะ, 2548, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

กฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง จึงเป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของปัจเจกชน ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสามประเภทดังกล่าว มีลักษณะที่แตกต่างและเป็นเอกเทศซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความประเภทใดก็ตาม การเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาในศาลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเสนอคำฟ้องโดยคู่ความ ซึ่งคำฟ้องในบางกรณีอาจมีข้อบกพร่อง หรือมีเหตุที่จะต้องมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในบทนี้จึงจะศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาศีกษาปกครองไทย หลักและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง รวมถึงบทบาทของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 หลักและทฤษฎีกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษา

ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น มีหลักและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Garantie de l'existence d'un contrôle légalité) หลักกฎหมายนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีวิวัฒนาการอย่างยาวนาน โดยได้รับอิทธิพลจากระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 และได้มีการบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนในบทนำของรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1946 และปี ค.ศ. 1958 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปกป้องประชาชนจากความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และได้นำมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง โดยเฉพาะในคดีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาล และจากการที่สภาแห่งรัฐมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในฐานะเป็นศาลสุดท้ายที่จะพิจารณาศีกษาปกครอง ทำให้เกิดหลักสองประการขึ้น คือ ประการแรกทุกนิติกรรมทางปกครองอาจถูกโต้แย้งด้วยเหตุเกินอำนาจต่อศาล และประการที่สอง คำพิพากษาของศาลปกครองสามารถฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้ หลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวอยู่บนหลักที่มีเนื้อหาทั่วไปที่ได้รับการยอมรับว่ามีค่าเทียบเท่ากฎหมายและถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง⁸

⁸ จาก “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง,” โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร. 2545, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2 (2), น. 95-143.

ในเรื่องหลักประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายนี้ อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง คือ สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมเป็นสิทธิที่ได้สกัดขึ้นจากหลักที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สิทธิดังกล่าวนี้เป็นของบุคคลที่มีส่วนได้เสียที่จะโต้แย้งนิติกรรมที่มีลักษณะของคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครอง แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการรับคดีไว้พิจารณาตามที่ศาลกำหนดไว้ สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้ขยายขอบเขตของการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมให้กว้างขึ้น เช่น การกระทำของรัฐบาล มาตรการภายในหนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นการตีความนิติกรรมที่เป็นการตระเตรียม โดยการขยายแดนของนิติกรรมทางปกครองในส่วนที่สัมพันธ์กับกิจกรรมทางศาล หรือการกระทำที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ สาธารณะขององค์กรเอกชน และพิจารณาในคดีสัญญาโดยใช้เทคนิคการพิจารณานิติกรรมที่แยกจากสัญญา (*acte détachable*) และการขยายเขตแดนการควบคุมดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เช่นเดียวกับกรณีของคำสั่งขององค์กรของรัฐเป็นอิสระ (*autorités administrative indépendantes*) และผู้ตรวจการรัฐสภา (*Médiateur*) ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง คำวินิจฉัยดังกล่าวปรากฏในคำพิพากษาศาลแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 10 ตุลาคม 1981 (คดี *Retail*)⁹

ประการที่สอง คือ สิทธิในการอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด (*Recour en cassation*) สิทธิที่จะฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นสุดท้ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของสิทธิในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่ได้สกัดขึ้นโดยคำพิพากษาในสมัยเดียวกับการสกัดหลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และหลักดังกล่าวก็มีขึ้นเพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครอง แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีได้ก็ตาม และแม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีลักษณะสูงสุดหรือเด็ดขาดหรือไม่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ การแสดงออกอย่างชัดเจนที่จะยกเว้นไม่ให้มีการฎีกาต่อสภาแห่งรัฐเท่านั้น ที่จะทำให้ไม่สามารถยื่นคำฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นสุดท้าย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างหลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองนั้น อาจกล่าวได้ว่าโดยที่หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่จะบอกได้ว่า การกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องสามารถถูกควบคุม

⁹ แหล่งเดิม.

ตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้¹⁰ จากข้อเรีกดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรใด องค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง และจะต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย กับการกระทำดังกล่าว ซึ่งก็หมายถึงองค์กรตุลาการนั่นเอง หลักการนี้จึงเรียกร่องให้องค์กรตุลาการ เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์โดยเรียกร่องให้องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำ ทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือเพิ่มเติมว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องเดิม และศาลจำเป็นต้องพิจารณาตามข้อกล่าวอ้าง หรือเพิ่มเติมดังกล่าวว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติมตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ และหากในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโต้แย้งต่อศาลปกครองในลำดับชั้นที่สูงกว่า

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

ในประเทศฝรั่งเศสหลักดังกล่าวนี้ไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติให้ห้ามไว้ โดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากบทบัญญัติที่ทราบได้โดยทั่วไปหลายๆ แห่ง และเป็นหลักที่ต้องบังคับ อย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลบัญชี สภาแห่งรัฐ สำหรับศาลอื่น ที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในคำพิพากษาก็จะได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติขึ้นจากการวางแนว

¹⁰ จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น.21), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ของศาล เช่น พิพากษาว่าศาลวินัยทุกศาลต้องรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะพิพากษาคดีนั้นๆ การกำหนดให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง คำวินิจฉัยดังกล่าวปรากฏในคำพิพากษาของศาลฎีกา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 1913 (คดี Tery)¹¹ ซึ่งต่อมาคำพิพากษานี้ในคดีดังกล่าวซึ่งสร้างขึ้นสำหรับศาลที่พิจารณาคดีวินัยก็ได้ขยายออกไปโดยใช้กับศาลปกครองทุกศาลแม้จะเป็นคดีที่ไม่ใช่คดีวินัยก็ตาม จนในที่สุดหลักดังกล่าวก็ได้เกิดเป็นข้อความขึ้น ซึ่งเป็นข้อความที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลฎีกา เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 1961 ซึ่งวางหลักว่า “หลักทั่วไปที่ใช้บังคับในศาลปกครองทุกศาล คือ กระบวนการพิจารณาจะต้องมีลักษณะฟังความทุกฝ่าย” โดยเป็นสิทธิคุ้มครองให้บุคคลที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งในสำนวนคดีทั้งหมด มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าว หลักการฟังความทุกฝ่ายไม่ได้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครองอื่นที่มีลักษณะเป็นบทสำรองที่จะนำมาใช้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่แนวคำพิพากษาดังกล่าวถือว่าหลักนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีค่าบังคับเหนือกว่า ซึ่งจะมีเฉพาะรัฐบัญญัติเท่านั้นที่จะยกเว้น ไม่นำหลักนี้มาใช้บังคับ¹²

หลักเกณฑ์แรกที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย คือ ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ซึ่งการกำหนดให้ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงก็เพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นต่างๆ และเพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ศาลจะต้องใช้เวลาแก่คู่กรณีพอสมควรที่จะดำเนินการ โดยการกำหนดระยะเวลาของศาลนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดี เนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้ นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่กรณีเสนอ ซึ่งศาลปกครองทำได้ตามระบบไต่สวนนั้นก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้ทราบและให้โอกาสโต้แย้งด้วย

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

¹¹ จาก “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” หน้าเดิม.

¹² จาก “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” หน้าเดิม.

เมื่อศาลพิจารณาคำฟ้องแล้วพบว่ามิบุคคลที่สามซึ่งไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่อาจจะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลในคดีนั้น ศาลก็ต้องแจ้งให้เขาทราบถึงคำฟ้องเพื่อให้โอกาสเขาเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอด เช่น มีผู้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ก. ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดี โดยอ้างว่าคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอน ศาลไม่เพียงแต่ต้องแจ้งคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคำสั่งแต่งตั้งทราบเพื่อให้แก้ข้อกล่าวหาเท่านั้น แต่ศาลจะต้องแจ้งคำฟ้องไปยัง นาย ก. ผู้ได้รับแต่งตั้งด้วย เพื่อให้ผู้ได้รับแต่งตั้งได้ทราบว่าคำสั่งแต่งตั้งเขาถูกฟ้องว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้เพิกถอน เขาจะได้มีโอกาสร้องเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด เพราะเขาจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลเช่นเดียวกันหากศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง¹³

หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้มีความสำคัญกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจากคำพิพากษาศาลที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องเกิดจากการที่คู่ความในคดีมีโอกาสเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ช่วยให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาประเด็นแห่งคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะหมายถึงการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยหรือเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับคำฟ้องแล้วยังหมายความว่ารวมถึงการเพิ่มเติมข้อกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้ศาลได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในกระบวนการพิจารณา ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องเพิ่มเติมและมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีภายในระยะเวลาอันสมควร นอกจากนั้นแล้ว หลักการดังกล่าวยังเป็นบทบังคับที่ห้ามมิให้ศาลมีคำสั่งยอมรับการแก้ไขหรือมีคำพิพากษาชี้ขาดในประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง เว้นแต่จะมีการดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้น โดยมาตรา 40 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติรับรองดังกล่าวว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยมีสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน

2.1.3 หลักความประสงค์ของคู่ความ (principle of party disposition) แม้วิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ วิธีพิจารณาความแพ่งนั้นจะเป็นการนำกฎหมายวิธีสบัญญัติมาปรับใช้กับคดีเพื่อให้สิทธิทางแพ่งสามารถบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ส่วนวิธีพิจารณาคดีปกครองถือเป็นการกำหนดมาตรการหรือวิธีการแก้ศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง

¹³ จาก คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป (น.34), โดย วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

แต่ในการเริ่มต้นคดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง คู่ความหรือคู่กรณีเท่านั้นที่จะเป็นผู้เริ่มต้นคดีได้ ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฤษฎีกาหมายที่ว่า “*Ne procedat iudex ex officio et sine actore*” นอกจากนี้ ศาลยังไม่มีอำนาจที่จะสั่งบังคับให้บุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาลได้เช่นเดียวกัน หลักดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นไปตาม “หลักความประสงค์ของคู่ความ” เพราะเป็นเรื่องความอิสระของคู่ความโดยแท้ที่จะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่¹⁴

หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นกระบวนการพิจารณาในสมัยดั้งเดิมนับแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม กระบวนการพิจารณาคดีนี้ได้เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ และถือเป็นหลักหนึ่งที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law¹⁵ ตามหลักนี้ คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น กล่าวคือ คู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าจะรณำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดี เป็นผู้กำหนดทิศทางความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้ที่จะเลือกที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือถอนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณามากขึ้น ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาระบบไต่สวน กล่าวคือ หน้าที่ที่เป็นทางการของศาลไม่ใช่เพียงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดขอบเขตของสาระสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีด้วย โดยศาลจะมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดี จะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น การเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น และป้องกันไม่ให้คู่ความใช้สิทธิตามกฎหมายในการประวิงกระบวนการวิธีพิจารณา แม้จะมีการนำหลักไต่สวนโดยศาลมาผสมผสานกับหลักความประสงค์ของคู่ความก็ตาม แต่โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่า “หลักความประสงค์ของคู่ความ” นั้นยังเป็นหลักสำคัญในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีนั้น จะช่วยให้ศาลทราบข้อเท็จจริงในคดีมากขึ้น และส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลอันถือเป็นหลักประกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

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

¹⁵ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 73), เล่มเดิม.

2.1.4 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l’immutabilité du litige) จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ในการเริ่มต้นคดีนั้น คู่ความเป็นผู้มีอิสระโดยแท้ในการนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลตามหลักความประสงค์ของคู่ความ แต่เมื่อภายหลังที่คู่ความได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก็ไม่ควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือขอบเขตของคดี เช่น การที่บุคคลอื่นเข้ามาแทนที่คู่ความในคดี การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของคู่ความ การเปลี่ยนแปลงวัตถุแห่งคดี หรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น หลักดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในกฎหมายโรมันสมัยเก่าโดยมีผลมาจากการที่คู่ความได้มีความผูกพันในทางคดีที่พิพาทกันอยู่ (ในภาษาละตินเรียกว่า “*litis contestation*”) ในทางทฤษฎีเรียกว่า “หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี”

โดยหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีนี้ มีความสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของคู่ความ กล่าวคือ แม้ว่าคู่ความจะมีอิสระในการที่จะกำหนดลักษณะและขอบเขตของคดีก็ตาม แต่เมื่อได้มีการกำหนดอย่างไรแล้วก็ควรที่จะคงไว้จนคดีเสร็จสิ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วในการปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนั้น ปัจจุบันหลักดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก เนื่องจากคู่ความยังสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำคู่ความได้ โดยมีเงื่อนไขว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับคำคู่ความเดิมพอสมควร (un lien suffisant หรือ un lien étroit de connexité) นอกจากหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีจะมีผลบังคับกับคู่ความแล้ว ยังมีผลบังคับกับศาลด้วยเช่นกัน เช่น การที่ศาลไม่สามารถจะตัดสินคดีไม่ครบหรือเกินไปกว่าประเด็นแห่งคดี หรือการที่ศาลไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผู้ที่เป็นคู่ความหรือคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวหรือคำขอตามคำฟ้อง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว “หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี” จึงถือเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล

2.2 รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงรูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี

2.2.1 รูปแบบของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ในปัจจุบันการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือการจัดรูปแบบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ นั้น โดยทั่วไปแล้วมีอยู่ด้วยกันสองระบบ¹⁶ ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบศาล

¹⁶ จาก "ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง," โดย วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2542, วารสารกฎหมายปกครอง, 14 (1), น.6-9.

ที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ระบบศาลคู่ คือ ระบบศาลที่ให้ศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญานั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัย คดีปกครองนั้น ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุด ของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจาก ระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญ ทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม ประเทศเยอรมัน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น จากลักษณะของข้อพิพาทดังกล่าว จึงจำเป็น ที่จะต้องมีหลักเกณฑ์กฎหมายวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกันไปจากหลักเกณฑ์ของกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่กรณี ทุกฝ่าย สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างจาก วิธีพิจารณาความแพ่งที่มุ่งหมายในการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันบนพื้นฐานของความ เท่าเทียมกัน วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะที่สำคัญ¹⁷ ดังนี้

2.2.1.1 วิธีพิจารณาระบบไต่สวน ระบบไต่สวนถือเป็นระบบในวิธีพิจารณาที่ได้มีการ ยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าคดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะ ที่แตกต่างจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ ในคดีปกครองนั้น คู่ความอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความ ฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่ความฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจ อ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ นอกจากนั้น เอกสาร พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีก็มักจะอยู่ในความครอบครองของ

¹⁷ จาก รายงานการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง (น. 4-7), โดย สถาบันวิจัยและ ให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

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

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

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแสดงให้เห็นตั้งแต่เริ่มต้นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง ตั้งแต่การรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐาน และออกคำสั่งให้มีการส่งเอกสารใดๆ ที่พิจารณาแล้ว เห็นว่าจะประโยชน์ต่อคดี ชักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและในบางกรณี ศาลก็ต้องออกไปเดินเผชิญสืบด้วยตนเองเพื่อที่จะตรวจเอกสารหรือตรวจสอบสถานที่ และหากศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่จะพิพากษาคดีได้แล้ว ศาลสามารถยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยการออกคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยจะต้อง

แจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าก่อน ซึ่งผลของวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็คือคู่กรณีไม่สามารถที่จะส่งเอกสารใดๆ ต่อศาล แต่ถ้ามีการส่งศาลก็จะไม่รับไว้ในสำนวนคดี และไม่ต้องส่งไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

นอกจากระบบไต่สวนจะมีสาระสำคัญอยู่ที่ศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความแล้ว ระบบไต่สวนยังเป็นระบบที่เน้นบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณา โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาในคดีแพ่ง ซึ่งคู่ความเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การกำหนดทิศทางการดำเนินคดี แม้กระทั่งการกำหนดพยานหลักฐานใดที่ตนจะใช้ในการพิสูจน์ความจริงแห่งคดี ในขณะที่ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ แต่สำหรับระบบไต่สวนนั้น ศาลจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาลทั้งสิ้นโดยคู่ความไม่มีสิทธิดังกล่าว กล่าวคือตั้งแต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเพราะคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุผลมาสนับสนุนอย่างเพียงพอ หรือในกรณีที่คำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องร่วมแต่ไม่ได้มีการมอบอำนาจ หรือกรณีที่คำฟ้องนั้นไม่ได้มีการมอบอำนาจหรืออนุญาตให้มีการฟ้องโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลหรือตุลาการก็มีหน้าที่เชิญหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง

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

ทั้งนี้เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วน และให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

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

จะเห็นได้ว่าหลักการแสวงหาความจริงโดยศาลหรือระบบไต่สวนที่ใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ก็มีอาจไปจำกัดหลักการฟังความทุกฝ่ายได้ เนื่องจากคู่กรณีในคดีจะต้องมีโอกาสอย่างเพียงพอที่จะเสนอทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีที่เน้นเอกสารเป็นหลักนั้น การแสดงออกที่กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นการเพียงพอสำหรับการใช้สิทธิดังกล่าว¹⁸

2.2.1.3 วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว วิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเรียบง่ายนั้น สะท้อนให้เห็นได้จากการดำเนินคดีปกครองของคู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้¹⁹ การไม่มีบทบัญญัติบังคับให้คู่กรณีต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาลนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การนำระบบการไต่สวนมาใช้ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่ง

¹⁸ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน (น. 242), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹ มาตรา 45 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.

มีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐ ซึ่งอาจทำให้เอกชนเสียเปรียบ ดังนั้น การดำเนินการทางคดีปกครองส่วนใหญ่จึงกำหนดให้ศาล มีบทบาทสำคัญ ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณาในคดีปกครอง คู่กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการช่วยเหลือในการดำเนินคดี ดังเช่นในคดีแพ่งหรือ คดีอาญา นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวก แก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น การไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้²⁰ โดยคู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้²¹ และหากคำฟ้อง ที่ยื่นมามีรายการไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการ ก็จะแนะนำหรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องแล้วแต่กรณี²²

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะยึดหลักประหยัด กล่าวคือ โดยหลักแล้วการฟ้องคดี ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²³ นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีแบบอนาถาได้อีกด้วย²⁴ ลักษณะของการฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้ เป็นลักษณะสำคัญของ กระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ซึ่งความยุติธรรมดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะโดยผู้เสียหาย เป็นผู้ให้บริการและรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ การดำเนินการให้บริการทางยุติธรรมจะใช้ งบประมาณของรัฐซึ่งเป็นไปเช่นเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยทั่วไปแล้ว ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีปกครองคือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง ซึ่งถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นธรรมดาที่จะต้องมีการ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือกฎดังกล่าว เพื่อมิให้กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของเอกชน นอกจากนั้น การฟ้องคดีดังกล่าวยังเป็นการฟ้องในลักษณะขอปลดปล่อยทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาราคาเงิน ได้ กฎหมายจึงไม่บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

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

²⁰ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²¹ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²² มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²³ มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²⁴ มาตรา 45/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พิจารณาจึงต้องดำเนินไปภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร ประกอบกับลักษณะพิเศษของ คดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับราชการ ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองดูแล รักษาประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังนั้น จึงจำต้องคำนึงถึงบริการ สาธารณะที่จะต้องต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก และไม่อาจปล่อยให้เกิดความไม่แน่นอนด้วยระยะเวลาที่ อาจถูกฟ้องร้องเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนั้น คดีปกครอง ยังเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็วนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้นนั่นเอง

2.2.1.4 วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไปพร้อมกัน กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นเรื่อง ของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของตนเป็นการ ส่วนตัว ดังนั้น เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครองขึ้น ซึ่งโดยสภาพของคดีปกครองนั้นนอกจาก จะมีผลกระทบต่อผู้อื่นแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ศาลปกครองจึงต้อง กำหนดวิธีพิจารณาที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในคดีแพ่ง และย่อมไม่อาจนำหลักความเสมอภาค เท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งเอกชนมาใช้บังคับได้ โดยนอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ และวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุล ระหว่างการดูแลคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลคุ้มครองรักษาสิทธิ และเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง เช่น ในคดีปกครองเมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครอง มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้แก่คู่กรณี ที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษาคดีก็ได้แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม²⁵ หรือในกรณีที่ คู่กรณีถอนคำฟ้อง ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไป จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้²⁶ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์

²⁵ ข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543.

²⁶ ข้อ 82 วรรคสี่ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543.

สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นคำฟ้องเมื่อใดก็ได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้ หากศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือว่ามีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ศาลอาจรับคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้²⁷ เป็นต้น

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

2.2.2.1 การเสนอคำฟ้อง การยื่นฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้สองวิธี คือ (1) การยื่นฟ้องด้วยตนเองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ณ ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ (2) การยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน²⁸

ในส่วนลักษณะของคำฟ้องนั้น มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดแต่เพียงว่าคำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และในคำฟ้องจะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้²⁹ (1) รายชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี เพื่อจะได้ตรวจสอบและติดต่อได้ (2) ระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น กรมใด เทศบาลใด หรือระบุชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น อธิบดีกรมใด นายอำเภอใด โดยไม่จำเป็นต้องระบุชื่อตัวบุคคล (3) สรุปการกระทำและข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามสมควร เช่น สรุปว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดในเรื่องอะไร อย่างไร เมื่อใด และที่ใด ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลเข้าใจและตรวจสอบจากคำฟ้องได้ว่าเรื่องที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้นมีลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยถูกต้องหรือไม่ (4) ระบุค่าของของผู้ฟ้องคดี

²⁷ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²⁸ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²⁹ จาก คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น. 207), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

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

การบรรยายบรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพแห่งข้อหาหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและมีคำขอที่ศาลออกคำสั่งได้ เช่น คำฟ้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพแห่งข้อหาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เอกชนรายหนึ่งวางท่อระบายน้ำในลำเหมืองสาธารณะทำให้น้ำไหลไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำเหมืองดังกล่าวได้ เป็นการบรรยายที่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความดังกล่าวแล้ว และการขอต่อศาลให้หน่วยงานทางปกครองสั่งเอกชนหรือรวบบริเวณที่ปิดกั้นทางน้ำเป็นคำขอที่ศาลออกคำสั่งกับได้ รวมทั้งคำฟ้องได้ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้ปรากฏลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีลงชื่อในคำฟ้องแทนซึ่งปรากฏหลักฐานตามเอกสารใบมอบอำนาจที่เสนอมาพร้อมคำฟ้องแล้ว จึงเป็นคำฟ้องที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน³⁰

2.2.2.2 การตรวจคำฟ้อง การตรวจคำฟ้องในคดีปกครองนั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการสองชั้น กล่าวคือ ในชั้นแรก เมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องตรวจคำฟ้องที่ยื่นว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ หากคำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองนั้นให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง³¹ โดยในการตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นนี้ ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2550.

³¹ มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป³² ต่อมา เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่มีข้อบกพร่อง หรือเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ³³

2.2.2.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของการพิจารณาคดีของศาลทุกศาล ทั้งนี้เพราะว่าก่อนที่จะพิพากษาคดีใดได้ ศาลจะต้องตรวจสอบให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้นมีอยู่อย่างไร เนื่องจากศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะอีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด และอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน³⁴

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

³² ข้อ 35 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

³³ ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

³⁴ จากความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (น. 177), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ส่วนหนึ่ง กับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล อีกส่วนหนึ่ง

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนี้ จะเริ่มต้นจากการโต้ตอบกันเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างคู่กรณี ดังนี้

คำฟ้อง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ ครบถ้วนแล้ว จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนา คำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องให้การหรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ของศาลด้วยก็ได้³⁵

คำให้การ คำให้การเป็นสิ่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำ โดยเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ก็จะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจทำ คำให้การ โดยยอมรับหรือโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง กล่าวคือ ต้องชี้แจงและแสดงผลของตนโดยชัดแจ้ง แสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาตามที่ปรากฏใน คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง คำให้การจะต้องทำเป็นหนังสือเช่นเดียวกับคำฟ้อง โดยศาลจะกำหนด ประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือจัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การ พิจารณาคดีด้วยก็ได้ และในการจัดทำคำให้การผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนา ยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ขึ้นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด³⁶

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วน หรือ ชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้³⁷ หากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม³⁸ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้ง สำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การต่อไป

³⁵ ข้อ 42 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543.

³⁶ ข้อ 43 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

³⁷ ข้อ 45 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

³⁸ ข้อ 46 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

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

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลา ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำคำคัดค้านคำให้การ หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้³⁹

ในคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีนั้น ให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา⁴⁰

คำให้การเพิ่มเติม เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะจัดส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

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

³⁹ ข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁴⁰ ข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

ข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือพยานบุคคล โดยศาลตั้งคำถามว่าต้องกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนให้ชัดเจน และศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้⁴¹

นอกจากนั้นแล้ว ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารหรือวัตถุพยาน กล่าวคือ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล⁴² หรือมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้⁴³

2.2.2.4 การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ ฯลฯ และการชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเองแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงทั้งหลายในสำนวนคดีเรื่องนั้นมีเพียงพอที่จะทำการวินิจฉัยเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนขึ้นเพื่อเสนอให้องค์คณะพิจารณา

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนจะประกอบด้วย⁴⁴

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้อง คำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่าที่จะให้คู่กรณีเข้าใจได้ และสรุปคำขอท้ายฟ้อง การสรุปข้อเท็จจริงนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดส่งให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน⁴⁵

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนในประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย และคำขอของผู้ฟ้องคดี

⁴¹ ข้อ 51 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁴² ข้อ 54 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁴³ ข้อ 55 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁴⁴ ข้อ 60 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁴⁵ มาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนนี้ เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้ว ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงมาปรับเข้ากับข้อกฎหมาย โดยเสนอความเห็นแก่องค์กรคณะว่า ในประเด็นเหล่านั้นควรวินิจฉัยอย่างไร เมื่อองค์กรคณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวน แล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะ จะมีคำสั่ง กำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณี ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน โดยบรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ของคู่กรณีที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหา ข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง⁴⁶

หลังจากที่ตุลาการหัวหน้าคณะฯ มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว จะต้องมีการส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เว้นแต่ ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีอาจจัดทำคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ และเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ ด้วยวาจาได้แล้ว องค์กรคณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไปหลังจากที่ได้หารือกับ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว⁴⁷

2.3 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

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

2.3.1 เงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 ถึงมาตรา 181 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอแก้ไข

⁴⁶ ข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁴⁷ ข้อ 63 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

เพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ไว้ จึงถือเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่โจทก์⁴⁸ ในการที่จะขอแก้ไขคำฟ้อง โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล มาตรา 180⁴⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ จะต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล แม้เป็นการแก้ไขในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ หรือโจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องก่อนที่จะนำคำให้การ ก็ต้องทำเป็นคำร้องทั้งสิ้น และคำร้องดังกล่าวจะต้องเป็นคำร้องที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องด้วย

ประการที่สอง คำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม มาตรา 179 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียง อันกล่าวไว้ในคำฟ้อง หรือคำให้การที่เสนอต่อศาลแต่แรกก็ได้

การแก้ไขนั้น โดยเฉพาะอาจเป็นการแก้ไขในข้อต่อไปนี้

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

แต่ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดเสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้”

ในส่วนของการเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม ตามมาตรา 179 วรรคสอง (1) นั้น ต้องเป็นการแก้ไขคำฟ้องโดยเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิมเท่านั้น กล่าวคือ ต้องมีทุนทรัพย์ในฟ้องเดิมอยู่แล้วจึงขอแก้ไข

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

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 180 การแก้ไขคำฟ้องหรือคำให้การที่คู่ความเสนอต่อศาลไว้แล้ว ให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล ก่อนวันชี้สองสถาน หรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีวันชี้สองสถาน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้นหรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย.

โดยขอเพิ่มหรือลดทุนทรัพย์ดังกล่าว⁵⁰ เช่น โจทก์ฟ้องจำเลยในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน ให้รับผิดชอบในยอดเงินขาดบัญชีที่อยู่ในความรับผิดชอบ ระหว่างพิจารณา ปรากฏผลการตรวจสอบ ครั้งหลังพบว่ายอดเงินขาดบัญชีมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีก 9,600 บาท เช่นนี้ โจทก์ชอบที่จะขอแก้ไข เพิ่มเติมจำนวนทุนทรัพย์ในฟ้องเดิม⁵¹ หากเป็นการตั้งทุนทรัพย์ขึ้นมาใหม่ โจทก์ย่อมไม่อาจขอแก้ไข เพิ่มเติมคำฟ้องได้ เช่น โจทก์ฟ้องว่าจำเลยบุกรุกทำรั้วเข้าไปในที่ดินของโจทก์ ที่ดินส่วนที่บุกรุก ราคา 1,000 บาท โดยในคำฟ้องของโจทก์บรรยายถึงขนาดรูปที่ดินที่ถูกจำเลยบุกรุกมาชัดเจน ในการทำแผนที่พิพาทกลาง จำเลยนำชี้ที่ดินนอกเหนือไปจากที่พิพาทตามฟ้อง โดยอ้างว่าเป็นของ จำเลยด้วย ส่วนที่เกินดังกล่าวคิดเป็นเงิน 4,000 บาท โจทก์จึงขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องโดยเพิ่มราคา ทรัพย์อีก 4,000 บาท รวมเป็นเงิน 5,000 บาท ดังนี้ เป็นการตั้งทุนทรัพย์ขึ้นใหม่ อันเป็นทุนทรัพย์ นอกที่พิพาทและนอกคำฟ้อง กรณีไม่ใช่เป็นการขอเพิ่มราคาทรัพย์ที่พิพาทในฟ้องเดิม⁵²

สำหรับการเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีการเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม ตามมาตรา 179 วรรคสอง (2) ก็เช่นกัน โจทก์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องโดยตั้งข้อหาขึ้นใหม่แทนข้อหาเดิม ตั้งข้อหา หรือเปลี่ยนแปลงข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาขึ้นใหม่นอกเหนือไปจากข้อหาหรือข้ออ้าง ที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาในคำฟ้องเดิม หรือตั้งข้อหาขึ้นใหม่เพิ่มเติมจากข้อหาเดิมอีกไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 966/2512 คำฟ้องเดิมโจทก์เรียกร้องให้จำเลยใช้เงินแก่โจทก์ เป็นค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดที่จำเลยฟ้องโจทก์เรียกหนี้ 6,460 บาท ซึ่งโจทก์ได้ชำระหนี้ ให้จำเลยด้วยเช็คของผู้มีชื่อไปแล้วเป็นเหตุให้โจทก์แพ้คดีต้องเสียหายถูกยึดทรัพย์ เสียค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดีและต้องเสียเกียรติชื่อเสียง รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นสามแสนบาทเศษ โจทก์ยื่นคำร้อง ขอแก้ไขคำฟ้องว่า โจทก์ขอลงคำขอที่ให้บังคับจำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนในฟ้องเดิมเสียทั้งสิ้น โดยมีคำขอใหม่ให้บังคับจำเลยใช้ค่าเช็ค 6,460 บาท ซึ่งโจทก์ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกยอกเช็คที่โจทก์ นำเอาไปเป็นประกันชำระหนี้ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้อื่นอันจำเลยจะต้องรับผิดชอบใช้ เงินชำระแทนโจทก์ จำนวนทุนทรัพย์ตามคำร้องดังกล่าวมิได้รวมอยู่ในจำนวนค่าสินไหมทดแทน ตามคำฟ้องเดิม แต่เป็นการตั้งทุนทรัพย์เรียกร้องขึ้นใหม่ จึงมิใช่การขอลดจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท ในฟ้องเดิมตามมาตรา 179 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการที่โจทก์ ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกยอกเช็คของโจทก์ขอให้จำเลยใช้เงินตามเช็คนั้นก็เป็นการตั้งข้อหาใหม่

⁵⁰ จาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2 วิธีพิจารณาความในศาลชั้นต้น (น. 229), โดย สมชัย จีฬาอุดมกร, 2554, กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง.

⁵¹ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1803/2512.

⁵² คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2124/2518.

เปลี่ยนแปลงข้อหาในฟ้องเดิม มิใช่เป็นการสละข้อหาในคำฟ้องเดิมเสียบางข้อหรือเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมตามมาตรา 179 (2) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 9677/2539 คดีสืบเนื่องมาจากโจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยทั้งสองปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อขายที่ดินและบันทึกการให้ทางทำถนนซอยในที่ดินกับให้ร่วมกันถอนคำคัดค้านที่ให้ไว้ต่อการไฟฟ้านครหลวง หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาและให้ร่วมกันใช้ค่าเสียหาย 4,000,000 บาท และดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีแก่โจทก์ นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ต่อมาในวันนัดสืบพยานโจทก์ โจทก์ยื่นคำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คำฟ้องเดิมโจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสองทำสัญญาจะขายที่ดินพิพาททั้งสองแปลงให้แก่โจทก์โดยมีเงื่อนไขในสัญญาจะซื้อขายดังกล่าวว่าจำเลยทั้งสองยอมให้โจทก์เข้าปรับปรุงพัฒนาที่ดินและนำไปขายต่อให้แก่บุคคลอื่นได้ ทั้งจำเลยทั้งสองจะแบ่งแยกที่ดินให้ทำถนนกว้าง 3 เมตร ยาวประมาณ 12 เส้น ต่อมา โจทก์จำเลยทั้งสองและบุคคลภายนอกได้ทำบันทึกการให้ทางดังกล่าวไว้ต่างหากอีกฉบับหนึ่งด้วย แต่โจทก์ไม่สามารถพัฒนาและทำถนนให้แล้วเสร็จตามที่ตกลงกันได้ เนื่องจากจำเลยที่ 2 คอยขัดขวาง เช่น คัดค้านการขุดติดตั้งไฟฟ้า น้ำประปา ลงในพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนซอย เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกเดือดร้อน โจทก์ต้องจ่ายเงินค่าถมดินในพื้นที่ถนนซอย ค่าขุดติดตั้งไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ถังน้ำบาดาลและค่าปรับให้แก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวรวมเป็นเงิน 4,000,000 บาท จึงขอให้บังคับให้จำเลยทั้งสองปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อขายและข้อตกลงในบันทึกการให้ทางทั้งให้จำเลยทั้งสองร่วมกันถอนคำคัดค้านที่ให้ไว้ต่อการไฟฟ้านครหลวง กับชำระค่าเสียหาย 4,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์ซึ่งตามคำฟ้องเดิมโจทก์มิได้ฟ้องว่า จำเลยทั้งสองผิดสัญญาจะซื้อขายโดยไม่ไปทำหนังสือสัญญาและจดทะเบียนขายตามกำหนด อันจะทำให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากจำเลยทั้งสองได้อีกหนึ่งเท่าตัว ดังนั้น โจทก์ขอแก้ไขคำฟ้องว่าให้จำเลยทั้งสองร่วมกันโอนที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ตามสัญญาจะซื้อขายกับใช้ค่าปรับจำนวน 9,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จเพิ่มจากคำฟ้องเดิมจึงเป็นการขอเพิ่มข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา และคำขอบังคับนอกเหนือไปจากคำฟ้องเดิมที่เสนอต่อศาลแต่แรก มิใช่เป็นกรณีที่เพิ่มจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในฟ้องเดิมหรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 (1) (2) ทั้งมิใช่เป็นการขอแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยดังที่โจทก์ฎีกา การแก้ไขคำฟ้องของโจทก์จึงไม่ชอบที่จะกระทำได้

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นกรณีที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยตั้งข้อหาขึ้นมาใหม่ แทนข้อหาเดิม และเป็นการตั้งทุนทรัพย์ขึ้นมาใหม่

นอกจากนั้นแล้ว ข้อที่ขอเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยการเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ ต้องอยู่ในบังคับมาตรา 179 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ว่า คำฟ้องเดิม และคำฟ้องเพิ่มเติมภายหลังนี้จะต้องเกี่ยวข้องกัน เช่น

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1846/2531 โจทก์ฟ้องกล่าวหาว่าจำเลยผิดสัญญาเช่าซื้อ โดยผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อสองงวด ติดต่อกัน สัญญาเช่าซื้อจึงเลิกกันโดยมิต้องบอกกล่าว และได้บรรยายฟ้อง มีใจความว่า เมื่อสัญญาเช่าซื้อเลิกกันแล้ว จำเลยยอมให้โจทก์ริบเงินค่าเช่าซื้อที่ได้ชำระไว้แล้ว และจำเลยยอมส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์ ถ้าไม่ส่งมอบคืนให้ถือว่าจำเลยครอบครองโดยมิชอบ จำเลยยอมชำระเงินค่าเช่าซื้อหรือค่าเสียหายที่โจทก์ต้องขาดประโยชน์ที่ควรจะได้จากทรัพย์สินที่จำเลยไม่ส่งคืนทันทีอย่างใดอย่างหนึ่งตามแต่จะเลือก แต่จำเลยไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อตามรายการในสัญญาเช่าซื้อคืนโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหายต้องขาดประโยชน์ที่ควรได้จากการเช่าทรัพย์สินดังกล่าว โดยโจทก์อาจนำทรัพย์สินที่ให้เช่าซื้อออกให้เช่าจะได้ค่าเช่าตามปกติเดือนละ 25,000 บาท ซึ่งตามคำบรรยายฟ้องดังกล่าวตรงตามข้อตกลงของโจทก์จำเลยในสัญญาเช่าซื้อ ดังนั้น ค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องจากจำเลยตามคำร้องขอแก้ไขฟ้องของโจทก์ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่จำเลยไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์ ยังคงครอบครองทรัพย์สินของ โจทก์ที่ให้จำเลยเช่าซื้อตลอดมาภายหลังจากสัญญาเช่าซื้อเลิกกันแล้ว ทำให้โจทก์ขาดประโยชน์ที่ควรจะได้ จึงเป็นค่าเสียหายอันเกิดจากข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อมิใช่แก้ไขให้จำเลยรับผิดชอบละเมิดดังที่จำเลยฎีกา ดังนั้น การแก้ไขฟ้องของโจทก์ที่เกี่ยวกับข้อหาหรือฐานความผิดและที่เกี่ยวกับคำขอบังคับตามคำร้องของโจทก์ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องให้บริบูรณ์และคำฟ้องที่ขอแก้ไขก็เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ทั้งมิได้ทำให้ประเด็นแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด จำเลยมีโอกาสดังจะซักค้านพยานโจทก์และนำสืบพยานของตนได้เต็มที่ จึงไม่ทำให้จำเลยเสียเปรียบและหลงข้อต่อสู้ ส่วนเหตุที่โจทก์ขอแก้ไขฟ้อง โจทก์ได้อ้างไว้แล้วว่าเนื่องจากฟ้องของโจทก์มีข้อบกพร่องบางประการซึ่งก็เป็นการเพียงพอแล้ว คำสั่งของศาลชั้นต้นที่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขฟ้องได้ตามคำร้องของโจทก์ดังกล่าว จึงชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 6775-6776/2548 ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองฟ้องอ้างว่าถูกจำเลยเลิกจ้างโดยกล่าวหาว่าโจทก์ทั้งสองขยอกทรัพย์สินซึ่งไม่เป็นความจริง สภาพแห่งข้อหาที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือโจทก์ทั้งสองถูกจำเลยเลิกจ้าง โดยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาคือเหตุที่เลิกจ้างนั้นไม่มีอยู่จริง ขอให้บังคับจำเลยจ่ายค่าชดเชย ค่าเสียหายจากการการกระทำละเมิด และคืนเงินประกัน เห็นได้ว่า ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองบรรยายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม เท่ากับโจทก์ทั้งสองฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์ทั้งสองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่ว่าเหตุผลนั้นจะเกิดจากฝ่ายโจทก์ทั้งสองผู้เป็นลูกจ้างหรือเกิดจาก

ฝ่ายจำเลยผู้เป็นนายจ้าง ส่วนคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องโจทก์ทั้งสองขอเรียกค่าเสียหายจากการละเมิด อันเกิดจากการที่จำเลยจงใจกลั่นแกล้งร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาฐานยักยอก แก่โจทก์ทั้งสองโดยไม่เป็นความจริง ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย สภาพแห่งข้อหา ที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือจำเลยร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนด้วยเรื่อง ที่ไม่เป็นจริงว่าโจทก์ทั้งสองยักยอกทรัพย์ ด้วยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาว่าจากการร้องทุกข์นั้น ทำให้โจทก์ทั้งสองถูกจับกุมและถูกฟ้องเป็นคดีอาญา ได้รับความเสียหายเป็นค่าขาดประโยชน์ ไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ต้องเสียค่าว่าจ้างทนายความ ในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจ ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าขาดประโยชน์ที่โจทก์ทั้งสอง ไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ค่าว่าจ้างทนายความในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจในการที่ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา แม้ว่าตามคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม คำฟ้องของโจทก์ทั้งสองจะเป็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเช่นกัน แต่เป็นการกระทำ ละเมิดเนื่องจากการร้องทุกข์และฟ้องคดีอาญา ไม่เกี่ยวกับการเลิกจ้างที่ไม่มีเหตุอันสมควร ที่โจทก์ทั้งสองฟ้องเรียกค่าเสียหายตามคำฟ้องเดิม คำฟ้องภายหลังตามคำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง จึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 วรรคสาม

อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาโดยวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 179 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มิได้ห้ามการเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมโดยการเพิ่มสภาพ ข้อหา คำขอบังคับหรือข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาแต่อย่างใด คำว่า เพิ่มเติมฟ้องเดิม ให้บริบูรณ์ มิได้หมายความว่าคำฟ้องเดิมมีความบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งโจทก์อาจขอเพิ่มเติม คำฟ้องเพียงเพื่อให้คำฟ้องเดิมถูกต้องและสมบูรณ์ แต่มีความหมายว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่โจทก์ขอเพิ่มเติมจากคำฟ้องเดิมนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม คำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง ของโจทก์ แม้จะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสภาพแห่งข้อหา คำขอบังคับและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลัก แห่งข้อหาขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิม แต่ก็ยังเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม ถือเป็นการ แก้ไขคำฟ้องโดยการเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์ตามมาตรา 179 (2) และข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเดิม และตามคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องของโจทก์ที่ยื่นภายหลังเกี่ยวเนื่องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและ ชี้นำตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้ ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 (คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 4675/2543)

ประการที่สาม ต้องยื่นก่อนวันชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน มาตรา 180 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ การแก้ไขคำฟ้องที่เสนอต่อศาล ให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลก่อนวันชี้สองสถานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หรือในกรณีที่ไม่มีกรณียุติสองสถาน ให้ยื่นคำร้องก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่มีเหตุอันไม่สมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้

ก่อนหน้านั้น หรือเป็นการแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขคำฟ้องไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 ถึงมาตรา 181 มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁵³ กล่าวคือ เมื่อโจทก์ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้วต่อมา หากเห็นว่าข้อความในคำฟ้องของโจทก์บกพร่อง ไม่ครบถ้วนหรือเกินเลยไป โจทก์ก็อาจขอแก้ไขคำฟ้องได้ โดยหลักการของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงาน⁵⁴ มีดังนี้

(1) จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับฟ้องเดิม เช่น เดิมฟ้องเรียกค่าชดเชยเนื่องจากนายจ้างเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดไว้ ต่อมาจะฟ้องเพิ่มเรียกสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเนื่องจากนายจ้างเลิกจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าด้วยก็ได้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิมคือเกิดจากกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างครั้งเดียวกัน เป็นต้น

(2) ต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติม โดยในคำร้องระบุให้แน่ชัดว่าจะแก้ไขข้อความในคำฟ้องเดิมหน้าใด บรรทัดใด จากข้อความอย่างไรเป็นข้อความว่าอย่างไร หรือจะเพิ่มเติมข้อความใหม่ที่ใด คำร้องประเภทนี้ต้องมีสำเนาเท่าจำนวนจำเลยแนบไปพร้อมด้วย

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

⁵³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

มาตรา 31 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

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

เป็นผู้เรียงให้ และเนื่องจากคู่ความไม่เข้าใจถึงวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานดีพอ จึงเขียนคำฟ้องขาดตกบกพร่อง เป็นเหตุให้มีการแก้ไขคำฟ้องหลังจากที่ศาลแรงงานได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทไปแล้วอยู่เสมอ ดังนั้น ในทางปฏิบัติศาลแรงงานก่อนให้โจทก์แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้⁵⁵

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

2.4 บทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี

ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นคดีด้วยตนเองโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาล กล่าวคือ ศาลไม่อาจยกคดีขึ้นมาเพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาได้เอง อย่างไรก็ตาม โดยที่ลักษณะข้อพิพาทของคดีแพ่งและคดีปกครองมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงมีความแตกต่างกัน ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงบทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเฉพาะในชั้นเริ่มต้นคดี

2.4.1 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดี ในคดีแพ่งทั่วไป คู่ความจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ ในการเสนอคำฟ้องก็ดี คำให้การก็ดี หรือคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่งก็ดี คู่ความต้องระวังกฎหมายประโชชน์ของตนเอง⁵⁶ ซึ่งก็คือหลักความประสงค์ของคู่ความ โดยคู่ความจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตและทิศทางของคดี ตลอดจนความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา เช่น การยอมรับกันในบางประเด็นและให้มีการดำเนินกระบวนการ

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

⁵⁶ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 219), โดย หยุต แสงอุทัย, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, แก้ไขปรับปรุงโดยสมยศ เชื้อไทย.

พิจารณาต่อไปในประเด็นที่เหลือ การถอนฟ้อง การตกลงประนีประนอมยอมความ เป็นต้น เนื่องจากลักษณะของคดีแพ่งเองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คู่ความจึงอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งจะทำหน้าที่เพียงควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันบทบาทของศาลยุติธรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยศาลมิได้ทำหน้าที่หรือมีบทบาทเป็นเพียงคนกลางที่คอยแต่เพียงกำกับกับการดำเนินคดีและนำพยานหลักฐานที่ได้จากการที่คู่ความนำสืบเท่านั้น ในหัวข้อบทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีนี้ จึงจะทำการศึกษาถึงบทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีของคดีแพ่งทั่วไป คดีมโนสาเร่ และคดีผู้บริโภค เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลตามแต่ลักษณะของคดีแต่ละประเภท ดังนี้

2.4.1.1 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีแพ่งทั่วไป ในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งนั้น ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“ให้ศาลมีอำนาจที่จะตรวจคำคู่ความที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับไว้เพื่อยื่นต่อศาล หรือส่งให้แก่คู่ความ หรือบุคคลใด ๆ”

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ถือเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไปในการตรวจคำคู่ความที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของศาลเองไม่มีหน้าที่ทักท้วงหรือแนะนำคู่ความในกระบวนการความแต่อย่างใด ถือเป็นหน้าที่ของคู่ความจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่บังคับไว้ เช่น จำเลยยื่นฎีกาก่อนวันครบกำหนดที่อาจยื่นได้ พนักงานรับฟ้องของศาลชั้นต้นตรวจแล้วแจ้งให้จำเลยทราบว่า ฎีกาจำเลยไม่ได้คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้น จำเลยยืนยันให้นำเสนอศาลเพื่อสั่ง แต่พนักงานรับฟ้องของศาลชั้นต้นไม่ได้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมชั้นฎีกาจากจำเลยในทันทีและไม่ได้เสนอฎีกาของจำเลยให้ศาลชั้นต้นสั่งในวันนั้น อีกทั้งไม่ได้รายงานเรื่องนี้ให้ศาลชั้นต้นทราบในวันนั้นหรือวันสุดท้ายที่จำเลยอาจจะยื่นฎีกาได้แต่รายงานเรื่องดังกล่าวให้ศาลชั้นต้นทราบเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่จะยื่นฎีกาได้แล้ว ดังนี้ จึงเห็นว่าการตรวจฎีกาว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลชั้นต้น มิใช่พนักงานรับฟ้อง⁵⁷

นอกจากนั้นแล้ว มาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า

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

⁵⁷ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 179/2518 และที่ 1673/2523.

เห็นสมควรก็ได้ ถ้ามิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลในระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ก็ให้คำสั่งไม่รับคำคู่ความนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรม ในการพิจารณาตรวจคำฟ้องของโจทก์ โดยการพิจารณาคำฟ้องดังกล่าวเป็นการพิจารณาในเบื้องต้น ว่าคำฟ้องของโจทก์นั้นได้ทำถูกต้องตามระเบียบแบบแผนตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำหรือไม่ เช่น

การตรวจรูปแบบ ว่าเขียนหรือพิมพ์มาถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องสำนวนความหรือไม่ ผู้มายื่นคำคู่ความนั้นเป็นผู้มีอำนาจยื่นหรือไม่ มีรายการและลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่ เช่น จำเลยยื่นอุทธรณ์โดยใช้กระดาษแบบพิมพ์คำฟ้องอุทธรณ์ แต่ตอนลงชื่อในแผ่นสุดท้ายกลับใช้กระดาษแบบพิมพ์ท้ายคำแก้อุทธรณ์แทนที่จะเป็นแบบพิมพ์ท้ายอุทธรณ์ซึ่งไม่ถูกต้อง และเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้นที่จะตรวจอุทธรณ์แล้วส่งแก้ไขก่อนที่จะรับอุทธรณ์ แต่เมื่อมิได้สั่งให้แก้ไขและศาลอุทธรณ์รับวินิจฉัยและมีคำพิพากษาไปโดยมิได้สั่งให้แก้ไขให้บริบูรณ์เสียก่อนชี้ขาดตัดสินคดี ก็ไม่ทำให้อุทธรณ์ของจำเลยไม่เป็นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นถึงขนาดที่จะรับไว้พิจารณาต่อไปไม่ได้⁵⁸ หรือโจทก์ไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำฟ้อง คงมีแต่ทนายโจทก์ลงลายมือชื่อเป็นผู้เรียงพิมพ์เท่านั้น ฟ้องโจทก์จึงเป็นฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 67 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้คืนหรือแก้ไขคำฟ้องได้ตามมาตรา 18 วรรคสอง แต่ศาลชั้นต้นพิจารณาและพิพากษาไปโดยมิได้สั่งให้คืนหรือแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าในชั้นอุทธรณ์ โจทก์ได้ลงลายมือชื่อในคำแก้อุทธรณ์แล้วยอมแสดงว่าโจทก์ได้ยื่นฟ้องคดีนี้จริงที่ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ศาลชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้โจทก์ลงลายมือชื่อในคำฟ้องแล้วอ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ไป ถือว่าได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวแล้ว ฟ้องโจทก์จึงเป็นฟ้องที่สมบูรณ์⁵⁹ เป็นต้น

การตรวจถ้อยคำสำนวน กล่าวคือ ถ้อยคำสำนวนที่ใช้เหมาะสมหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือไม่ มีการใช้ถ้อยคำที่ฟุ่มเฟือย วกวน จนไม่สามารถทราบได้ว่าโจทก์ต้องการอะไร หรือมีความประสงค์อะไรในคำฟ้อง ศาลก็ต้องสั่งให้แก้ไขโดยสั่งให้คืนคำฟ้องไปให้ทำมาใหม่หรือแก้ไข ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่มีการคืนคำคู่ความฉบับที่ยื่นเข้ามา โดยคำคู่ความนั้นยังอยู่ในสำนวนความ คู่ความต้องทำเป็นฉบับใหม่มาขึ้น เช่น การที่โจทก์เขียนคำฟ้องแทรกกระหว่างบรรทัดจนเต็มพริ้วไปหมด⁶⁰ เอกสารที่โจทก์ยื่นต่อศาลใช้แบบพิมพ์สับสนและในเนื้อหาโจทก์บรรยายเป็นรูปอุทธรณ์คำสั่งแล้วลงท้ายกลายเป็นขอให้ศาลฎีกาพิพากษา

⁵⁸ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 4071/2534.

⁵⁹ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 601/2537.

⁶⁰ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 359/2484.

ซึ่งเป็นเรื่องปะปนกันยุ่งไปหมด โดยไม่ทราบแน่ชัดว่าโจทก์ประสงค์จะยื่นเป็นฎีกา เป็นอุทธรณ์ หรือเป็นคำร้อง ดังนี้ อาศัยความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 18 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจสั่งให้คืนคำคู่ความของโจทก์ไปจัดทำเสียใหม่ให้ถูกต้องได้⁶¹ หรือโจทก์ยื่นฟ้องที่มีคำบรรยายที่เขียนฟุ่มเฟือย ศาลสั่งให้ไปทำมาใหม่ในเจ็ดวัน โจทก์ไม่ปฏิบัติตาม ศาลย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง⁶² เป็นต้น

การตรวจเอกสารที่กฎหมายต้องการให้โจทก์ต้องยื่นพร้อมกับคำฟ้องมีครบถ้วนหรือไม่ โดยเอกสารต่าง ๆ ที่กฎหมายต้องการ ได้แก่ หนังสืออนุญาตหรือให้ความยินยอมในการฟ้องคดีของผู้ไร้ความสามารถ⁶³ ใบแต่งตั้งทนายความ⁶⁴ และใบมอบฉันทะ⁶⁵ ถ้ามิใช่เอกสารที่กฎหมายต้องการให้โจทก์ยื่นพร้อมกับคำฟ้องแล้ว ไม่ถือว่าเป็นข้อบกพร่อง เช่น ประเด็นเรื่องหนังสือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีของโจทก์มิได้ปิดอากรแสตมป์นั้น มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้บังคับว่าหนังสือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีเป็นเอกสารที่ต้องแนบมาพร้อมกับคำฟ้อง ดังนั้น แม้ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องจะไม่มีหนังสือมอบอำนาจแนบมาด้วยก็ไม่ทำให้ฟ้องโจทก์ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย เพียงแต่ถ้าเมื่อใดโจทก์อ้างหนังสือมอบอำนาจเป็นพยานหลักฐาน โจทก์จะต้องปิดแสตมป์ให้บริบูรณ์และชัดเจนแล้ว ศาลจึงจะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีแพ่งได้⁶⁶

การลงลายมือชื่อ คำฟ้องคดีแพ่งที่ไม่มีลายมือชื่อโจทก์ ไม่มีลายมือชื่อผู้เรียงและไม่มีลายมือชื่อผู้เขียนหรือพิมพ์ เป็นเพียงคำฟ้องที่ไม่บริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 67 (5) ศาลมีอำนาจสั่งให้คืนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้บริบูรณ์ภายในเวลาที่กำหนด⁶⁷ นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจลงลายมือชื่อในคำฟ้องโดยไม่มีอำนาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่มีลายมือชื่อของคู่ความ ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ตามมาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁶⁸

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

⁶¹ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 263/2511.

⁶² คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 862/2513.

⁶³ มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

⁶⁴ มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

⁶⁵ มาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

⁶⁶ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 18/2544.

⁶⁷ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 5556/2543.

⁶⁸ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 871/2550.

เสียก่อน โดยค่าธรรมเนียมที่ศาลจะมีอำนาจสั่งให้นำมาวางในกำหนดเวลาได้นั้น จะต้องเป็นค่าธรรมเนียมที่จะต้องชำระต่อศาล หากเป็นค่าธรรมเนียมที่ต้องวางเพื่อชำระแทนอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ศาลจะต้องกำหนดเวลาให้วาง

ในการที่ศาลจะสั่งให้คืนคำคู่ความไปทำมาขึ้นใหม่นั้น จะต้องเป็นกรณีที่คำคู่ความนั้นมีข้อบกพร่อง ซึ่งศาลจะต้องชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในคำสั่งที่ให้คืนไปทำมาใหม่ การสั่งคืนโดยไม่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องถือว่าเป็นการสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะสั่งไม่รับคำคู่ความโดยอาศัยคำสั่งที่ไม่ชอบนั้นไม่ได้

2.4.1.2 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีมโนสำเนา⁶⁹ การมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาของไทยแต่ดั้งเดิมมา ไม่ปรากฏที่มาโดยชัดเจนว่าเป็นวิธีพิจารณาที่พัฒนาขึ้นมาจากกฎหมายไทยโดยแท้จริงหรือนำหลักมาจากกฎหมายของต่างประเทศอย่างไรหรือไม่ แต่จากการวิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอาจสรุปได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งหมายให้มีการแยกคดีความแพ่งเล็กน้อยให้อยู่อำนาจของศาลแขวง โดยมีข้อพิจารณาประกอบว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีเล็กน้อยหรือที่เรียกว่า “ความมโนสำเนา” สามารถพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษานายเดียวได้ และมีให้อุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาภาระของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด⁷⁰ อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 โดยเหตุผลที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ เพื่อให้คดีรวดเร็วขึ้นและเพื่อลดค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมเมื่อคำนึงถึงทุนทรัพย์ในคดีที่พิพาทกัน สำหรับรูปแบบของวิธีพิจารณาความนั้น มีหลักการมาจากวิธีพิจารณาคดีเล็กน้อย (small claims) ของกลุ่มประเทศ Common Law โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักการฟ้องคดีโดยเรียบง่ายโดยส่งเสริมให้ประชาชนมาใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเองและเพิ่มบทบาทให้ศาล (หรือเจ้าหน้าที่ของศาล) เข้ามาช่วยเหลือในการทำคำฟ้อง การเน้นระบบไต่สวนก่อนการพิจารณาคดี การกำหนดบทบาทให้ศาลเป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง การใช้วิธีพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและการผ่อนคลายหลักการรับฟังพยานหลักฐาน การดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วโดยการกำหนด

⁶⁹ ในเรื่องวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 โดยได้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 190 จัดว่า มาตรา 193 วรรคสี่ มาตรา 193 ทวิ มาตรา 193 ตริ มาตรา 195 และมาตรา 196 ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคดีรวดเร็วขึ้น และให้สอดคล้องเป็นแนวเดียวกันกับการพิจารณาคดีโดยขาดนัดสำหรับคดีแพ่งสามัญ.

⁷⁰ จาก “การส่งเสริมให้มีการใช้วิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาเพิ่มขึ้น,” โดยเกริก วัฒนกุล, 2530, บทบันทึก, 43 (1), น. 63-67.

ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นและลดการอุทธรณ์ฎีกา และการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี⁷¹

โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 189 บัญญัติให้ คดีมีโนสาเร่ คือ

(1) คดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาสินทรัพย์ได้ไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(2) คดีฟ้องขับไล่บุคคลใด ๆ ออกจากอสังหาริมทรัพย์อันมีค่าเช่าหรืออาจให้เช่าได้ในขณะยื่นคำฟ้องไม่เกินเดือนละสี่พันบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

อาจารย์ธานีศ เกศวพิทักษ์ ซึ่งมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 ได้อธิบายว่า กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ ได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาในส่วนของการสืบพยาน คดีมีโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก ซึ่งเดิมต้องดำเนินการเช่นเดียวกับคดีสามัญ คือ เน้นในระบบกล่าวหา (Accusatorial system หรือ Adversary system) มาเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial system) เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ไต่สวนพยานหลักฐานค้นคว้าหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองมากกว่าที่จะเป็นหน้าที่ของคู่ความนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลดังเช่นในระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในคดีสามัญ และกำหนดให้ศาลต้องทำการไต่สวนไต่ถาม อีกทั้งการกำหนดกรอบระยะเวลาการเลื่อนคดีได้ครั้งละไม่เกินเจ็ดวันเพื่อเร่งรัดคดีให้เสร็จไปโดยรวดเร็ว⁷²

ในส่วนของการเริ่มต้นคดีมีโนสาเร่นั้น ตามมาตรา 190 ทวิ⁷³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดบังคับให้ศาลต้องใช้วิธีพิจารณาคดีมีโนสาเร่กับคดีมีโนสาเร่โดยเคร่งครัด นอกจากนั้นแล้วมาตรา 191⁷⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าว

⁷¹ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 269), เล่มเดิม.

⁷² จาก “วิธีพิจารณาคดีมีโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากที่แก้ไขใหม่: บทบาทของศาลที่ต้องเปลี่ยนแปลง,” โดย ธานีศ เกศวพิทักษ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “มีอะไรใหม่ใน วิ.แพ่ง(คดีมีโนสาเร่)” เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2542 ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁷³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 190 ทวิ ในคดีมีโนสาเร่ ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้

⁷⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 191 วิธีฟ้องคดีมีโนสาเร่นั้น โจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือหรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้

ถ้าโจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจาแล้ว ศาลบันทึกการแถลงข้อหาเหล่านั้นไว้อ่านให้โจทก์ฟัง แล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

ได้กำหนดบทบาทของศาลเพิ่มขึ้นในการช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องคดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของระบบไต่สวนทำนองเดียวกับการฟ้องคดีปกครองนั่นเอง⁷⁵ ตามมาตราดังกล่าวบัญญัติให้ศาลมีหน้าที่ช่วยเหลือโจทก์ในกรณีที่มีความบกพร่องอันเกิดจากความไม่สันติชัดเจน ในกรณีที่โจทก์ยื่นฟ้องเป็นหนังสือหากศาลเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญ ในบางเรื่องศาลต้องมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญดังกล่าว เช่น โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ 1 ลูกจ้างของจำเลยที่ 2 ได้ขับริยยนต์ของจำเลยที่ 2 ด้วยความประมาท เลินเล่อจนรถยนต์ที่โจทก์ขับมาเป็นเหตุให้รถของโจทก์ได้รับความเสียหายคิดเป็นค่าซ่อมจำนวน 270,000 บาท ขอให้บังคับให้จำเลยทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้อง ศาลชั้นต้นตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าฟ้องของโจทก์ มิได้บรรยายว่าจำเลยที่ 1 ได้กระทำในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 2 อันจะทำให้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็น นายจ้างของจำเลยที่ 1 ตามที่โจทก์ได้บรรยายมาในคำฟ้องนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 กรณีเช่นนี้ ถือได้ว่าคำฟ้องของโจทก์ขาดสาระสำคัญบางเรื่องอันเป็นประเด็นแห่งคดีที่พึงกระทำ ให้จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบ ศาลชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องได้⁷⁶ หรือในกรณีที่โจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลซึ่งเป็นวิธีการฟ้องคดีโมฆะอย่างหนึ่ง ศาลมีหน้าที่ช่วยเหลือโจทก์โดยการบันทึกคำฟ้องด้วยวาจา ดังกล่าว การเพิ่มบทบาทของศาล ตามที่กล่าวมานั้นมีเหตุผลเพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้คู่ความสามารถดำเนินคดี ในศาลด้วยตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งทนายความ

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการใช้อำนาจของศาลในการที่จะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไข คำฟ้องนั้น มีขอบเขตเฉพาะในการสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องให้เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้เท่านั้น หากมีการตีความให้ศาลใช้อำนาจ รวมไปถึงการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื้อหาสาระหรือประเด็นข้อพิพาทของคำฟ้องแล้ว ย่อมเป็นการ ขัดกับ “หลักความประสงค์ของคู่ความ” ที่คู่ความมีสิทธิเต็มที่ในการกำหนดขอบเขตของคดี โดยการนำเสนออย่างอิสระ จึงเห็นได้ว่าบทบาทของศาลในชั้นเริ่มต้นคดีโมฆะนั้น ควรมีบทบาท เพื่อช่วยเหลือคู่ความในการเขียนคำคู่ความให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ศาลควรระมัดระวังที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการหรือนำคู่ความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา สาระสำคัญแห่งคดี ซึ่งหากศาลได้ทำเช่นนั้นแล้วอาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากคู่ความต้องแพ้คดี หรือได้รับความเสียหายจากการที่ศาลมีคำสั่งหรือให้คำแนะนำดังกล่าว⁷⁷

⁷⁵ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น. 277), เล่มเดิม.

⁷⁶ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 400/2537.

⁷⁷ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2, หน้าเดิม.

2.4.1.3 บทบาทของศาลยุติธรรมในชั้นเริ่มต้นคดีผู้บริโภค ปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจแข่งขันกันผลิตสินค้าและบริการ ส่งผลดีต่อผู้บริโภคในแง่ที่มีสินค้าและบริการให้เลือกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าสินค้าและบริการที่อยู่ในท้องตลาดทุกวันนี้มีทั้งที่มีคุณภาพและไม่มีคุณภาพปะปนกันอยู่ การคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าหรือบริการให้ได้รับความเป็นธรรมและให้บริโภคแต่สิ่งที่มีคุณภาพและปลอดภัยจึงมีความสำคัญยิ่ง วิธีการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ การใช้มาตรการเชิงป้องกัน เช่น การให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ครบถ้วนถูกต้อง และการให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมตั้งแต่ในขั้นตอนการทำสัญญา แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้วเห็นว่า ยังมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการเชิงป้องกันที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ จำเป็นที่จะต้องมีการเชิงเยียวยาที่มีประสิทธิภาพด้วยจึงจะสามารถคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง มาตรการเชิงเยียวยาที่ใช้กันอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ใช้บังคับตกอยู่ในบังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งถูกออกแบบมาสำหรับการดำเนินคดีที่มีแนวความคิดว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงความแตกต่างของคู่ความทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา หรืออำนาจต่อรอง แต่คดีผู้บริโภคนั้นมีลักษณะแตกต่างออกไป ผู้ประกอบธุรกิจมักจะเป็นฝ่ายที่มีความรู้และสถานะทางเศรษฐกิจดีกว่าฝ่ายผู้บริโภค จึงทำให้มีอำนาจการต่อรองที่เหนือกว่า ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจจึงอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน หลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่อาจทำให้เจตนารมณ์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคบรรลุเป้าประสงค์ได้ หากกระบวนการเยียวยาความเสียหายไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับคดีผู้บริโภคแล้ว ก็เท่ากับเป็นการยอมรับให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ขาดจริยธรรมยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปโดยไม่ต้องนำพาต่อความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ผลที่ตามมาคือผู้บริโภคจะถูกเอารัดเอาเปรียบในระดับที่รุนแรงขึ้น คุณภาพและมาตรฐานของสินค้าและบริการจะต่ำลง จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ⁷⁸ คือ

- (1) ให้ผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น
- (2) จัดกระบวนการค้นหาความจริงให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

⁷⁸ จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 (น. 2), โดย ชาญณรงค์ ปรานีจิตต์, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

(3) ปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดีให้รวดเร็ว และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เอื้อต่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคร

(4) เสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ และป้องปรามผู้ประกอบการที่ไม่สุจริต

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

“ให้มีเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภค ตามที่ศาลมอบหมาย ดังต่อไปนี้

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

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานคดีเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูลหรือให้จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่

หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา”

บทบัญญัติมาตราดังกล่าว กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีผู้บริโภคเมื่อศาลได้มอบหมายให้ดำเนินการเรื่องต่างๆ ดังที่ระบุไว้ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีไม่ได้เพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ หากแต่ปรากฏตามที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นด้วย ดังนั้น จึงอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีออกได้เป็นสองส่วน คือ อำนาจหน้าที่ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง และอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการที่ศาลมีคำสั่งมอบหมาย

(1) อำนาจหน้าที่ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง ได้แก่

การบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา หน้าที่ในข้อนี้ของเจ้าพนักงานคดีนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 20⁷⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

การไต่ถามคดี ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 บัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนของการพิจารณาคดีของศาลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ในกรณีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายมาศาลในวันนัดพิจารณาแล้ว สิ่งที่ยกกฎหมายบังคับให้ทำประการแรกคือ การไต่ถามคู่ความเพื่อให้ข้อขัดแย้งยุติไปโดยเร็ว โดยในคดีผู้บริ โภค นั้น มาตรา 25⁸⁰ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้เจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่ถามคดี นอกจากนั้นแล้ว ศาลอาจกำหนดบุคคลอื่นหรือบุคคลที่คู่ความตกลงกันเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่ถามคดีก็ได้

การรายงานเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวที่สมควรใช้ในระหว่างพิจารณาคดี⁸¹

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

⁷⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

มาตรา 20 การฟ้องคดีผู้บริ โภค โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

⁸⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

มาตรา 25 ในวันนัดพิจารณา เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้วให้เจ้าพนักงานคดีหรือบุคคลที่ศาลกำหนดหรือที่คู่ความตกลงกันทำการไต่ถามคดีให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันก่อนในการไต่ถามคดี ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือผู้ไต่ถามคดีเห็นสมควรผู้ไต่ถามคดีจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการไต่ถามคดี ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

⁸¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

มาตรา 63 เพื่อบรรเทาความเสียหายหรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความหรือผู้บริ โภค เป็นส่วนรวมเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความมีคำขอหรือปรากฏจากรายงานของเจ้าพนักงานคดี ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการนั้นได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อมูลหรือออกหมายเรียกบุคคลนั้นมาไต่สวนเกี่ยวกับความเสียหาย เหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายรวมทั้งกิจการและทรัพย์สินของจำเลยได้ตามที่เห็นสมควร

ในการยื่นฟ้องคดีผู้บริโภคนั้น ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา
คดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีผู้บริโภค โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์
ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้ว
ให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

คำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีรวมทั้งคำขอบังคับชัดเจนพอ
ที่จะทำให้เข้าใจได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง
ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้”

การฟ้องคดีผู้บริโภคจึงสามารถทำได้สองวิธี คือ การฟ้องเป็นหนังสือ หรือ การฟ้อง
ด้วยวาจา ในกรณีที่โจทก์ยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หากคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญ
ในเรื่องใด เจ้าพนักงานคดีอาจให้คำแนะนำแก่โจทก์เพื่อจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้องครบถ้วน
ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีดำเนินการเพื่อให้มีการจดบันทึก
รายละเอียดแห่งคำฟ้องลงในแบบพิมพ์คำฟ้อง แล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ⁸²
โดยการฟ้องคดีด้วยวาจานั้นมิใช่เป็นการไปแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลเพื่อให้ศาลบันทึกไว้ดังเช่น
คดีมโนสาร⁸³ หากแต่เป็นการที่โจทก์ไปแถลงความประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานคดีแล้ว
เจ้าพนักงานคดีจะเป็นผู้ที่ดำเนินการช่วยเหลือให้มีการบันทึกรายละเอียดต่างๆ ลงในแบบพิมพ์
คำฟ้อง ซึ่งการให้คำแนะนำและการให้ความช่วยเหลือของเจ้าพนักงานคดีนั้นให้เป็นไปตามสมควร
แก่กรณี⁸⁴ ในส่วนของศาลนั้น หากศาลตรวจคำฟ้องไม่ว่าคำฟ้องนั้นจะมาเป็นหนังสือหรือ
ทำด้วยวาจาแล้วเห็นว่าคำฟ้องไม่ถูกต้อง หรือไม่ชัดเจนในระดับที่ไม่สามารถจะทำให้เข้าใจ
ได้ถึงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำขอบังคับ หรือเป็นคำฟ้องที่ขาดสาระสำคัญ
บางเรื่อง ศาลควรมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้น

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

⁸² ข้อ 6 ของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่
ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

⁸³ จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 (น. 82), เล่มเดิม.

⁸⁴ ข้อ 7 ของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่
ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

ยกฟ้องได้โดยถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น กรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้รับประกันภัยค่าจุน โดยมีได้บรรยายฟ้องว่า ใครเป็นผู้เอาประกันภัยรถคันที่จำเลยเป็นผู้รับประกันภัย และมีได้บรรยายฟ้องว่าผู้ขับรถคันนี้มีนิติสัมพันธ์อย่างไรกับผู้เอาประกันภัยซึ่งผู้เอาประกันภัยต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดด้วย ฟ้องโจทก์จึงขาดสาระสำคัญที่ทำให้จำเลยต้องรับผิดชอบ และเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลฎีกายกขึ้นวินิจฉัยเองได้⁸⁵ แต่จากการที่มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องส่วนที่ไม่ถูกต้องหรือเพิ่มเติมสาระสำคัญบางเรื่องให้ครบถ้วนได้ จึงเท่ากับเป็นการไม่ประสงค์ที่จะให้เอาเรื่องความบกพร่องในการบรรยายฟ้องมาเป็นข้อแพ่งกันกันในคดีผู้บริโภค

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

⁸⁵ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 361/2539.

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

เมื่อมีคดีแรงงานเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โจทก์หรือผู้ร้องมีสิทธินำคดีมาฟ้องหรือยื่นคำร้องขอต่อศาลแรงงานได้ โดยสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงานนั้น โจทก์หรือผู้ร้องสามารถนำคดีมาฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลแรงงานได้สองวิธี ได้แก่

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

วิธีที่สอง การฟ้องหรือร้องขอด้วยวาจา⁸⁶ คดีแรงงานโจทก์หรือผู้ร้องอาจมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อหน้าศาลได้ ศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกการแห่งข้อหาเหล่านั้นอ่านให้โจทก์หรือผู้ร้องฟัง และให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้ เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีข้อพิพาทฟ้องร้องกันในทางแพ่ง การบันทึกคำฟ้องของศาลจึงจะต้องยึดถือหลักการตาม มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คือ ควรมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้ออ้าง ข้อหา และคำขอบังคับให้ครบถ้วน โดยในขั้นตอนการปฏิบัติ นั้น เมื่อ นิติกรจะสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสร็จแล้วจะเขียนบันทึกในแบบพิมพ์คำฟ้องคดีแรงงาน หรือแบบพิมพ์คำร้องคดีแรงงาน หรือสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้โจทก์หรือผู้ร้องกรอกข้อความในแบบพิมพ์ดังกล่าว หลังจากนั้นนิติกรจะให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อในช่องโจทก์หรือผู้ร้อง เสร็จแล้วนำสำนวนเสนองานรับฟ้องเป็นลำดับถัดไป สำหรับกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดนั้น เมื่อโจทก์หรือผู้ร้องมาแถลงข้อเท็จจริงด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำศาลจังหวัดแล้ว เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำศาลจังหวัดจะทำการสอบถามข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และจะทำการบันทึกหรือให้โจทก์หรือผู้ร้องบันทึกข้อความลงในบันทึกแบบพิมพ์คำฟ้องคดีแรงงาน หรือแบบพิมพ์คำร้องคดีแรงงานแล้วแต่กรณี และให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อในช่องโจทก์หรือผู้ร้อง หลังจากนั้นจะมีการส่งโทรสารคำฟ้องหรือคำร้องดังกล่าวมาที่ศาลแรงงานเพื่อให้นิติกรศาลแรงงานตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ ระหว่างนั้นให้โจทก์หรือผู้ร้องทุกคนรอฟังคำสั่งศาลแรงงาน เมื่อศาลแรงงานสั่งรับฟ้องและกำหนดวันนัดพิจารณาแล้ว จะโทรสารกลับมายังศาลจังหวัด ให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำศาลจังหวัดแจ้งคำสั่งศาลแรงงานให้โจทก์หรือผู้ร้องทราบ โดยเขียนรายงานให้โจทก์หรือผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้⁸⁷

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

⁸⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

มาตรา 35 โจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อหน้าศาลก็ได้

ถ้าโจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจา ให้ศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกการแห่งข้อหาเหล่านั้น อ่านให้โจทก์ฟังและให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้

ในกรณีที่มิมีโจทก์หลายคน ศาลจะจัดให้โจทก์เหล่านั้นแต่งตั้งโจทก์คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีก็ได้

วิธีการแต่งตั้งผู้แทนตามวรรคสามให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 29

⁸⁷ จาก คู่มือการปฏิบัติราชการของตุลาการ ส่วนวิธีพิจารณาคดีแรงงาน เล่มที่ 2 (น.242). เล่มเดิม.

“คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น ให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ”

ประกอบกับข้อ 35 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้

“คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีในสารบบความและ ออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไมอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป”

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

นอกจากนั้นแล้ว ภายหลังจากที่ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะ คนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวน มีหน้าที่ตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไมอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยในกรณีที่ คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในเรื่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ไม่ฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

กรณีที่มิได้ระบุนการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

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

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

ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิได้บรรยายว่าคำสั่งขอให้ศาลเพิกถอนนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เพียงแต่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษรุนแรงเกินไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดเพราะความจำเป็นสาเหตุจากการเจ็บป่วย โดยในชั้นสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้ให้การรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหา เป็นการให้ความสะดวกในการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวน เป็นการลู่แก่โทษ อีกทั้งได้เคยประกอบคุณงามความดีต่อผู้ป่วย ญาติ และประชาชน จึงเป็นคำฟ้องที่มีลักษณะไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นกรณีที่น่าจะแก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้และศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2546 ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วน โดยบรรยายให้ชัดเจนว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2546 แต่กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด คำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะกำหนดเป็นประเด็นแห่งคดีได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่า ระยะเวลาที่กำหนดให้แก้ไขคำฟ้องให้ครบถ้วนสมบูรณ์นั้นอยู่ในช่วงมีวันหยุดติดต่อกันหลายวัน ในเทศกาลสงกรานต์ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานรับจ้างขั้บรถและไปทำบุญรดน้ำดำหัวญาติผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจและสับสนต่อคำสั่งศาลที่ให้แก้ไขคำฟ้องนั้น เห็นว่า ข้ออ้างตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวล้วนแต่ไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่อาจรับฟังได้ เพราะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้แก้ไขคำฟ้องตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2551 คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ฟ้องว่า ตามที่ศาลปกครองกลางได้มีหนังสือแจ้งคำพิพากษาลงวันที่ 1 มีนาคม 2549 ถึงผู้รับมอบอำนาจผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในคดีหมายเลขแดงที่ 249/2549 แจ้งว่า ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ทำให้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2549 เป็นต้นมา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำทุกประเภทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2549

คำฟ้องในลักษณะดังกล่าว เป็นคำฟ้องที่มีรายการไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มิได้ระบุ การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวโดยแจ้งชัดตามนัย (3) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่ฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2549 เป็นต้น มาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะกวาดต้อน ถือได้ว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน แต่ข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นนี้ เป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะอาศัยอำนาจในข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้อง ให้ถูกต้องโดยให้ระบุว่าประสงค์จะขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามฉบับใดบ้างภายในระยะเวลาที่กำหนด

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

กรณีไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคำขอไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์

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

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

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

กรณีที่ไม่งดลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี

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

กรณีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน

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

ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

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

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

ต่อมา เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดวิธีพิจารณาคดีมโนสำเรจขึ้น จะเห็นได้ว่าการเพิ่มบทบาททั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องคดี โดยเฉพาะตามมาตรา 191 แห่งประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์เป็นคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญ ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้ หรือในคดีโมฆะ โจทก์อาจยื่นคำฟ้องโดยมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาลก็ได้ และศาลมีหน้าที่บันทึกการแห่งข้อหาเหล่านั้นไว้และอ่านให้โจทก์ฟัง จากนั้นจึงให้โจทก์ทำการลงลายมือชื่อไว้ อย่างไรก็ตาม หากควัตถุประสงค์ในการเพิ่มบทบาทของศาลในวิธีพิจารณาคดีโมฆะแล้ว มีที่มาจากการที่เมื่อคำนึงถึงทุนทรัพย์ในคดีที่พิพาทกันแล้ว หากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์แต่เพียงเล็กน้อย การที่จะให้มีการดำเนินคดีแบบสามัญย่อมก่อให้เกิดปัญหาแก่คู่ความในการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อระงับข้อพิพาท ไม่ว่าในเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่โจทก์จะต้องจัดหาทุนความ จึงกำหนดให้มีวิธีพิจารณาที่ส่งเสริมให้ประชาชนมาใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง และเพิ่มบทบาทให้ศาลเข้ามาช่วยเหลือในการทำคำฟ้องในทางทฤษฎีจึงเห็นได้ว่าศาลมีบทบาทในชั้นเริ่มต้นคดีมากกว่าคดีแพ่งสามัญทั่วไป นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาบทบาทของศาลในชั้นเริ่มต้นคดีของศาลชำนาญพิเศษที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะของคู่ความในคดีที่มีฐานะแตกต่างกัน อย่างเช่นในคดีแรงงาน คดีผู้บริโภค จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าศาลเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นคดี โดยเฉพาะในกรณีที่โจทก์ยื่นฟ้องด้วยวาจาต่อศาล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจช่วยเหลือโจทก์โดยการสอบถามตามความจำเป็น แล้วบันทึกการแห่งข้อหาเหล่านั้นเป็นคำฟ้องซึ่งบทบาทของศาลในลักษณะดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับที่ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ การฟ้องคดีผู้บริโภคนั้นโจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ โดยคำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งคำขอบังคับที่ชัดเจนพอจะเข้าใจได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นได้ หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านอกจากที่ศาลมีอำนาจหน้าที่ตรวจคำฟ้องตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแรงงานและคดีผู้บริโภคยังมีหน้าที่ในการพิจารณาคำฟ้องของโจทก์ในส่วนเนื้อหาของคำฟ้องด้วย

สำหรับศาลปกครองนั้น ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดบทบาทของศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดี โดยภายหลังที่ตุลาการได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีนั้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา

ที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ระเบียบข้อดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครอง มีหน้าที่ในการพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของคำฟ้อง ดังเช่นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดไว้แล้ว อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีนั้น ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แต่เพียง การตรวจพิจารณาในทางรูปแบบเท่านั้น แต่ควรมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจพิจารณา ในส่วนของเนื้อหาของคำฟ้องด้วยโดยในชั้นตรวจคำฟ้องของศาล (ตุลาการเจ้าของสำนวน) หากปรากฏว่า คำฟ้องวกวน หลวมเครือ และหรือคำขอไม่ชัดเจน โดยศาลเห็นว่าเป็นคำฟ้อง ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ เช่น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำฟ้องว่า เป็นคดีปกครองหรือไม่ หรือเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ หรือมีคำขอที่อยู่ในอำนาจศาลที่จะกำหนดคำบังคับหรือไม่ ศาลปกครองสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ 37 แห่งระเบียบดังกล่าว มีหนังสือ (หมาย) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้อง นอกจากนั้นแล้ว ตุลาการศาลปกครองยังมีอำนาจ ตามมาตรา 61⁸⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาการสั่งรับคำฟ้องได้ หากได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเช่นไร ก็สั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

นอกจากที่ศาลจะมีบทบาทในชั้นเริ่มต้นคดีตามที่กล่าวมาแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาล ก็ได้เข้ามามีบทบาทในชั้นเริ่มต้นคดีด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา

⁸⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง นั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) ใ้สอบสวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

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

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

"พนักงานคดีปกครอง" ในคดีปกครองจึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ "เจ้าพนักงานคดี" ในคดีผู้บริโภค เพียงแต่พนักงานคดีปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบันทึกคำฟ้องให้กับผู้ฟ้องคดี

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

ที่ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ คือ สาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง รวมถึงบทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในชั้นเริ่มต้นคดีที่ส่งผลต่อการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศไทยและต่างประเทศ