

บทที่ 3

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองตั้งแต่การฟ้องคดี การดำเนินการในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาพิพากษาคดีจะมีได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม โดยจะมีบทกฎหมายเฉพาะต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและมีหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาในหลายๆ เรื่อง โดยในบทนี้นั้นจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองและมุ่งศึกษาถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันเนื่องจากทั้งสองประเทศดังกล่าวจัดอยู่ในระบบกฎหมาย Civil Law เช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาจากประเทศดังกล่าว พร้อมทั้งจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส

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

ในการฟ้องคดี (Le délai de recours contentieux) และไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) และคดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction)⁸⁹ ก็ตาม การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองก็จะมีวิธีการอย่างเดียวกัน⁹⁰

มาตรา R 411-1 วรรคหนึ่ง⁹¹ แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดว่า การฟ้องคดีให้กระทำโดยการยื่น “คำฟ้อง” (requête) ต่อศาล โดยในคำฟ้องนั้น ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของคู่ความ และต้องระบุข้อเท็จจริง (des faits) และข้ออ้าง (moyens) รวมทั้งคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย

การระบุชื่อและที่อยู่ของคู่ความนั้น ในกรณีของชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี จะต้องระบุให้ศาลทราบว่าใครคือผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจน และศาลได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขแล้วแต่ยังไม่มีการแก้ไข ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา⁹² สำหรับชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุว่ามิใช่ใครเป็นผู้ถูกฟ้องคดีบ้าง ซึ่งโดยหลักแล้วในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็คือตัวแทนหรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาด ถือว่าข้อผิดพลาดดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ในระหว่างการพิจารณาของศาล⁹³

⁸⁹ ศาลปกครองฝรั่งเศสโดยเฉพาะสภาแห่งรัฐ แบ่งแยกคดีปกครองโดยพิจารณาจากลักษณะทางรูปแบบคดี กล่าวคือ คู่ที่อำนาจของศาลปกครองเหนือคดี คดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) เช่น คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หากตรวจสอบพบว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ถูกโต้แย้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงแค่การวินิจฉัยเพิกถอน ส่วนคดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction) เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวางและมุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากฝ่ายปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่กระทบต่อสัญญาและทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

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

⁹¹ Article R411-1 Code des la justice administrative

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

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

⁹² คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Clément ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 1993.

⁹³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Royan ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 1993.

ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม การระบุผู้ถูกฟ้องคดีมีความสำคัญมากกว่าในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลไม่มีอำนาจสั่งเรียกผู้ที่โจทก์มิได้ระบุในคำฟ้องให้เป็นคู่ความ⁹⁴ แต่ในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลอาจเรียกหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้

อนึ่ง โดยหลักแล้วการฟ้องคดีต้องกระทำโดยบุคคลคนเดียว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี เช่น กรณีที่บุคคลหลายคนอยู่ภายใต้สถานะทางกฎหมายเดียวกัน⁹⁵ (ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกรณีที่ฟ้องโต้แย้งการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง) หรือเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์เดียวกัน และภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน บุคคลดังกล่าวก็อาจร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งในกรณีที่มิใช่ผู้ฟ้องคดีหลายคน คำฟ้องจะต้องระบุให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดด้วย หากไม่มีการระบุศาลจะถือว่าผู้มีรายชื่อแรกในคำฟ้องเป็นผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีอื่นจะแจ้งต่อศาลว่าได้เลือกผู้อื่นเป็นตัวแทนแล้ว⁹⁶

ในส่วนของการระบุข้อเท็จจริง และข้ออ้างหรือเหตุผลสนับสนุนนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุข้อเท็จจริง ข้ออ้าง เหตุสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างเพียงพอและชัดเจน และจะใช้วิธีการระบุโดยการอ้างอิงคำฟ้องอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้แนบคำฟ้องดังกล่าวมาด้วย⁹⁷ คำฟ้องที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม มาตรา R411-1 วรรคสอง⁹⁸ แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดให้ในกรณีที่มีการระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลไม่เพียงพอ ผู้ฟ้องคดีสามารถเพิ่มเติมคำฟ้องได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี⁹⁹

⁹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Guignon ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 1885.

⁹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Compagnies Alais, Froges et Camargues et Forces motrices de la Durance ลงวันที่ 9 มีนาคม 1933.

⁹⁶ มาตรา R411-5 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R411-5 Code des la justice administrative

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

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

⁹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐในคดีตามคำร้องเลขที่ 04786 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 1978.

⁹⁸ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 92.

⁹⁹ จากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 130). เล่มเดิม.

สำหรับคำขอท้ายฟ้องนั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นการกำหนดอำนาจของศาลและประเภทของคดีด้วย (ว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ดังนั้น จึงต้องระบุอย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาเช่นใด ในคดีที่ขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นผู้ฟ้องคดีทำได้แต่เพียงขอให้ศาลยกเลิกนิติกรรมทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน¹⁰⁰ สำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม อาจเป็นการขอให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญา หรือเป็นการขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายก็ได้ แต่ในกรณีของการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องระบุจำนวนเงินที่เรียกร้องด้วย¹⁰¹

นอกเหนือไปจากการระบุรายละเอียดข้างต้นแล้ว ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสยังกำหนดด้วยว่าคำฟ้องจะต้องทำเป็นภาษาฝรั่งเศส¹⁰² แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องมีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อจัดทำคำแปลคำฟ้องเสียก่อน และต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้¹⁰³ ในส่วนที่กำหนดให้คำฟ้องต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความด้วยนั้น หากไม่มีการลงลายมือชื่อ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเช่นกัน แต่โดยในทางปฏิบัติแล้วศาลจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาลงลายมือชื่อให้ถูกต้องเสียก่อน อย่างไรก็ตามถึงแม้จะไม่มีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี แต่หากไม่มีข้อสงสัยในตัวผู้ฟ้องคดีและแน่ใจว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีจริงๆ ศาลก็อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้¹⁰⁴ และรูปแบบประการสุดท้ายของคำฟ้องที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง คือ คำฟ้องจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรจะยื่นฟ้องด้วยวาจา¹⁰⁵ หรือทางโทรศัพท์¹⁰⁶ ไม่ได้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่บกพร่องให้ถูกต้อง และการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่บกพร่องให้ถูกต้องนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็นสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดีได้แก่ กรณีของการที่คำฟ้องไม่ได้ระบุข้ออ้างหรือเหตุผล (moyen) ของผู้ฟ้องคดีไว้ ซึ่งตาม

¹⁰⁰ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Baud ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1923.

¹⁰¹ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Féd. des synd.CFTC des travaux publics ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1965.

¹⁰² คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Quillevere ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 1985.

¹⁰³ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Stè Max-Planck-Gesellschaft ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1965.

¹⁰⁴ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Veuve Vernier ลงวันที่ 4 มิถุนายน 1954.

¹⁰⁵ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Goupil ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 1955.

¹⁰⁶ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Elect.De Lamentin ลงวันที่ 13 มีนาคม 1897.

มาตรา R 411-1 วรรคสอง¹⁰⁷ แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบกพร่องกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดี

กรณีที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่จำเป็นต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดี ได้แก่ กรณีที่คำฟ้องมีข้อบกพร่องอื่นๆ เช่น ไม่ติดอากรแสตมป์¹⁰⁸ ชื่อและที่อยู่ของคู่ความไม่มีหรือไม่ชัดเจนหรือไม่แนบคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมาพร้อมกับคำฟ้อง ในกรณีดังกล่าวถือว่าคำฟ้องไม่สมบูรณ์ แต่สามารถแก้ไขได้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานศาลจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด (ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน¹⁰⁹ สำหรับกรณีการแก้ไขคำขอ และหนึ่งเดือนสำหรับกรณีอื่นๆ¹¹⁰) หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไข ศาลก็จะมิคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

¹⁰⁷ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 92.

¹⁰⁸ ปัจจุบันไม่ถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อบกพร่องแล้ว เนื่องจากมีหลักการใหม่ว่าการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

¹⁰⁹ มาตรา R612-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R612-1 Code des la justice administrative

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

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

¹¹⁰ มาตรา R612-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R612-2 Code des la justice administrative

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

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

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

(2) การเพิ่มเติมคำฟ้อง สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง การเพิ่มเติมคำฟ้องซึ่งเกิดจากการยื่นคำฟ้องย่อหรือสรุปคำฟ้อง (requêt sommaire) เนื่องจากในการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นภายในอายุความฟ้องคดี ดังนั้น ในบางกรณี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจะทำให้ยื่นฟ้องทันกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีโดยการยื่นคำฟ้องที่มีข้อความครบถ้วนตามที่กฎหมายระบุไว้ (ซึ่งได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของกลุ่มความข้ออ้าง และคำขอ) แต่ยังไม่มียรายละเอียดที่ครบถ้วนก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเรียกคำฟ้องในลักษณะเช่นนี้ว่า requêt sommaire หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม (mêmoire complémentaire หรือ mémoire ampliatif)

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องไม่มียรายละเอียดและต่อมาผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม หากศาลเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นไว้มีสาระเพียงพอที่จะพิจารณา ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปก็ได้¹¹¹ แต่ถ้าหากศาลเห็นว่ารายละเอียดที่ยื่นไว้นั้นยังไม่เพียงพอ ถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องทำคำฟ้องเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลหรือแจ้งว่าขอยื่นยันการฟ้องคดีตามคำฟ้องเดิม มิฉะนั้นจะถือว่าทิ้งฟ้อง¹¹²

กรณีที่สอง การเปลี่ยนแปลงเหตุผลหรือคำขอ นอกจากการเพิ่มเติมคำฟ้องเพราะเหตุที่คำฟ้องเดิมเป็นเพียงคำฟ้องย่อหรือสรุปคำฟ้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีการเพิ่มเติมคำฟ้องอีกกรณีหนึ่ง คือการเปลี่ยนแปลงคำฟ้องเดิมที่สมบูรณ์อยู่แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีอาจต้องการเปลี่ยนแปลงเหตุผลหรือคำขอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัด กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเหตุผลจะต้องกระทำก่อนอายุความฟ้องคดีจะสิ้นสุดลง¹¹³ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย (moyens d'ordre public) ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยกขึ้นอ้างได้ตลอดแม้ว่าจะพ้นอายุความฟ้องคดีแล้ว

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

¹¹¹ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Constaury ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1928.

¹¹² มาตรา R612-5 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

Article R612-5 Code des la justice administrative

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

¹¹³ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Société Intercopie ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1953.

ที่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทหรือไม่ โดยตามหลักกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของฝรั่งเศส ได้แบ่งเหตุที่จะใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (cas d'ouverture) ออกเป็น¹¹⁴

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

เมื่อปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็ถือได้ว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุที่ศาลสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

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

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

¹¹⁴ จาก “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2545, วารสารนิติศาสตร์, 32 (2), น. 248-288.

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

แบบของการกระทำนั้น อาจกำหนดโดยพระราชบัญญัติ กฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร หรือหลักกฎหมายทั่วไปก็ได้ กรณีต่างๆ ของการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบ เช่น การทำเป็นหนังสือ การลงนามของผู้ออกคำสั่ง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

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

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

ระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือขั้นตอนวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองนี้อาจแบ่งได้ออกเป็นสามประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ ประเภทที่สอง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน ประเภทที่สาม ขั้นตอนหรือวิธีการอื่น

ประเภทที่หนึ่ง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ ในปัจจุบันนั้นจะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองมักจะต้องผ่านขั้นตอนในการปรึกษาหารือต่างๆ ซึ่งถ้าไม่ผ่านให้ถูกต้องก็อาจทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ระบบการปรึกษาหารือก่อนมีคำสั่งนั้น เป็นสิ่งที่พัฒนาไปพร้อมกับระบบสังคมที่ยุ่ยากซับซ้อนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกคำสั่งนั้นเป็นไปโดยรอบคอบที่สุด และผู้ที่สามารถยกความไม่สมบูรณ์ของการไม่ปรึกษาหารือขึ้นให้ศาลพิจารณาก็ได้แก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่ต้องผ่านการปรึกษาหารือขึ้น

ประเภทที่สอง ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน การออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในบางกรณีนั้น จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียได้โต้แย้งคัดค้านเสียก่อน

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

ประเภทที่สาม ขั้นตอนหรือวิธีการอื่น เช่น ระยะเวลา การไต่สวน เป็นต้น

ระยะเวลา ถ้าการกระทำทางปกครองนั้น จะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนด หากสิ้นระยะเวลาดังกล่าวไปและมีการกระทำเกิดขึ้น การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วย กฎหมาย เนื่องจากการกระทำโดยปราศจากอำนาจเพราะเวลา แต่ถ้าระยะเวลาใดเป็นระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เป็นหลักประกันแก่เอกชนแล้ว การไม่สั่งการเสียภายในเวลาดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการไม่เคารพขั้นตอนอันเป็นหลักประกันที่ให้ไว้แก่ปัจเจกชน

การไต่สวน การไต่สวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นนั้น แม้ว่าคำสั่งให้มีการ ไต่สวนจะไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายกระทบต่อบุคคล แต่กระบวนการไต่สวนหรือการแสวงหา ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นที่ไม่ชอบยอมทำให้คำสั่งที่ออกมาภายหลังไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

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

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

ส่วนการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนั้น ถือเป็นรูปแบบของการบิดเบือนอำนาจประเภทหนึ่ง แต่การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนี้ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างออกไปจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้ การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนั้นมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับเรื่องการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ แต่การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการนี้สืบเนื่องมาจากการตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่ง

เหตุที่ใช้ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ยังมีวิธีการแบ่งอีกอย่างหนึ่ง คือ แบ่งเหตุที่ทำให้นิติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เป็นสองเหตุด้วยกันคือ เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (*l'illégalité externe*) และเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (*l'illégalité interne*) ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศส รวมทั้งตำราเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและคดีปกครองส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ได้แบ่งเหตุที่ใช้ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอธิบายในแนวนี้อย่างละเอียด¹¹⁵

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

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

¹¹⁵ แหล่งเดิม.

คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจ ก็อาจเพิ่มคำฟ้องโดยเปลี่ยนเหตุผลเป็นว่า การออกคำสั่งนั้นผิดรูปแบบได้ แต่จะเปลี่ยนเป็นเหตุว่า การออกคำสั่งโดยบิดเบือนการใช้อำนาจไม่ได้ เป็นต้น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงคำขอนั้นก็ต้องกระทำภายในอายุความฟ้องคดีเช่นกัน¹¹⁶ อย่างไรก็ดี หากเป็นการลดคำขอ เช่น เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมด เปลี่ยนเป็นขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางส่วน สามารถกระทำได้แม้จะพ้นอายุความฟ้องคดีแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหาย หากมีความเสียหายที่เพิ่มขึ้นในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีสามารถเปลี่ยนแปลงคำขอเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาอันควร¹¹⁷

3.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน

ระบบศาลปกครองเยอรมันนั้นต่างจากระบบศาลปกครองฝรั่งเศส กล่าวคือ เป้าหมายของระบบศาลปกครองฝรั่งเศส มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่ประเทศเยอรมันนั้น เป้าหมายที่สำคัญของศาลปกครองอยู่ที่การป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹¹⁸ โดยเมื่อวันที่ 21 มกราคม 1960 มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมันขึ้น (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง และกำหนดวิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองขึ้นเป็นพิเศษ และในมาตรา 40 วรรคหนึ่ง¹¹⁹ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ก็ได้บัญญัติรับรองหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง โดยกำหนดให้บรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนซึ่งมิใช่เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เสมอ

¹¹⁶ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Fédération agricole d'Eure-et Loire ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1952.

¹¹⁷ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ในคดี Médard ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1912 และในคดี Guillemot ลงวันที่ 11 มีนาคม 1955.

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

¹¹⁹ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

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

โดยรูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้องนั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน ได้นำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐานสามรูปแบบมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเยอรมัน¹²⁰ ได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ (Gestaltungsklage) คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ (Leistungsklage) และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage) นอกจากนั้นแล้วยังมีคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองว่าขัดกับกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมันจึงได้แบ่งประเภทของคำฟ้องออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

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

(4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) คำฟ้องประเภทนี้ เป็นการฟ้องที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง

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

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

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) และคำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เหล่านี้ย่อมมีความมุ่งหมายเช่นเดียวกับคดีแพ่งที่มุ่งเน้นต่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคล¹²¹

ในคดีปกครองก็มีลักษณะเช่นเดียวกับคดีแพ่งและคดีอื่นๆ ที่การริเริ่มคดีปกครองหรือการฟ้องคดีต่อศาลเป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยตามมาตรา 81¹²² แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (VwGO) ได้กำหนดให้การฟ้องคดีนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการเสนอคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเอง หรือโดยการให้เจ้าหน้าที่ทำการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ตนจะฟ้อง ในส่วนเนื้อหาของคำฟ้องนั้น มาตรา 82 วรรคหนึ่ง¹²³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (VwGO) กำหนดให้คำฟ้องจะต้องระบุชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และคำขอท้ายฟ้อง คำฟ้องจะต้องกล่าวอ้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำฟ้อง และจะต้องแนบคำสั่งที่ถูกโต้แย้งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการแทน และการยื่นฟ้องคดีนั้นอาจกระทำโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ แต่การฟ้องโดยวิธีการใช้โทรศัพท์ที่ไม่อาจกระทำได้

¹²¹ จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความปกครองเปรียบเทียบ (น. 327), เล่มเดิม.

¹²² มาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

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

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

¹²³ มาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

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

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

สำหรับเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของคำฟ้องนั้น ประกอบด้วย ชื่อของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ประเด็นแห่งคดี และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่คำฟ้องมีความบกพร่องในทางเนื้อหา โดยไม่มีการระบุนรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 82 วรรคสอง¹²⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) กำหนดให้หัวหน้าองค์กรหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามที่ศาลแจ้ง ในกรณีที่การขอให้แก้ไขนั้นเป็นสาระสำคัญ ในกรณีนี้ให้ศาลปฏิเสธไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณา¹²⁵

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น ถือเป็นการแสดงถึงความประสงค์ที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิจากศาล และการนำคดีมาฟ้องต่อศาลมีผลทำให้ข้อพิพาทในเรื่องนั้นเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผลในทางกฎหมาย คือ ไม่อาจจะนำข้อพิพาทในเรื่องเดียวกันมาฟ้องได้อีก และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำฟ้องในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี โดยผลของการเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลดังกล่าว ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาของศาล หรือมีการประนีประนอมยอมความ หรือคดีเสร็จสิ้นลงเนื่องจากการถอนฟ้อง

การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงฟ้อง (die Klageänderung) นั้น สามารถกระทำได้โดยการที่ผู้ฟ้องคดีอาจกล่าวอ้างสิทธิอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องเดิม หรือผู้ฟ้องคดีอาจอาศัยข้อเท็จจริงอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า การขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องย่อมเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอแก้ไขโดยการเพิ่มเติมข้อกล่าวอ้างสิทธิ นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้แล้ว เช่น นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องเดิมว่าคำสั่งทางปกครองละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องการใช้สิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีอีกด้วย โดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันประทับรับฟ้อง¹²⁶

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

¹²⁴ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 124.

¹²⁵ จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 467), เล่มเดิม.

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

เยอรมันนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงฟ้อง ซึ่งความเห็นดังกล่าวได้นำมาใช้ในคดีปกครองเยอรมันด้วย¹²⁷ สำหรับคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นกรณีที่มีปัญหาเฉพาะสำหรับการเปลี่ยนแปลงประเภทคำฟ้องจากฟ้องเพื่อพิสูจน์สิทธิมาสู่การฟ้องเพื่อขอให้มีการกระทำเท่านั้น

การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้เฉพาะตามที่มาตรา 91 วรรคหนึ่ง¹²⁸ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมันกำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมหรือศาลเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงฟ้องได้ แต่สำหรับในคดีแพ่งนั้น การเปลี่ยนแปลงฟ้องนอกจากจะได้รับความยินยอมจากจำเลยในคดีแล้วยังต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายอื่นๆ ในคดีด้วย เช่น บุคคลที่ได้รับหมายเรียกให้เข้ามาในคดีอัยการหรือตัวแทนของผู้รักษาผลประโยชน์มหาชน โดยการให้ความยินยอมของฝ่ายต่างๆ ในคดีในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฟ้องนั้น ศาลอาจกระทำได้โดยการพิจารณาด้วยวาจา หรือกรณีที่ไม่มี การพิจารณาด้วยวาจา อาจกระทำได้โดยเป็นลายลักษณ์อักษร

การวินิจฉัยของศาลว่า การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงคำฟ้องนั้น อาจกระทำได้หรือไม่อาจกระทำได้นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งได้ ตามมาตรา 91 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน คำวินิจฉัยของศาลว่าให้เปลี่ยนแปลงหรือมิให้เปลี่ยนแปลงฟ้องจะต้องมีผลในคดี โดยทำเป็นคำพิพากษาระหว่างพิจารณา (Zwischenurteil) กรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงฟ้องได้ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ แต่หากศาลไม่อนุญาตให้ทำการเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง กรณีนี้ย่อมสามารถโต้แย้งได้ตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง¹²⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO)

¹²⁷ จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 468), เล่มเดิม.

¹²⁸ มาตรา 91 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

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

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

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

¹²⁹ มาตรา 124 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO))

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

3.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

ในคดีปกครองนั้น ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ “คำฟ้อง” นั้น หมายความว่ารวมถึง คำฟ้องที่เสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขด้วย แม้ตามพระราชบัญญัตินี้จะกล่าว จะไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ แต่เมื่อได้มีการศึกษาค้นคว้าคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้ว ประเด็นปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองไว้ดังต่อไปนี้

3.3.1 หลักเกณฑ์ตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

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

“คัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้องคำให้การ หรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้องคำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา”

โดยศาลปกครองสูงสุดได้นำเอาหลักการตามระเบียบข้อดังกล่าวมาวินิจฉัยในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ปรากฏตามคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 456/2546 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลเชิงคำ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา ซึ่งศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงจนกระทั่งได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2545 ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างที่ถูกย้ายไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลเชิงคำ ค่าขาดรายได้ในส่วนเงินเดือนและบำนาญที่ผู้ฟ้องคดี

ควรจะได้รับหากไม่มีการย้ายตามคำสั่งดังกล่าว และคำเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกตั้งข้อรังเกียจ ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากผู้อื่น เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำให้การนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนหรือข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่เมื่อข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา ดังนั้น แม้ข้อกำหนดตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมไว้ แต่ก็กล่าวได้ว่าคำฟ้องเพิ่มเติมนั้นจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลเชิงคำ แต่ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำโรงพยาบาลเชิงคำเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น ซึ่งศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงจนกระทั่งได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นได้ว่า คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นประเด็นใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นกล่าวอ้างมาในคำฟ้องเดิมและเป็นประเด็นที่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม จึงเป็นคำร้องที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นในคดีที่ศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไปได้

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 833/2551 เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรังวัดที่ดินบริเวณหาดแสม เกาะล้าน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างและติดตั้งระบบผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์โดยมีการวางท่อนลอยขยายเขตพื้นที่ลงไปในทะเล เนื่องจากมีโครงการจะถมทะเลในอนาคตทำให้เรือเร็วไม่สามารถแล่นถึงร้านค้าที่ผู้ฟ้องคดีประกอบการค้าได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อท่อนลอยที่ปิดกั้นชายหาดทางเข้าร้านค้าของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์เพื่อก่อสร้างธุรกิจกาสโนในที่ดินซึ่งแย่งการครอบครองจากผู้ฟ้องคดี โดยทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการแย่งการครอบครองที่ดินดังกล่าวกระทำโดยรัฐ ขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถประกอบการสถานกาสโนในที่ดินของรัฐ

หากจะประกอบการต้องเสียภาษีให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือต้องกระทำในที่ดินของเอกชน ซึ่งผ่านการทำประชาพิจารณ์ของประชาชนในพื้นที่ก่อน

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

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

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วยการรื้อทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี แต่คำขอเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นกรณีผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีด้วยการไปแจ้งความดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต คำขอเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวจึงมีประเด็น ข้อเท็จจริง

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

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

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี จนกระทั่งมีการส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ต่อมา ในระหว่างพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยอ้างว่าคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น ยังรับฟังข้อเท็จจริงไม่เป็นที่ยุติในการลงโทษผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่ได้มีการพิสูจน์เปรียบเทียบลายพิมพ์นิ้วมือของนายส. ผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนว่าเป็นบุคคลเดียวกันหรือไม่ การที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้สิ้นกระแสความ ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ว่า นายส. ซึ่งมาทำบัตรประจำตัวประชาชนทั้งสองครั้งไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน จึงเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนและไม่ตรงกับข้อเท็จจริงมาเป็นข้อยุติในการลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลตรวจสอบการดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนจนรับฟังเป็นที่ยุติหรือไม่ มีการเปรียบเทียบลายพิมพ์นิ้วมือ นายส. หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่

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

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 770/2554 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ (ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อก่อสร้างระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำตามโครงการฝายคลองท่าทน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ ให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยมีเนื้อหาสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างฝายคลองท่าทนทำให้เกิดน้ำท่วมดิน โคลนถล่มทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเสียหายจากอุทกภัยดิน โคลนถล่ม และเงินค่าครองชีพตามจำนวนผู้อยู่อาศัยในบ้านคนละ 200 บาทต่อวัน จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะฟื้นฟูอาชีพใหม่ได้นั้น

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

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องในภายหลังจากที่ศาลได้ส่งคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบแล้ว คำร้องดังกล่าวจึงมิใช่คำคัดค้านคำให้การ คำขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำขอเพิ่มขึ้นใหม่

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

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน 2547 ของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าเป็นการออกคำสั่งที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะหยิบยกข้อกฎหมายขึ้นมาเพื่อสนับสนุนว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เนื้อความในหนังสือฉบับดังกล่าวในส่วนนี้จึงมิได้ก่อให้เกิดประเด็นแห่งคดีแต่อย่างใด ส่วนคำขอเพิ่มเติมที่ขอเรียกค่าเสียหายกรณีทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดรายได้นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพิ่มเติมโดยทำมาเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน 2547 ซึ่งเป็นหนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับหลังจากที่ศาลได้ส่งคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบแล้ว หนังสือฉบับดังกล่าวจึงมิใช่คำคัดค้านคำให้การ คำขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำขอเพิ่มขึ้นใหม่ในคำคัดค้านคำให้การที่ต้องอยู่ได้บังคับตามข้อ 48 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และค่าเสียหายดังกล่าวเป็นค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีนี้ที่ว่า คำสั่งระงับการดำเนินการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับคนไทย

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

3.3.2 หลักเกณฑ์ตามข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

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

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

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

โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในกรณีที่คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม เช่น

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

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

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายสถานบริการของผู้ฟ้องคดีมาที่เลขที่ 23/1 ตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ แทนคำขอท้ายฟ้องเดิม

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

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

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องขอเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี เช่น ค่าปริกษาทนายนความในการต่อสู้คดี ค่ายานพาหนะ ค่าน้ำมันรถ เพื่อเดินทางไปสำรวจสถานที่เพื่อถ่ายภาพประกอบคดี ค่าเดินทางไปศาลเพื่อยื่นฟ้องคดี ค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกสาร อุปกรณ์การถ่ายภาพและการอัดภาพ ค่าสูญเสียเวลาในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

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

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

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปดำเนินการต่ออายุประทานบัตรซึ่งกำลังจะหมดอายุลงแต่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดไม่สามารถต่ออายุประทานบัตรได้ โดยเหตุว่าพื้นที่คำขออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี

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

ต่อฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย แต่ฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ไม่ดำเนินการรับคำขอต่ออายุประทานบัตร จึงขอให้ศาลพิจารณาให้มีการต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีด้วย กรณีจึงเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้องเดิม มิได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการรับคำขอต่ออายุประทานบัตรหรือมีคำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

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

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

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

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2552 คดีนี้ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการสถานีตำรวจภูธร มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและหน้าที่เดิม

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยอ้างว่าตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ผู้ที่ถูกปลดออกจากราชการมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ผู้ฟ้องคดีจึงติดต่อขอรับเงินผ่านหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี ตามระเบียบ แต่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่จ่ายเงินบำนาญ และเงินประเดิมเงินสมทบ เงินสะสม เงินชดเชย พร้อมผลประโยชน์จากเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี และหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือเลขาธิการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือหน่วยงานอื่นตามที่ศาลเห็นสมควรจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกจากราชการ

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

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

ทุกการกระทำที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว แต่คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำซึ่งเป็นมูลคดีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มีนาคม 2549 และเป็นมูลคดีที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ 2 พฤษภาคม 2550 จึงไม่เกี่ยวกับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลไว้แต่เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

(7) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 549/2552 ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน เช่น เงินค่าทดแทนที่ดิน เงินค่าทดแทนต้นไม้ และเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างน้อยเกินไป ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้บุคคลลงตามโครงการฝ่ายคลองท่าหน ในขณะที่ยังมีผลใช้บังคับแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนยังมีได้มีผลใช้บังคับ เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหายโดยผิดกฎหมาย และต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับ ส่งผลให้ที่ดินพร้อมบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีถูกกำหนดให้อยู่ในแนวเขตเวนคืนทั้งหมด ทำให้มารดาและบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีเกิดความเดือดร้อนจนเป็นคนวิกลจริต ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากผลกระทบก่อนการเวนคืน และค่าทดแทนในส่วนที่มารดาและบุตรสาวต้องตกเป็นบุคคลวิกลจริต

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

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

ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2551 แต่ยังไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วน

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจำนวน 14,128,307.09 บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าปรับและเงินเพิ่ม และได้รับแจ้งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่าจะเรียกค่าเสียหายเนื่องจากไม่สามารถนำไปกำกับภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ฟ้องคดีไปหักภาษีจากการจ้างตามประมวลรัษฎากรได้ และค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจากการไม่สามารถทำธุรกิจได้ต่อเนื่องเพราะต้องหยุดดำเนินธุรกิจทำให้ขาดกำไร

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

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

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำฟ้องเดิมและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเหมือนกัน แต่มูลคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นการดำเนินการตามประกาศคนละฉบับ และเป็นการดำเนินการแยกจากกัน คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลไว้เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

3.3.3 คำฟ้องเพิ่มเติมต้องเป็นไปตามเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

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

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญ¹³⁰ ได้แก่

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

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

ต่างประเทศ และได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง¹³¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกรณีใดที่จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียนี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญคือ จะต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) เพราะกรณีแรก ผู้มีส่วนได้เสียจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือน (*intérêt froissé*) จากการนั้น ก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว เช่น กรณีของผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีแทนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2546) แต่หากเป็นกรณีฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิในเรื่องที่จะฟ้องนั้น (*droit lésé*) กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกระงับโดยตรงหรือคู่สัญญา และจะต้องมีการถูกโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้ เช่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานทางปกครอง) มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ และให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวได้ตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไรก็ชอบที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2547)

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

¹³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

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

หลักการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนี้ มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง¹³² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องของคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาลได้

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งแต่ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปแล้วแต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาลับลับนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครมีคำสั่ง

¹³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

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

ในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์หรือใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาข้อเท็จจริงในวันที่ยื่นฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือได้ดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ หรือหากดำเนินการแล้วได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือดำเนินการดังกล่าวหรือยังไม่ได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วในวันที่ยื่นฟ้อง แม้ต่อมาจะได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จในระหว่างที่ศาลพิจารณาอยู่นั้น ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

(4) คำขอในคำฟ้องที่ให้ศาลกำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้

ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่

สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เป็นต้น

สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวนหนึ่งแก่ผู้เสียหายที่ถูกละเมิด หรือให้ชำระค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกทางราชการเวนคืนที่ดิน หรือให้ชำระค่าจ้างหรือเงินอื่นใดตามสัญญาภายในหกสิบวันแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลให้แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าทำหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น

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

(5) อายุความในการฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุความหรือที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีเรื่องอายุความนี้เป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละคดี และการฟ้องคดีปกครองนั้นมีอายุความค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป กล่าวคือการฟ้องคดีปกครอง โดยปกติจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี¹³³ เช่น การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น สำหรับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุนายุความและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นจะขยายเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งนั้น¹³⁴

สำหรับการฟ้องเพิกถอนกฎหมายนั้น ก็ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กฎบางฉบับอาจมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษานานแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบภายหลัง เช่น แพทย์มาฟ้องเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการศึกษา

¹³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

¹³⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุนามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง

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

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี¹³⁵ เช่น การฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากการ ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบอาชีพ ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เป็นต้น

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

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะบุคคล การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้¹³⁶ โดยการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ สำหรับสถานะของบุคคลนั้น หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิ ในการเป็นบุคคลหรือที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคล โดยจะต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคล

¹³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

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

¹³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

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

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ โดยในเรื่อง “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ตีความในลักษณะที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ไม่เคร่งครัดนัก โดยตีความว่าแม้ว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีเอง แต่ถ้ามองฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงก่อน อันเป็นการนำปัญหาที่เกิดจากการบริหารไปแจ้งหน่วยงานเพื่อพิจารณาแก้ไขเยียวยาและหามาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะเช่นนี้ขึ้นอีก ก็เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและเป็นประโยชน์ส่วนรวมด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2544) หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงาน ๓ ตึกแถว ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียงอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ร้องเรียนต่อสำนักงานเขตและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2544 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แต่เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว อีกทั้งการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยประชาชนจำนวนมาก การรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545 (ประชุมใหญ่))

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

ตามทฤษฎีที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาส่งได้ โดยในการตรวจคำฟ้องนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดเสียก่อน หากไม่ชำระหรือชำระไม่ครบ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา¹³⁷

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น หากคู่กรณีไม่มีทรัพย์สินที่เพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ให้ศาลมีคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้¹³⁸

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะต้องมีการพิจารณาเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีประกอบด้วย เช่น

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 189/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทโฉนดที่ดินเลขที่ 6810 ซึ่งออกให้แก่ นาง ก. แต่ นาง ก. ไม่ได้เป็นผู้ครอบครองส่วนผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินพิพาทมาโดยการซื้อและรับมอบการครอบครองตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3789 จาก นาง ก. ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านและโต้แย้งสิทธิที่ดินแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน กลับออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง ก. นอกจากนี้ยังออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3459 เนื้อที่ขาดหายไป 11 ไร่ 2 งาน 11 ตารางวา โดยที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. ที่ขาดหายไปนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีนำไปออกโฉนดที่ดินและนำไปจดทะเบียนจำนองกับธนาคารโดยไม่สุจริต ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 6810 ซึ่งออกให้แก่ นาง ก. และออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่

ต่อมา ระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีทำคำชี้แจงต่อศาลพร้อมทั้งมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่ากรณีการรับจำนองที่ดินนั้น คู่สัญญาไม่สุจริต สมคบกันฉ้อฉลผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจำนองและรับจำนองโดยมิชอบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมจำนองดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่า เนื่องจากการรับจำนองที่ดินแปลงพิพาทผู้จำนองและผู้รับจำนอง มีพฤติการณ์ไม่สุจริต สมคบกันฉ้อฉลผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจำนองและรับจำนองโดยมิชอบ ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมจำนองนั้น ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนสัญญาจำนองที่ดินแปลงพิพาท จึงเป็นประเด็นพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ นาง ก. และธนาคารซึ่งเป็น

¹³⁷ ข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁸ มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

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

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

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การยื่นคำฟ้องเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วัน ที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องว่าจ้างบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้รับจ้างรายใหม่ จะมีค่าเสียหายเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ว่าจ้าง จะต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงกว่าเงินค่าจ้างที่เหลือจากส่วนที่จ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ไม่ใช่เป็นการแก้ไขคำฟ้องที่เรียกค่าปรับอันสืบเนื่องมาจากคำฟ้องเดิม การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

ในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมที่จะต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากคำฟ้องเดิมด้วย

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2553 ผู้ฟ้องคดีมีคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดให้ นาย บ. และ นาย จ. ซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ชำนาญการ (ข 3) เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 แต่ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ดังกล่าว เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองในขั้นตอนของการเตรียม อันเป็นการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะมีคำสั่งทางปกครองต่อไป จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของบุคคลทั้งสอง อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอเพิ่มเติม

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 204/2553 ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนย้อนหลังตั้งแต่วันที่ถูกลดพักราชการจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งถูกปลดออกจากราชการ ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการที่ต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งตรงกับวันที่ 20 เมษายน 2547 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาดังกล่าวภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ 28 พฤษภาคม 2552 ซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอเพิ่มเติมข้อหานี้ไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2553 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศผลการรับสมัครว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเข้ารับการคัดเลือกทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผลการรับสมัครดังกล่าว

ต่อมา ในระหว่างการศึกษาคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่ารองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบสมบัติของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กรอกรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน จึงเป็นใบสมัครที่ไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเพิ่มเติมนั้น เป็นการจัดให้มีเหตุผลตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งผลการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ตามนัยมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หนังสือดังกล่าวจึงมิได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการมีหนังสือฉบับดังกล่าวและไม่มีสิทธิฟ้องในข้อหานี้

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

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