

บทที่ 4

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

โดยที่หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีปกครองนั้น ถือเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันแสดงให้เห็นได้จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีได้ ณ ที่ทำการศาลหรือยื่นฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้¹³⁸ การไม่กำหนดรูปแบบของคำฟ้องไว้ว่าคำฟ้องต้องมีรูปแบบเช่นไร เพียงแต่คำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำที่สุภาพและต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้เท่านั้น¹³⁹ หรือแม้กระทั่งการที่ไม่มีบทบัญญัติบังคับผู้ฟ้องคดีจะต้องมีการดำเนินการแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดีในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวล้วนเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความสะดวกอย่างใดก็ตาม หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว โดยที่ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่มีฐานะเป็นประชาชนทั่วไป หากได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายดังเช่นผู้ประกอบการวิชาชีพในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่มีข้อพิพาทและข้อกฎหมายที่มีความยุ่งยาก ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีย่อมมีโอกาที่จะขาดตกบกพร่องได้โดยง่าย การศึกษาในบทนี้

¹³⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 46 คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

¹³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคหนึ่ง คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

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

จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยเป็นสำคัญ

4.1. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ชัดเจน

แม้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงส่วนที่เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การแสวงหาข้อเท็จจริง การนั่งพิจารณาคดี การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตลอดจนการอุทธรณ์และการบังคับคดีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเพียงที่กำหนดไว้ในนิยามตามมาตรา 3 “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹⁴⁰ แล้ว ข้อ 62 วรรคสาม กำหนดแต่เพียงว่า “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง” จากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าว ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองได้เพียงใด ศาลปกครองมีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้เช่นไร และที่สำคัญศาลปกครองนำหลักกฎหมายใดมาพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นของกฎหมายวิธีสบัญญัติไว้โดยเฉพาะในเรื่องนั้นๆ หรือมีช่องว่างแห่งกฎหมายขึ้น (Gap in the law)

¹⁴⁰ โดยที่มาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินการกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

โดยทั่วไปแล้วช่องว่างแห่งกฎหมาย ย่อมเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ¹⁴¹

กรณีที่หนึ่ง ผู้ร่างกฎหมายคิดไปไม่ถึงว่าจะมีช่องว่างในกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยเหตุสองประการ กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายสามารถจะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายได้ และเป็นความบกพร่องของผู้ร่างกฎหมายเองที่ไม่ได้นึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และด้วยเหตุนี้จึงไม่ได้มีการร่างบทบัญญัติสำหรับกรณินั้นๆ ไว้ เช่น ในเวลาที่บัญญัติกฎหมายได้มีโทรศัพท์ที่ใช้อยู่แล้ว แต่ผู้ร่างกฎหมายบกพร่องเองไม่ได้คิดถึงโทรศัพท์ และไม่ได้บัญญัติกฎหมายไว้สำหรับกรณีติดต่อกันทางโทรศัพท์ เป็นต้น หรือผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถที่จะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้นได้ เพราะยังไม่มีเหตุการณ์อันทำให้เกิดช่องว่างนั้นเกิดขึ้น อย่างเช่น ผู้ร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ย่อมไม่สามารถที่จะนึกถึงการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับไฟฟ้า เพราะยังไม่ใช้แพร่หลาย ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงการลักปล้นงาน เช่น การลักกระแสไฟฟ้าไปใช้ เป็นต้น

กรณีที่สอง ผู้ร่างกฎหมายคิดถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น แต่เห็นว่าสำหรับกรณีที่ช่องว่างแห่งกฎหมายยังไม่สมควรบัญญัติไว้ให้ตายตัว เพราะคำรากกฎหมายและคำพิพากษาของศาลยังไม่ได้พิจารณาปัญหานั้นอย่างเพียงพอ โดยยังไม่ได้คิดค้นหลักเกณฑ์อันเหมาะสมไว้สำหรับเรื่องนั้นๆ โดยเหตุนี้การที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับกรณินั้นๆ ให้เป็นการตายตัวย่อมจะเป็นการรีบด่วนจนเกินไป เพราะบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนั้นจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการที่ศาลและคำพิพากษาจะได้คลี่คลายปัญหานี้ให้กระจ่างแจ่มแจ้งต่อไป ในภายภาคหน้าและหาหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์มาใช้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าจะบัญญัติกฎหมายไว้ชัดเจน คำรากกฎหมายหรือคำพิพากษาก็จะได้แต่อธิบายด้วยบทกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วเท่านั้น ในกรณีดังกล่าว ผู้ร่างกฎหมายก็ปล่อยช่องว่างแห่งกฎหมายทิ้งไว้

เมื่อมีช่องว่างแห่งกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปมีว่าศาลจะต้องพยายามหาหลักเกณฑ์มาพิจารณาคดีให้ได้เสมอ จะพิพากษายกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้ปรับแก้คดีไม่ได้ประมวลกฎหมายฝรั่งเศสถึงกับมีบทบัญญัติลงโทษผู้พิพากษาซึ่งยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายใช้บังคับแก้คดี ทั้งนี้คือผู้พิพากษาจะต้องพยายามอุดช่องว่างแห่งกฎหมายโดยวางหลักเกณฑ์ที่เห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นความยุติธรรม แล้วนำมาปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดี หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาจะได้กำหนดขึ้นนี้จะต้องกระทำ โดยผู้พิพากษาลองสมมติตนเองว่า ถ้าผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองแล้ว จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ

¹⁴¹ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 128), เล่มเดิม.

อย่างไร¹⁴² สำหรับกรณีที่กฎหมายได้กำหนดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ ก็ต้องดำเนินการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามวิธีที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะผู้ใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นศาลหรือประชาชน ย่อมต้องผูกมัดกับวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยกฎหมายที่บัญญัติวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ เช่น

(1) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้เช่นนี้ แสดงให้เห็นกำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

ลำดับที่หนึ่ง จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น การที่สิ่งใดจะถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน อันเป็นที่ยอมรับและถือตามของมหาชนทั่วไป และที่สำคัญต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ลำดับที่สอง บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เป็นกรณีที่ยกบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในเรื่องอื่น แต่เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติไว้สำหรับข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกันมาปรับใช้

ลำดับที่สาม หลักกฎหมายทั่วไป หลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้อุดช่องว่างของกฎหมายนี้อาจปรากฏอยู่ในรูปของสุภาษิตกฎหมาย¹⁴³ เช่น กรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา (*acta exterior indicant interior secreta*) ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน (*nemodat qui non habet*) การมาขอความยุติธรรมต้องมาด้วยความสุจริต (He who comes to quity must come wiyh clean hand) เป็นต้น หรืออยู่ในหลักกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายนำมาใช้ร่างกฎหมายฉบับนั้น หลักกฎหมายทั่วไปนี้จะทราบได้จากการนำบท

¹⁴² แหล่งเดิม.

¹⁴³ ศาสตราจารย์พระยานิติศาสตร์ ไพศาลย์ ให้บรรยายอธิบายเรื่องสุภาษิตกฎหมายไว้ว่า สุภาษิตกฎหมายเป็นคำกล่าวปลุกความคิดในกฎหมาย และมีสารประโยชน์มาก แต่ก็บกพร่องอยู่บ้างเป็นธรรมดาอย่างสุภาษิตอื่น โดยที่เป็นข้อความสั้นเต็มไปด้วยแก่นความจริง สุภาษิตย่อมกล่าวแสดงหลักทั่วไป มิได้แจ้งรายละเอียดหรือวางข้อยกเว้นติดท้ายไว้ด้วย จึงต้องระมัดระวังในการที่จะใช้ดำเนินความคิดของเราในกฎหมาย แผนกใด ๆ รวมทั้งวิชาว่าความด้วย แต่อย่างไรก็ดี คงไม่มีใครกล่าวอ้างว่าสุภาษิตเป็นของไร้ประโยชน์ ...สุภาษิตกฎหมายในยุโรปโดยมากเขียนเป็นภาษาละติน เพราะเหตุว่าในชั้นเดิมได้มาจากกฎหมายแพ่งโรมันเป็นพื้น...จาก “สุภาษิตกฎหมาย,” โดย พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, 2549, นิติสารัน, 22 (5), น. 517.

มาตราต่างๆ หลายๆ มาตราที่บัญญัติสำหรับข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันมาพิจารณา และเมื่อพิจารณาด้วยทฤษฎีหลายมาตราดังกล่าวแล้ว ก็จะพบหลักกฎหมายทั่วไปที่ผู้ร่างกฎหมายนำมาใช้

(2) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดกันแห่งกฎหมาย

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481 บัญญัติว่า

“เมื่อใดไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดแห่งประเทศสยาม ที่จะยกมาปรับแก้กรณีการจัดกันแห่งกฎหมายได้ให้ใช้กฎหมายทั่วไประหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล”

(3) การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า

“วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้”

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

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้มีการบัญญัติวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้เช่นกัน ปรากฏตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

การที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นบททั่วไปที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันและเป็นเอกเทศจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการกำหนดให้นำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับเพื่ออุดช่องว่างแห่งกฎหมายเป็นการยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่เช่นนั้นแล้ว หากมีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้นในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็就会有ความพยายามนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ อันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองและอาจส่งผลกระทบต่อวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ โดยในเรื่องดังกล่าวที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด¹⁴⁴

¹⁴⁴ จากรายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 11 – 11/2543 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2543.

ได้อภิปรายเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีความเห็นออกเป็นสามแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ข้อความในข้อ 5 วรรคสอง ที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะเช่นใด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองใช้ในการพิจารณาคดีได้อย่างถูกต้อง และไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่นที่ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องการขนส่งทางทะเล แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะว่าด้วยการขนส่งทางทะเล ศาลฎีกาจึงได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่าถ้าบทกฎหมายไม่มี ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปของประเทศไทยก็ไม่มี ศาลฎีกาจึงนำเอาคำพิพากษาของศาลอังกฤษเกี่ยวกับการขนส่งทางทะเลมาใช้ โดยอ้างว่าเป็นกฎหมายทั่วไปเป็นต้น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดมาตรฐาน ก็จะทำให้เกิดปัญหาการอ้างกฎหมายต่างๆ ในการพิจารณาคดีของศาลได้ แต่ถ้ามีหลักเดียวก็จะไม่เกิดปัญหา และไม่เป็นภาระของศาลปกครองสูงสุดในการชี้ขาดว่า หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในแต่ละเรื่องเป็นอย่างไร และเนื่องจากระบบไต่สวน เป็นระบบแสวงหาข้อเท็จจริงโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายหรือโดยศาลไม่จำกัดเฉพาะคู่ความเท่านั้นที่น่าสืบได้ ศาลอาจหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ระบบไต่สวนจึงเป็นระบบที่เปิดกว้างให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไปได้ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยตรง แต่ควรแก้ไขถ้อยคำ “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ให้มีความชัดเจน

แนวทางที่สอง เห็นว่า เนื่องจากไม่มีเรื่องใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง จึงควรตัดข้อความในข้อ 5 วรรคสอง ออก

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะให้ศาลปกครองใช้หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษร และสามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อีกทั้งบทบัญญัติ

ในลักษณะดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นใช้ในวิธีพิจารณาคดี ซึ่งจะทำให้ศาลปกครองสามารถวิวัฒนาการไปพร้อมกับสังคมได้

แม้ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีความเป็นมาและแนวความคิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่าย และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ซึ่งบทบาทของศาลในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแพ่งนี้จะทำหน้าที่เพียงการควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น โดยปล่อยให้คู่ความเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่ความแต่ละฝ่ายย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่เป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือ คู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ในขณะที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองนั้น ดังนั้น บทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงมีทั้งในส่วนการควบคุมกระบวนการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งมีบทบาทที่มากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่ง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในอีกหลายเรื่องแม้กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองจะไม่ได้กำหนดให้นำมาใช้โดยอนุโลมก็ตาม ก็จะต้องนำมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป เนื่องจาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปเป็นจำนวนมาก เพราะถ้าสืบสาวความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีของทุกสังคม จะเริ่มต้นพิพาทกันในเรื่องทางแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งหลายก็พัฒนามาจากการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปมากมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติในทางกฎหมายบางประการแม้จะบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก็ยังเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาลจะต้องนำมาใช้บังคับเหมือนกัน

โดยที่กระบวนการทางยุติธรรมในรูปขององค์กรศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้นไม่สามารถเริ่มคดีได้เอง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่เป็นผู้นำข้อพิพาทมาสู่ศาลตามหลักการริเริ่มโดยคู่ความ (party presentation) จุดเริ่มต้นในการดำเนินกระบวนการ

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมจึงมีที่มาจาก “คำฟ้อง” เช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁴⁵ แล้ว เห็นได้ว่าคำฟ้องมีความหมายรวมถึงคำฟ้องเพิ่มเติมด้วย ซึ่งคำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของกลุ่มความในการให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แม้หลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลหรือหลักไต่สวนกับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยกลุ่มความหรือหลักความประสงค์ของกลุ่มความ จะมีได้มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด กล่าวคือ หลักความประสงค์ของกลุ่มความเป็นการอธิบายถึงอำนาจของบุคคลที่จะตัดสินใจโดยความรับผิดชอบของตนเองว่าจะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลหรือไม่ และหากนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแล้วจะฟ้องร้องภายในขอบเขตเพียงใด ซึ่งเป็นอำนาจของกลุ่มความที่มีต่อการกำหนดลักษณะของข้อพิพาทในคดีรวมทั้งเป็นอำนาจของกลุ่มความที่มีต่อการกำหนดความสัมพันธ์ในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การแก้ไขคำฟ้อง การถอนฟ้อง เป็นต้น ในขณะที่หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลเป็นหลักที่กำหนดภาระหน้าที่ของศาลในการที่จะค้นหาให้ได้มาซึ่งความจริง หรือการทำให้ข้อเท็จจริงมีความกระจ่างชัดเจนโดยภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นภาระหน้าที่ในทางการของศาล แต่อย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยมีหลักร่วมกันว่ากลุ่มความในคดีต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาความจริง ถึงแม้จะเป็นคดีที่ใช้หลักในการแสวงหาความจริงโดยศาลก็ตาม โดยทั่วไปแล้วมิได้หมายความว่าศาลจะทำการค้นหาความจริงโดยปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มความในคดี ทั้งนี้ เพราะกลุ่มความในคดีจะรู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด เพื่อที่ศาลจะได้ทราบทิศทางของข้อเท็จจริงว่ามีข้อเท็จจริงใดที่จำเป็นต้องทำให้เกิดความชัดเจนหรือดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนั้น การนำหลักความประสงค์ของกลุ่มความมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองควรนำมาบังคับใช้แต่เพียงในเรื่องของการเสนอคำฟ้องเข้าสู่กระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล

¹⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

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

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

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

โดยผู้ฟ้องคดีเพียงแต่บรรยายฟ้องที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำทั้งหลายอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรที่เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว และคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น¹⁴⁶ การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ที่จะเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดี โดยศาลจะเป็นผู้ที่พิจารณาคำฟ้องเดิมและคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากในวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวนนั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

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

¹⁴⁶ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

¹⁴⁷ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 100), เล่มเดิม.

ของกลุ่มความ” และ “หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี” จึงถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่เป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีในศาล

จากการที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาลจะต้องถือปฏิบัติตามในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีก็ตาม แต่โดยที่คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีแพ่ง การปรับใช้หลักความประสงค์ของกลุ่มความและหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีในคดีปกครอง จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าการนำมาปรับใช้นั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับลักษณะของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีวิธีพิจารณาโดยมีตุลาการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในวิธีพิจารณาคดี มีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและมุ่งเน้นถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นสำคัญ

4.2 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างประเทศมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

จากการที่ได้ศึกษาลักษณะของการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมาแล้วนั้น อาจแบ่งได้ออกเป็นสองประเภทด้วยกัน คือ การขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อหาและคำขอบังคับที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาในคำฟ้องเดิม และการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้ออ้างที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวมาในคำฟ้องเดิม

สำหรับการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้ออ้างในคำฟ้องเดิม เช่น คำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอ้างว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ เนื่องจากมิได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน นอกจากนั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อมา ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยอ้างว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในลักษณะดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันนั้น สามารถกระทำได้โดยการที่ผู้ฟ้องคดีอาจกล่าวอ้างสิทธิอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องเดิม หรือผู้ฟ้องคดีอาจอาศัยข้อเท็จจริงอื่นเพื่อสนับสนุนสิทธิที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแล้ว นอกจากนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือการเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้เมื่อกลุ่มความอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมหรือศาลเห็นสมควรให้เปลี่ยนแปลงคำฟ้องได้

ในส่วนวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัดกล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเหตุผลจะต้องกระทำภายในอายุความการฟ้องคดี และเนื่องจากในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (*recours pour excès de*

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

แม้การพิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส และเป็นหลักการพิจารณาที่สอดคล้องกับเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Cas d'ouverture) ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลในการวินิจฉัยเนื้อหาของคดีปกครองแต่ละประเภทที่ศาลจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้จากการใช้มาตรการต่างๆ เช่น การมีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือการมีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติ ต่อจากนั้น จึงจะพิจารณาต่อไปว่ามีเหตุที่สามารถใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทได้หรือไม่ โดยลำดับการพิจารณาเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของศาลปกครอง (l'ordre d'examen des moyens) จะเริ่มต้นจากการพิจารณาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน

เมื่อศาลปกครองตรวจพบเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลมีอำนาจเลือกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ตามที่ศาลจะเห็นว่าเหมาะสม และถ้าพบหลายเหตุศาลจะยกเหตุเดียวขึ้นอ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็ได้ หรือศาลสามารถยกเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายขึ้นอ้างประกอบกันเพื่อให้เหตุผลในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นหนักแน่นขึ้น และเป็นการให้ความรู้และหลักในการปฏิบัติราชการต่อฝ่ายปกครองได้

ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทมีเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกและเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในแล้ว กรณีดังกล่าว เป็นการสมควรที่ศาลปกครองจะอ้างถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่นิติกรรมทางปกครองนั้นออกโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่มีการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว เพื่อที่จะเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ฝ่ายปกครองกลับไปออกคำสั่งทางปกครองฉบับใหม่ ที่เพียงแต่ทำการแก้ไขแบบหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองยังคงเดิมและอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในที่สุดแล้วเมื่อมีการฟ้องคัดค้านในเนื้อหา ศาลอาจต้องพิพากษาถึงนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยใช้หลักเกณฑ์ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้ออ้างในคำฟ้องเดิมนั้น เป็นข้ออ้างที่แสดงถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (*l'illégalité externe*) หรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (*l'illégalité interne*) และเป็นข้ออ้างที่มีลักษณะเช่นเดียวกันหรือไม่นั้น จะเป็นไปตามแนวทางที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางในวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส ทั้งวิธีปฏิบัติและตัวบทของ *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* 1973 ถือเป็นต้นร่างในการวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย และเป็นต้นร่างของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹⁴⁸ และการพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่จะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเหตุดังกล่าว ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อหลีกเลี่ยงเหตุแห่งความ

¹⁴⁸ จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น. 2), เล่มเดิม.

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

นอกจากนั้นแล้ว การนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน กล่าวคือ เป็นวิธีพิจารณาที่ควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการ การควบคุมกระบวนการพิจารณาของตุลาการในศาลปกครองนั้น แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดตั้งแต่ที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แม้โดยทั่วไปแล้วตุลาการไม่สามารถที่จะยกคดีปกครองขึ้นมาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาพิพากษาได้ด้วยตนเอง ต้องมีการฟ้องคดีโดยคู่กรณี ซึ่งอาจเป็นประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่เมื่อมีการฟ้องคดีแล้ว

ย่อมเป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะเข้าควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีดังกล่าว เช่น ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอ ศาลหรือตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง นอกจากนั้นแล้ว ในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจะถูกควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการที่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการจะต้องทำการวิเคราะห์คำฟ้องและข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอเช่นไร และมีข้ออ้างสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างไร เพื่อที่จะกำหนดแผนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยศาลหรือตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจที่จะใช้มาตรการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจำเป็น และมีอำนาจที่จะปฏิเสธคำขอของคู่กรณีที่ศาลเห็นว่าไม่จำเป็นหรือมีลักษณะเป็นการประวิงคดี และถ้าหากศาลเห็นว่าคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาได้แล้ว ก็สามารถที่จะยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ และแม้ว่าตุลาการจะไม่สามารถกำหนดหรือเพิ่มเติมคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หรือพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้อง (*ultra petita*) แต่ศาลก็สามารถตรวจสอบเหตุผลที่จะใช้อ้างในการพิพากษาคดีใดๆ เหตุ แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยกขึ้นอ้าง หากว่าเหตุผลที่ใช้อ้างในการพิพากษาคดีนั้นเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (*d'ordre public*) และยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลมีอำนาจที่จะเลือกได้ว่า ในบรรดาเหตุผลทั้งหลายที่ศาลสามารถยกขึ้นมาใช้เป็นข้ออ้างในการเพิกถอนคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมา หรือไม่ได้อ้างแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลสามารถที่จะยกเหตุผลขึ้นมาอ้างเพียงเหตุผลเดียวที่ศาลเห็นว่าสมควรอ้าง โดยไม่จำเป็นต้องยกเหตุผลอื่นๆ อีกก็ได้

เหตุผลอีกประการที่หนึ่งที่ทำให้ยังไม่สมควรนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในตามวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยนั้น เนื่องจากโดยลักษณะทั่วไปของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นในระบบศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น คือ กระบวนการพิจารณาจะต้องมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงอยู่ที่ตัวองค์กรของกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาต่างๆ ในศาล หากมีการกำหนดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาโดยไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะส่งผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา และกระบวนการพิจารณาที่มีความสลับซับซ้อนยังอาจส่งผลทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คู่ความได้ จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน บทบาทของศาลได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีการพยายามที่จะกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้กระบวนการพิจารณามีความเรียบง่ายขึ้นหรือรวดเร็วขึ้นเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีพิพาทที่มีข้อแตกต่าง

ระหว่างสถานะของกลุ่มความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น คดีแรงงาน คดีผู้บริโภค เป็นต้น โดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ของศาลจะเป็นผู้ที่มีบทบาทและหน้าที่ในการเข้าไปช่วยเหลือในความบกพร่อง อันเกิดจากความไม่สันทัดชัดเจนในการดำเนินคดีของกลุ่มความ โดยอาจช่วยเหลือในการแก้ไขคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้ว หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีปกครองนั้นถือเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งและพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐซึ่งอาจทำให้เอกชนเสียเปรียบ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางคดี ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการช่วยเหลือในการดำเนินคดี นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ ดังนั้นวิธีพิจารณาในคดีปกครองจึงจะต้องไม่มีลักษณะที่ซับซ้อนหรือไม่มีลักษณะที่ยากต่อการทำความเข้าใจของผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิในการดำเนินคดีปกครองได้ด้วยตนเองตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของบทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น มีข้อควรคำนึงอยู่เสมอว่า แม้ว่าเป้าหมายในเรื่องของบทบาทศาลตามที่กล่าวมานั้น จะต้องการให้ได้ความเป็นจริงที่สมบูรณ์หรือพึงประสงค์ (objective truth) ก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่าศาลจะต้องเข้าไปทำหน้าที่แทนคู่ความในการค้นหาความจริงอย่างเต็มตัว แต่เป็นเพียงการเข้าไปช่วยเหลือคู่ความในการค้นหาความจริงเท่านั้น¹⁴⁹ และศาลจะต้องไม่ใช่อำนาจที่มีอยู่มากนั้นไปในทางที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีหรือเร่งรัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาเสียจนทำให้คู่กรณีไม่มีโอกาสต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่ อันจะมีผลทำให้เสียความยุติธรรมได้

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ตามที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า แม้หลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสจะเป็นต้นแบบในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยก็ตาม แต่การนำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในเรื่องของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในบางเรื่องมาปรับใช้นั้น จะต้องมีการศึกษาและนำมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมด้วย ในขณะนี้จึงยังไม่สมควรที่จะนำหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส มาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

¹⁴⁹ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2 (น.284), เล่มเดิม.

4.3 ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

แม้ด้วยแนวคิดและความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีลักษณะที่เป็นเอกเทศและมีความแตกต่างกันก็ตาม แต่ลักษณะความเป็นเอกเทศหรือความต่างของกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากศาลปกครองเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งศาลยุติธรรม แนวคิดหรือหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งบางประการจึงได้ถูกพัฒนาจนกลายเป็นวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ศาลทุกศาลได้นำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีของตน

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

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มาตรา 179 บัญญัติว่า

“โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียง อันกล่าวไว้ในคำฟ้อง หรือคำให้การที่เสนอต่อศาลแต่แรกก็ได้

การแก้ไขนั้น โดยเฉพาะอาจเป็นการแก้ไขในข้อต่อไปนี้

- (1) เพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือ
- (2) สละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม หรือเสนอคำฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือ

(3) ยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ เป็นข้อแก้ข้อหาเดิม หรือที่ยื่นภายหลัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้าง หรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา หรือเพื่อหักล้างข้อหาของกลุ่มความอีกฝ่ายหนึ่ง

แต่ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดเสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้งภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้”

หลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม” นี้ บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 179 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินพิพาท ในฟ้องเดิม หรือการเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมโดยเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้างหรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังจะต้องเกี่ยวข้องกันพอที่จะพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ โดยศาลฎีกามีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6775 - 6776/2548 ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองฟ้องอ้างว่า ถูกจำเลยเลิกจ้างโดยกล่าวหาว่าโจทก์ทั้งสองข่มขืนทรัพย์ซึ่งไม่เป็นความจริง สภาพแห่งข้อหาที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือโจทก์ทั้งสองถูกจำเลยเลิกจ้าง โดยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาคือเหตุที่เลิกจ้างนั้นไม่มีอยู่จริง ขอให้บังคับจำเลยจ่ายค่าชดเชย ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด และคืนเงินประกัน เห็นได้ว่า ตามคำฟ้องเดิมโจทก์ทั้งสองบรรยายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม เท่ากับโจทก์ทั้งสองฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์ทั้งสองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่ว่าเหตุผลนั้นจะเกิดจากฝ่ายโจทก์ทั้งสองผู้เป็นลูกจ้างหรือเกิดจากฝ่ายจำเลยผู้เป็นนายจ้าง ส่วนคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องโจทก์ทั้งสองขอเรียกค่าเสียหายจากการละเมิด อันเกิดจากการที่จำเลยจงใจกลั่นแกล้งร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาดำเนินการข่มขืนโจทก์ทั้งสองโดยไม่เป็นความจริง ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย สภาพแห่งข้อหาที่โจทก์ทั้งสองอ้างว่ามีสิทธิเหนือจำเลยคือจำเลยร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนด้วยเรื่องที่ไม่เป็นจริงว่าโจทก์ทั้งสองข่มขืนทรัพย์ ด้วยข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาว่าจากการร้องทุกข์นั้น ทำให้โจทก์ทั้งสองถูกจับกุมและถูกฟ้องเป็นคดีอาญา ได้รับความเสียหายเป็นค่าขาดประโยชน์ ไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ต้องเสียค่าจ้างทนายความในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจ ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าขาดประโยชน์ที่โจทก์ทั้งสองไม่สามารถประกอบอาชีพในระหว่างถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา ค่าว่าจ้างทนายความในคดีอาญา ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงและจิตใจในการที่ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา แม้ว่าตามคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์ทั้งสองจะเป็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเช่นกัน แต่เป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการร้องทุกข์และฟ้องคดีอาญา ไม่เกี่ยวกับการเลิกจ้างที่ไม่มีเหตุอันสมควรที่โจทก์ทั้งสองฟ้องเรียกค่าเสียหายตามคำฟ้องเดิม คำฟ้องภายหลังตามคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องจึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม ไม่ชอบด้วยมาตรา 179 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1062/2551 คำฟ้องเดิมของโจทก์เป็นการฟ้องเรียกค่าจ้างทำป้ายโฆษณาและค่าทำการโฆษณาโครงการมหรหรรคมโคมไฟเฉลิมพระเกียรติที่จำเลยว่าจ้างโจทก์ให้ดำเนินการตามสัญญาว่าจ้างโฆษณา โดยตามคำฟ้องเดิมระบุการแบ่งงานออกเป็นสองส่วน

ซึ่งจำเลยได้ชำระค่าจ้างให้แก่โจทก์บางส่วนแล้ว ส่วนคำร้องที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น โจทก์ได้ขอตัดคำจ้างงานในส่วนที่สองออกแล้วขอเพิ่มเงินค่าจ้างในส่วนที่สามแทนโดยอ้างว่าเป็นค่าจ้างชำระในการทำป้ายโฆษณาโครงการหอไอซ์ของจำเลยซึ่งเป็นงานเพิ่มเติม แล้วนำไปติดตั้งแทนป้ายโฆษณาโครงการมหรหรรคมโคมไฟเฉลิมพระเกียรติในงานส่วนที่สองที่โจทก์ได้ดำเนินการติดตั้งไว้แล้ว โดยงานส่วนเพิ่มเติมนี้น่าจะคิดเฉพาะค่าจ้างทำป้ายโฆษณาแต่ไม่คิดค่าโฆษณาเพราะยังอยู่ในระยะเวลาของงานในส่วนที่สอง ซึ่งการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนี้ ยังคงอ้างสัญญาว่าจ้างโฆษณา เป็นหลักแห่งข้อหาเช่นเดียวกันและเรียกค่าจ้างที่จำเลยยังคงค้างชำระรวมภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมดอกเบี้ยคิดถึงวันฟ้องเป็นเงินเท่าจำนวนทุนทรัพย์ในคำฟ้องเดิม เห็นว่า คำฟ้องที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมกับคำฟ้องเดิมเป็นการเรียกค่าจ้างโฆษณางานประเภทเดียวกัน อันเกิดจากนิติกรรมประเภทเดียวกันและจากสัญญาเดียวกันที่โจทก์กับจำเลยตกลงกัน ทำขึ้นเป็นหลักแห่งข้อหา การขอแก้ไขคำฟ้องเช่นนี้โจทก์ย่อมจะขอแก้ไขได้แม้เป็นการเพิ่มเติมข้อเท็จจริงหรือสละข้อเท็จจริงเพื่อให้ข้อหาที่ตั้งไว้เดิมบริบูรณ์แต่ยังคงให้จำเลยรับผิดชอบเดิม อีกทั้งข้อตกลงอันเป็นสัญญาจ้างทำของเพิ่มเติมเช่นว่านี้ กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องทำเป็นหนังสือ จึงจะฟ้องร้องให้รับผิดชอบได้แต่อย่างใดไม่ และโจทก์ยังคงต้องอาศัยสัญญาว่าจ้างโฆษณาเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นเดิม ฉะนั้นคำฟ้องที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมกับคำฟ้องเดิมจึงเกี่ยวข้อกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้

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

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

ที่พิพาทในฟ้องเดิมตามมาตรา 179(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการที่โจทก์ตั้งข้อหาว่าจำเลยยกข้อเท็จจริงของโจทก์ข้อให้จำเลยใช้เงินตามเช็คนั้นก็เป็นการตั้งข้อหาใหม่เปลี่ยนแปลงข้อหาในฟ้องเดิม มิใช่เป็นการสละข้อหาในคำฟ้องเดิมเสียบางข้อหรือเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมตามมาตรา 179 (2) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้มูลคดีตามคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องเพิ่มเติมจะมีลักษณะอย่างเดียวกัน แต่มูลคดีเกิดขึ้นคนละคราวไม่เกี่ยวข้องกัน ก็ไม่อาจถือได้ว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม เช่น คำร้องขอแก้ไขคำฟ้องของโจทก์ที่ระบุว่า ภายหลังจากศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งคุ้มครองประโยชน์ชั่วคราวแก่โจทก์ในเหตุฉุกเฉิน อันมีผลทำให้โจทก์สามารถกลับมาประกอบการค้าข้าวตามใบอนุญาตส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามปกติอีกครั้งหนึ่งเป็นการชั่วคราวในการพิจารณา โจทก์ได้ทำสัญญาขายข้าวแก่ผู้ซื้อในต่างประเทศอีกหลายราย แต่ต่อมาศาลชั้นต้นกลับยกเลิกคำสั่งคุ้มครองประโยชน์ชั่วคราวดังกล่าว ทำให้โจทก์ไม่อาจส่งมอบข้าวให้แก่ผู้ซื้อในต่างประเทศที่ทำสัญญาไว้ ดังนี้ แม้มูลคดีตามคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีลักษณะอย่างเดียวกัน แต่เป็นการกล่าวอ้างมูลคดีที่เกิดขึ้นภายหลังโจทก์ฟ้องคดีแล้ว มูลคดีจึงเกิดขึ้นคนละคราวไม่เกี่ยวข้องกัน จึงถือไม่ได้ว่าคำฟ้องแก้ไขเพิ่มเติมของโจทก์เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5016-7/2550)

ในส่วนของศาลปกครอง ก็ได้มีการนำเอาหลักคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2552¹⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 209/2551¹⁵¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2552¹⁵² และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 235/2553¹⁵³ นอกจากนั้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว เช่น

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

¹⁵⁰ อ้างแล้วในหน้าที่ 81.

¹⁵¹ อ้างแล้วในหน้าที่ 83.

¹⁵² อ้างแล้วในหน้าที่ 86.

¹⁵³ อ้างแล้วในหน้าที่ 87.

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

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทำคำคัดค้านคำให้การโดยได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยทำการเปลี่ยนฟันปลอมที่คลินิกแห่งหนึ่งซึ่งไม่ได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแต่แรก โดยทันตแพทย์ของคลินิกดังกล่าวได้ทำให้ฟันซี่หนึ่งที่อยู่ใกล้กับฟันปลอมของผู้ฟ้องคดีล้มลงไป เป็นผลให้ฟันซี่อื่นๆ ล้มลงตามไปด้วย ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทันตแพทย์สภาให้ความช่วยเหลือ จัดหาหรือแนะนำทันตแพทย์ที่ดีรักษาให้ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเลือกสถานพยาบาลได้ และขอให้สถานพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีเคยรับการรักษาตามที่กล่าวมาร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาแก่ผู้ฟ้องคดี

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

วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่เป็นคำขอที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้องเดิม ทั้งไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกัน

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

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

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

จะได้วินิจฉัยถึงที่สุด หรือเสร็จไปโดยประการอื่นตามมาตรา 193/14 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ประกอบกับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องข้างต้น เป็นกรณีขอค่าเสียหายเพิ่มเติม จากเหตุละเมิดเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาชี้ขาด คัดสินไปด้วยกันได้

จากแนวคำพิพากษาของทั้งศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดที่ศึกษามาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำหลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม” มาใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาล ทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีการใช้หลักการ ดังกล่าวก่อนข้างเคร่งครัด การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้ออ้างที่อาศัย เป็นหลักแห่งข้อหาในฟ้องเดิม มิใช่การตั้งข้อหาใหม่หรือเปลี่ยนแปลงข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลัก แห่งข้อหาขึ้นใหม่ และจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้คำฟ้องเดิมบริบูรณ์เป็นหลัก แต่ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีการใช้หลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม” ก่อนข้างที่จะยึดหยุ่นกับผู้ฟ้องคดี อันเห็นได้จากการที่แม้คดีเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอันเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในอีกข้อหาหนึ่ง ศาลปกครองก็มีคำสั่ง อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

4.4 ปัญหาบางประการที่เกิดจากการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเฉพาะเรื่องเงื่อนไขการฟ้อง คดีปกครอง และระยะเวลาในการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

แม้การที่ศาลปกครองนำหลัก “คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิม” มาใช้ในลักษณะที่เป็นผลดีแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็มิได้หมายความว่าศาลปกครอง จะสามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ในทุกกรณี ในบางกรณีนั้น นอกจากที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิมหรือไม่แล้ว ศาลปกครองยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าคำฟ้องเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องมาในภายหลังนี้ พอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ นอกจากนั้นแล้ว แม้คำฟ้องเพิ่มเติม ของผู้ฟ้องคดีจะเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมก็ตาม แต่ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล

จะต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่หรือต้องมีการกำหนดผู้ผูกฟ้องคดีต่างหากไปจากคำฟ้องเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วการแก้ไขคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหาให้ต่างไปจากคำฟ้องเดิม การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณารวมกับคำฟ้องเดิม ได้หรือไม่ ศาลปกครองยังจะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ กระบวนวิธีพิจารณาคดีด้วย ในหัวข้อนี้จึงจะได้ทำการศึกษาโดยแยกพิจารณาออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหาที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม และ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนข้อหาเดิม

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

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

เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหมายความว่ามีความรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องด้วยแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมาว่า มีหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายใดที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในส่วนของการแก้ไขในการฟ้องคดี ซึ่งหากคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีข้อใดข้อหนึ่งแล้ว หากเงื่อนไขนั้นเป็นเงื่อนไขที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขได้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถ้าเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจแก้ไขได้ ถือว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา¹⁵⁴

ลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้อหานี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรณีที่คำฟ้องเดิมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า คำฟ้องเพิ่มเติมลักษณะดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาเข้าด้วยกันได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของเนื้อหาในคำฟ้องแล้วจะเห็นได้ว่า คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการฟ้องในแง่ของการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง

¹⁵⁴ ข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

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

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ เมื่อพิจารณากำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีของคดีพิพาททั้งสองประเภทแล้วมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องเพิ่มเติมที่มีการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการออกคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ จะต้องพิจารณากำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาโดยแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากคำสั่งนี้ ผู้ฟ้องคดีมักจะอ้างว่าวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีละเมิดอันเนื่องมาจากคำสั่ง ควรจะเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่วันเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง เนื่องจากวันดังกล่าวยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเป็นการกระทำละเมิด เพราะยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการออกคำสั่งนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามกฎหมาย ดังนั้น วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรจะต้องเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้น

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

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

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

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

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

นอกจากนั้นแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในอีกกรณีหนึ่งคือ ในกรณีตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ

ตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือการฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวนั้นพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองยังไม่ได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดด้วยการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเสียก่อน ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่

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

โดยในปัญหาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่นั้น ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยออกเป็นสองแนวทางกล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องได้แก่

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

ต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองและการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประเมินของคณะกรรมการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกตามมติของคณะกรรมการที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนพิเศษ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องมีคำบังคับของศาลให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนพิเศษ ย่อมกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทั้งสาม ในวันที่ 16 ตุลาคม 2552 และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอบที่จะส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวต่อไป จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังมิได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2552 ซึ่งยังอยู่ภายในระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวได้แต่อย่างใดก็ตาม ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่หากล่วงพ้นระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้ว และไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ หรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วแต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลการพิจารณาดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 465/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีไม่เป็นธรรมกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี และปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจึงฟ้องขอให้ศาลลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน รวมทั้งลงหนังสือพิมพ์ขอมาผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม

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

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

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

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

แนวทางที่สอง การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องได้แก่

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

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

นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 25 มิถุนายน 2547 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว แม้ตามเจตนาของผู้ฟ้องคดี ในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ ต้องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญก็ตาม แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสองแล้วเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงมีการกำหนดให้ศาลรับพิจารณาคำฟ้องและดำเนินการกระบวนการพิจารณาภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองได้ตีความมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ในลักษณะที่คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลทุกกรณี อันมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์บังคับ เมื่อนำหลักการอุทธรณ์บังคับมาปรับใช้กับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนการฟ้องคดี ดังนั้น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

อย่างไรก็ตาม สำหรับในกรณีที่คำฟ้องเดิมที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นในการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมในส่วนที่มีการขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำความผิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างออกไป ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2549 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห่มสั๊ก จังหวัดเพชรบูรณ์ ตามโครงการโรงพยาบาลตำบลความฝันของชาวห่มสั๊ก จึงมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับสมัครแพทย์เพื่อไปปฏิบัติงานในโรงพยาบาลดังกล่าว และเสนอคำตอบแทนพิเศษให้แก่แพทย์ที่เข้าร่วมโครงการ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำโรงพยาบาลตำบลทำอินบุญ และตามเงื่อนไขของโครงการผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินเพิ่มนอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งเป็นเงินเพิ่ม

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

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหาที่หนึ่งของผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งยกเลิกเงินค่าตอบแทนพิเศษสนับสนุนแพทย์ที่ปฏิบัติงานประจำโรงพยาบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2548 ขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพชรบูรณ์กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการร้องทุกข์ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์ แต่ถ้ามีความจำเป็นอาจขยายเวลา

พิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน รวมทั้งสิ้นไม่เกินเก้าสิบวัน หากดำเนินการแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2548 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

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

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

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้อหาขึ้น นอกจากที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องข้อหาที่เพิ่มเติมเกี่ยวเนื่องกับ คำฟ้องเดิมหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าข้อหาที่ฟ้องเพิ่มเติมจะอยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และข้อหาที่ฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวถูกต้องและ สมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือไม่ และถ้าหากคำฟ้องเดิมเป็นคดีที่ศาลไม่อาจ มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขึ้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ สมควรที่ ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเดิมและคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา

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

“มาตรา 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใด เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้ง พยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง”

นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาปรากฏว่า มีการนำเอาข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวที่กำหนดว่า

“ข้อ 48 คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าว ในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา”

บทบัญญัติทั้งสองข้อดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาที่มีความแตกต่างกันในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ระหว่าง “ช่วงเวลาดำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล กับ ช่วงเวลาการทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อ 48 วรรคสอง ประกอบกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งระบบโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม โดยประสงค์ที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐาน ที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลเป็นสำคัญ ซึ่งในคดีปกครองพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกัน ในคดีมักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดขั้นตอนของกระบวนการวิธีพิจารณา โดยให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐาน ไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ บทบัญญัติตามข้อ 48 วรรคสอง จึงมิใช่ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ทั้งการที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กำหนดให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถือเป็นข้อกำหนดที่สอดคล้องกับหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี ที่ไม่ต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระสำคัญ หรือขอบเขตแห่งคดี

ส่วนการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น จะเห็นได้ว่าในวิธีพิจารณา คดีปกครอง เมื่อศาลได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้เป็นที่พอใจว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว ศาลจะต้องมีคำสั่งให้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้น และจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหามานั้นพอเพียงแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว หากคู่กรณีไม่เห็นชอบก็ต้องเสนอต่อศาล ขอรับข้อกล่าวอ้างหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือขอให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก่อนวันสิ้นสุดเวลาที่ศาลกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากศาล เห็นสมควรก็จะได้แสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวเพิ่มเติมต่อไป และตามข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ได้กำหนดให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลภายหลังวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณี ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็หมายความว่า หากคู่กรณีประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในกรณีที่ผู้ฟ้องคดี เพิ่มเติมข้ออ้างต่างๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมของตน ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐาน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเคยมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน จึงต้องยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลได้ถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกรองนั้น โดยที่คดีดังกล่าวมีลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องทางหนึ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งเจ้าหนี้จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เจ้าหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดี โดยปกติเมื่ออายุความเริ่มนับแล้วก็จะต้องนับต่อเนื่องกันตลอดไปโดยไม่หยุดจนกระทั่งขาดอายุความ และเมื่อขาดอายุความแล้วลูกหนี้ก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ชำระหนี้โดยอ้างเหตุนี้ขาดอายุความได้ แต่ในบางกรณี เมื่ออายุความเริ่มนับแล้วแต่ก่อนที่สิทธิเรียกร้องนั้นจะขาดอายุความ ได้มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกิดขึ้น ซึ่งมีผลให้อายุความหยุดนับ คือ ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในกำหนดอายุความ และเมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลงในเวลาใด อายุความก็จะเริ่มตั้งต้นนับใหม่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป โดยนับตามกำหนดอายุความเดิม สาเหตุที่กฎหมายต้องกำหนดให้เรื่องอายุความสะดุดหยุดลงก็เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลของกฎหมายในเรื่องของอายุความ กล่าวคือ อายุความมีขึ้นก็เพื่อเป็นโทษแก่เจ้าหนี้ที่ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิของตนเสียภายในกำหนดอายุความ ดังนั้น หากเจ้าหนี้ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้แล้ว ตามมาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า

“อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัย แสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(2) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อดังหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(3) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(4) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา

(5) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี”

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

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในกรณีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยเพิ่มเติมข้ออ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิม ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

4.5 ปัญหาเรื่องแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาล

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้านเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้น ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับศาลในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วย โดยในส่วนของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาล

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง นอกจากจะหมายถึงการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยหรือเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับคำฟ้องแล้ว ยังหมายความรวมถึงการเพิ่มเติมข้อกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนคำฟ้องเดิมด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จึงต้องมีการเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องเพิ่มเติม

และมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาได้แย้งคัดค้านต่อผู้คดีภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย หลักการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เรียกได้ว่าเป็น “หลักการฟังความทุกฝ่าย” โดยในปัจจุบันมีการบัญญัติ หลักนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ¹⁵⁵ ซึ่งเป็นมาตรฐานในการคุ้มครอง คู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

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

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

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

¹⁵⁵ จาก หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (น. 98). เล่มเดิม.

กรณีที่โจทก์ยื่นคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในการพิจารณาคำร้องดังกล่าวไว้ ดังนี้

“มาตรา 181 เว้นแต่ในกรณีที่คำร้องนั้นอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียว

(1) ห้ามไม่ให้มีคำสั่งยอมรับการแก้ไข เว้นแต่จะได้ส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน ก่อนกำหนดนัดพิจารณาคำร้องนั้น

(2) ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นที่คู่ความได้แก้ไขคำฟ้อง หรือคำให้การ เว้นแต่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะได้มีโอกาสบริบูรณ์ในอันที่จะตรวจโต้แย้งและหักล้างข้อหา หรือข้อต่อสู้ใหม่ หรือข้ออ้าง หรือข้อเถียงใหม่ที่กล่าวไว้ในคำร้องขอแก้ไขนั้น”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือเป็นบทบังคับให้ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเฉพาะการแก้ไขคำฟ้องที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 179 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น กล่าวคือ หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในรายละเอียด ข้อความตกหล่น หรือผิดพลาดเล็กน้อย การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในลักษณะดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 179 ที่จะต้องขอแก้ไขก่อนวันชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีวันชี้สองสถานตามมาตรา 180 และไม่ต้องส่งสำเนาคำร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งก่อนตามมาตรา 181 ศาลก็ชอบที่จะมีอำนาจสั่งอนุญาตได้ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 603/2523 ชื่อจำเลยในฟ้องตามที่โจทก์เสนอต่อศาลแต่แรก ผิดเพี้ยนกับชื่อของจำเลยเพียงเล็กน้อย จำเลยได้เข้ามายื่นคำให้การในฐานะจำเลย มิได้อ้างว่าไม่ใช่จำเลยที่โจทก์ฟ้อง และโจทก์ก็ได้คัดค้านว่าจำเลยมิใช่บุคคลที่โจทก์ฟ้องเป็นจำเลยพฤติการณ์แสดงว่าเป็นที่เข้าใจกันตลอดมาว่าจำเลยที่โจทก์ฟ้องคือบริษัท ข. จำเลยที่เข้ามาต่อสู้คดีนั้นเอง การแก้ไขชื่อจำเลยให้ตรงต่อความจริงตามที่เข้าใจกันอยู่แล้วเช่นนี้ ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 21 และมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้ศาลชั้นต้นได้ยอมรับการแก้ไขโดยมิได้ฟังจำเลยก่อนและมิได้ส่งสำเนาคำร้องแก่จำเลย ก็หาถึงกับเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่

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

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

นอกจากนั้นแล้วศาลจะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้แก้ไขคำฟ้องโดยชัดแจ้งจึงจะวินิจฉัยในประเด็นที่โจทก์ขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1501-1502/2517 ในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้น โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องว่า การกระทำของจำเลยเป็นการละเมิด ทำให้โจทก์เสียหายขอลดค่าเสียหายจากจำเลยเดือนละ 400 บาทนับแต่วันฟ้องจนกว่าจำเลยจะออกจากห้องเช่าของโจทก์ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งในคำร้องของโจทก์ว่า "สำเนาให้จำเลย พิจารณาสั่งในวันนัด" หลังจากนั้นศาลชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อมาจนเสร็จสำนวน โดยมีได้มีคำสั่งคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องของโจทก์ดังกล่าวแล้วแต่ประการใด และโจทก์ก็ได้หักทวงขอให้ศาลมีคำสั่งคำร้องขอเพิ่มเติมฟ้องของโจทก์ จึงไม่อาจถือว่าศาลมีคำสั่งอนุญาตให้โจทก์เพิ่มเติมฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ จึงเป็นการเกินคำขอที่มีได้กล่าวในฟ้องต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142

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

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

ในปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้อง โดยโจทก์เห็นว่าข้อความที่โจทก์ขอแก้ไขเป็นรายละเอียด เมื่อคำฟ้องของโจทก์แสดงโดยชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้นแล้ว เป็นคำฟ้องที่บริบูรณ์ คำฟ้องของโจทก์เมื่ออ่านแล้วก็สามารถเข้าใจคำฟ้องได้คืออยู่แล้ว แม้ศาลชั้นต้นจะมีคำสั่งอนุญาตให้โจทก์แก้ฟ้องที่เป็นรายละเอียดได้หรือไม่ ก็ไม่ทำให้ข้อเท็จจริงหรือในที่สุดผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องและให้ยกคำร้องเรียนนั้นชอบแล้ว

จากแนวทางในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึงหลักการฟังความทุกฝ่ายในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของโจทก์อย่างเคร่งครัด โดยการที่ห้ามไม่ให้ศาลมีคำสั่งยอมรับการแก้ไขคำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง เว้นแต่จะได้ส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน ก่อนกำหนดนัดพิจารณาคำร้องนั้น ถือเป็นเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามของศาลก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้โจทก์แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง หากศาลมีคำสั่งตามคำร้องดังกล่าวไปโดยมิได้มีการส่งสำเนาให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ย่อมถือเป็นการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา จะยังเห็นไม่ได้ว่าศาลปกครองได้มีการละเลยสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องก็ตาม แต่หากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ชัดเจน รวมถึงบทบัญญัติที่วางแนวทางการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง กรณีที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลให้เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ดังเช่นมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ย่อมจะเป็นหลักประกันการได้รับความยุติธรรมของคู่ความในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และการมีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบและเข้าใจถึงสิทธิของตนเองในการดำเนินคดีปกครอง ทั้งเป็นการสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง