

การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวน

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยนั้น เมื่อศาลปกครองได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนแล้ว ปราบฎว่า คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งไม่พบข้อบกพร่องในเงื่อนไข แห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดี ได้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม ขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ถ้าหากมี) มีการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดี คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับได้ และหากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ ได้มีการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วน หรือศาลจะอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมแล้ว ศาลปกครองโดย “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะที่ได้รับมอบหมายจาก องค์คณะให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะ¹ ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น โดยให้มีอำนาจไต่สวน² หรือมีคำสั่งในเรื่องใด ที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้³ จะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษาและดำเนิน กระบวนพิจารณาต่อไป

การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นบุคคลที่มี บทบาทสำคัญขงศาลปกครอง เนื่องจากจะต้องเป็นบุคคลที่สรุปข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสำนวนและให้ความเห็นในการพิจารณาคดีเสนอต่อตุลาการองค์คณะ เพื่อจัดทำ คำพิพากษาต่อไป ดังนั้น ก่อนที่ศาลปกครองจะพิพากษาคดีได้ได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้อง ตรวจสอบให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้นมีอยู่อย่างไร ระบบการแสวงหา

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57.

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61.

³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่าย สำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง พ.ศ. 2544 ข้อ 10 และข้อ 11.

ข้อเท็จจริงแห่งคดีในกฎหมายวิธีพิจารณาความเปรียบเทียบมีอยู่ 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และระบบไต่สวน (Inquisitorial System)⁴

ระบบกล่าวหา หมายถึง เป็นระบบที่ใช้แสวงหาพยานหลักฐานของประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law หลักสำคัญคือ ศาลหรือผู้ชำระความต้องวางตัวเป็นกลางเพื่อควบคุมให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกติกาอย่างเคร่งครัด⁵ แสดงให้เห็นว่าเพื่อความเป็นกลางศาลต้องปฏิเสธที่จะรับรู้ข้อเท็จจริงอื่น และต้องรับฟังข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น⁶

ระบบไต่สวน หมายถึง ระบบวิธีพิจารณาแสวงหาพยานหลักฐานของประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Law มักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary rule) ที่เด็ดขาด แต่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ และศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง⁷ ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับระบบกล่าวหา โดยศาลต้องไม่รับฟังข้อเท็จจริงและตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยใช้อำนาจของตนในการแสวงหาข้อเท็จจริง⁸

ระบบกล่าวหาเป็นระบบที่ศาลยุติธรรมไทยโดยส่วนใหญ่ใช้นำมาใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้น ข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งและทางอาญา ส่วนคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีแรงงานจะให้ระบบไต่สวนแต่ในทางปฏิบัติศาลแรงงานจะให้คู่ความนำสืบพยานหลักฐานตามแบบระบบกล่าวหา ข้อแตกต่างของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนที่สำคัญคือ ตามระบบกล่าวหาเป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงแห่งคดีต่อศาลตามหลักกฎหมายพยานหลักฐานที่ว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด คู่ความฝ่ายนั้นก็มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความมีอยู่ของ

⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), หน้า 176.

⁵ ปัญญา สุทธิบดี, กฎหมายลักษณะพยาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 3.

⁶ สำนักงานศาลปกครอง, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 238.

⁷ ปัญญา สุทธิบดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น. 3.

⁸ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 238.

ข้อเท็จจริงนั้น⁹ ทำให้บทบาทในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีเป็นของคู่ความ โดยเฉพาะทนายความหรือพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ว่าต่างหรือแก้ต่างให้กับหน่วยงานของรัฐ ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นที่คู่ความในระบบกล่าวหาหมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ส่วนผู้พิพากษาจะทำหน้าที่เป็นคนกลางควบคุม กำกับ กระบวนการนำสืบของแต่ละฝ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยผู้พิพากษาจะต้องพอใจอยู่แต่เฉพาะตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่ความได้กล่าวอ้างและนำสืบเข้ามาในสำนวนคดีเท่านั้น ในขณะที่ระบบไต่สวนนั้น ผู้พิพากษาสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ แห่งคดีได้โดยตนเอง แม้คู่ความจะมีได้กล่าวอ้างหรือนำสืบไว้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็ระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวน ในทุกระบบดังกล่าวยังคงยึดถือหลักที่จะต้องฟังความทุกฝ่ายโดยจะต้องเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ศาลได้เรียกเข้ามาในคดี และให้สิทธิแก่คู่ความและแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ของตน เพื่อสนับสนุนหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นได้อย่างเต็มที่¹⁰

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84.

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2541), น. 71-75.

“หลักการฟังความจากทุกฝ่าย เป็นหลักปฏิบัติอยู่ทั้งในระบบ Common Law และระบบ Civil Law

1. ในระบบ Common Law หลักการฟังความจากทุกฝ่าย (audi alteram partem) ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) เริ่มปรากฏในคดีของ James Bagg ผู้ช่วยนายกเทศมนตรีเมือง Plymouth ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อนายกเทศมนตรี กับคดี Bentley แพทย์ที่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัย Cambridge แต่ประกอบอาชีพที่กรุงลอนดอน โดยยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ จึงถูกมหาวิทยาลัยถอนคืนใบปริญญาบัตร ศาล King's Bench พิพากษาเพิกถอนคำสั่งด้วยเหตุไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อกล่าวหาก่อนออกคำสั่ง

2. ในระบบ Civil Law เช่น ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสถือว่า ลักษณะการเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวเขาเพื่อโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการพิจารณา (Principe du caractère contradictoire de l'instruction) และให้ความเคารพในสิทธิของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน (principes généraux du droit).

คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นผู้เขียนเห็นว่า สถานะของคู่ความที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบุคคลที่อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าหรือมีความไม่เท่าเทียมกันในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ปล่อยน้ำเสียหรืออากาศเสีย ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การนำระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยระบบกล่าวหามาใช้ในกรณีเช่นนี้ โดยให้โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีที่เป็นชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้รับเกิดจากโรงงานที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะกรณีที่มีโรงงานประเภทเดียวกันตั้งอยู่หลายโรงงาน

1. การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้น¹¹ ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้โดยใช้ระบบไต่สวน ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะให้เป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีด้วยตนเอง และให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี¹² ซึ่งการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของศาลปกครองในการระงับข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาเรื่องของการระงับการพิสูจน์ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับเทคนิคเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นราษฎรทั่วไปจะนำสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตนเองได้ตามแบบระบบกล่าวหา

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม.

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61.

2. การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องคดีใดและเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีนั้นไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ¹³ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก ในกรณีที่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมาก ก็ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอดูหรือขอรับได้ที่ศาล¹⁴

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีโดยเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อศาลปกครองได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้น ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสาร โดยคู่กรณีและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีสิทธิในการต่อสู้ หรือโต้แย้งคำสั่งได้ ทั้งนี้ กระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณีนั้น แบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำฟ้อง ต้องมีรายการที่สำคัญ ได้แก่ การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอท้ายคำฟ้อง พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้¹⁵

ขั้นตอนที่ 2 คำให้การ เมื่อศาลส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยแจ้งชัดแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาและเหตุผลตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง พร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาล

¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่ง.

¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคสอง.

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

ภายในกำหนดเวลาตามคำสั่งศาล โดยจะกำหนดประเด็นหรือกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ซึ่งโดยปกติศาลจะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับสำเนาคำฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ โดยคำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเป็นคำฟ้องใหม่ ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งและคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด¹⁶ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือชัดเจนเพียงพอ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่¹⁷ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม¹⁸ คำว่า “พิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม” นั้นศาลอาจจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดี หรืออาจจะใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน หรือไต่สวนมีคำสั่งในเรื่องใดที่ไม่ใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ และเมื่อได้ข้อเท็จจริงใดแล้วจึงจะพิพากษาคดีต่อไป นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล¹⁹

¹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 44.

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 45.

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 46.

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 64

ขั้นตอนที่ 3 คำคัดค้านคำให้การ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การต่อศาลภายใน กำหนดเวลา และศาลมีคำสั่งรับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีในจำนวนแล้ว ศาลจะส่งสำเนา คำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทำคำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ หรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำคัดค้าน คำให้การ ยื่นต่อศาลพร้อมทั้งสำเนาภายใน 30 วัน หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบ ภายในเวลาดังกล่าวข้างต้นด้วย ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าว ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความก็ได้²⁰

ขั้นตอนที่ 4 คำให้การเพิ่มเติม เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะมีคำสั่งรับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้ในสำนวนและให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้าน คำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับสำเนา คำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด²¹ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติม ต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ศาลจะมีคำสั่งรับคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ใน สำนวนแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

3. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง นอกจากศาลจะมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง จากเอกสารของคู่กรณีดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจศาลปกครองในการแสวงหา ข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางมากกว่าศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง คดีอาญา โดยหากเสร็จสิ้น กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณีแล้ว ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่ เพียงพอหรือยังไม่เป็นที่ยุติ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามระบบวิธีพิจารณา

²⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 47.

²¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49.

แบบไต่สวนออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐาน ให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร แม้จะเป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีก็ตาม บางกรณีศาลอาจต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสารในสำนวนคดี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณี ได้แก่

3.1 การไต่สวนบุคคลเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง

โดยตุลาการเจ้าของสำนวนอาจเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ศาลเห็นว่าคำให้การหรือคำชี้แจงของเขาจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา เพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัยคดีของศาลได้ การไต่สวนนี้ศาลอาจกำหนดให้มีการไต่สวนได้ทั้งในขั้นตอนก่อนการรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อหาข้อเท็จจริงในการที่ศาลจะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กับอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรณีที่ได้อนุญาตให้เอกชนก่อสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่บ้านหินกรูดและบ้านบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์²² เพื่อทราบสถานะแห่งคดี หรือในขั้นตอนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วแต่ตุลาการเจ้าของสำนวนประสงค์จะไต่สวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของศาลซึ่งโดยมากจะกระทำต่อเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นสมควรว่าคดีมีความจำเป็นที่จะต้องเรียกบุคคลมาไต่สวน²³

²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 103 วรรคสาม.

²³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 51.

3.2 การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่นเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย²⁴

ศาลต้องการจะทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากข้อบกพร่องในสำนวนคดีเมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็ต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้โอกาสในการทำความเข้าใจคัดค้านเอกสารดังกล่าวนั้นด้วย ตามหลักการโต้แย้งคัดค้าน (contradiction)²⁵

นอกจากนี้ ศาลปกครองอาจมีหนังสือไปถึงส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลหรืออธิบายเหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองในบางกรณีที่เป็นข้อยกเว้น โดยไม่ต้องจัดให้มีเหตุผลหรือคำอธิบายที่มาของคำสั่ง เช่น เป็นกรณีที่ต้องรักษาความลับ²⁶ แต่ศาลก็ต้องขอคำอธิบายหรือเบื้องหลังเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่อธิบายเหตุผลหรือมักจะอ้างลอย ๆ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีหรือใช้สิทธิเรียกร้องได้ การแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ ศาลปกครองจะออกหมายเพื่อขอทราบเหตุผล เหตุจูงใจ หรือความเป็นมาในการออกคำสั่งดังกล่าว ถ้าหน่วยงานทางปกครองยังไม่อธิบายหรืออธิบายโดยไม่มีรายละเอียดเพียงพอ หน่วยงานทางปกครองนั้นก็มีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีเป็นอย่างมาก เหตุผลที่ศาลยกขึ้นมาวินิจฉัยในกรณีลักษณะนี้เป็นเหตุผลที่อยู่ในหลักกฎหมายปกครองที่ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งใด ๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องใช้ดุลพินิจโดยการพิจารณาเหตุผลและสภาพแวดล้อมของบุคคลเป็นราย ๆ ไป ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ได้ เช่น คำสั่งไม่อนุญาติจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะ โดยไม่แสดงเหตุผลใด ๆ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2546)

²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61.

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น. 75.

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคสาม (3).

3.3 การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ

กรณีศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบหรือวิเคราะห์ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำ รายงานหรือให้ถ้อยคำ หรือทั้งสองประการต่อศาลได้ เช่น การให้พยานผู้เชี่ยวชาญทำความเข้าใจ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นต้น และศาลต้องส่งสำเนารายงานหรือ บันทึกลถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญนั้นให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด กรณีที่พยานผู้เชี่ยวชาญจะต้องให้ถ้อยคำต่อศาล ศาลจะต้องแจ้งให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านและชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย²⁷ ในคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พยานผู้เชี่ยวชาญของศาลมีบทบาทสำคัญมาก²⁸ เนื่องจาก คดีสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาททางด้านเทคนิควิทยาศาสตร์ที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ในปัจจุบันศาลปกครองยังมิได้มีการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญของ ศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้แต่ประการใด

4. การเดินเผชิญสืบ

ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการเจ้าของสำนวน มีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยศาลจะแจ้ง วัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า คู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบ ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และศาลจะต้องบันทึกการตรวจสอบและถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการ

²⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 55.

²⁸ ดู ภาคผนวก ข. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มาตรา 35.

ตรวจสอบรวบรวมไว้ในสำนวนคดีด้วย²⁹ เช่น การตรวจดูสภาพและที่ตั้งของที่ดินพิพาท สถานที่
 กำจัดขยะที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนข้างเคียง³⁰ เป็นต้น

5. การส่งประเด็น

เมื่อศาลปกครองเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลปกครองอาจ
 แต่งตั้งให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครอง
 ชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกการให้ถ้อยคำของพยาน และ
 เอกสารหรือพยานหลักฐานไปยังศาลปกครองที่แต่งตั้ง³¹

²⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. 2543 ข้อ 56.

³⁰ ดู ภาคผนวก ข. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี
 ทรัพย์สินทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มาตรา 34.

³¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. 2543 ข้อ 58.