

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธี พิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องขอในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของต่างประเทศ และประเทศไทย

โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองตั้งแต่การฟ้องคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาพิพากษาคดีแม้จะมีได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม โดยจะมีบทกฎหมายเฉพาะต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและมีหลักพิเศษของวิธีพิจารณาความในหลายๆ เรื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระและความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า มีหลายเรื่องหลายกรณีในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งในที่นี้จะได้ศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศกับประเทศไทย และหลักการร้องขอในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ ซึ่งจะมุ่งศึกษาในสองประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากประเทศดังกล่าวจัดอยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาจากประเทศดังกล่าวด้วยนั่นเอง

#### 3.1 การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องขอในคดีปกครองของต่างประเทศ

3.1.1 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีระบบศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม ซึ่งกว่าที่ระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นอย่างเช่นปัจจุบันนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่ในระบบดั้งเดิมก่อนการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสได้เข้ามา

แทรกแซงการกระทำของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก หลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติใหญ่ คณะปฏิวัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ

ผลของหลักการดังกล่าวทำให้ช่วงนั้นคดีต่างๆ ของฝ่ายปกครองจึงขึ้นสู่การพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองโดยตรง โดยการวินิจฉัยขององค์กรทางปกครองซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ตได้สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1799 เรียกองค์กรนี้ว่า “สภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat)” ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและกฎต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ยุ้งยากที่เกิดขึ้นในทางปกครอง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐนั้นมีสองประการคือ การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยสภาแห่งรัฐไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้ แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะคำวินิจฉัยหรือความเห็นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ และในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสก็จะถือตามความเห็นของสภาแห่งรัฐเสมอ

ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้สร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคมว่าสามารถพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีแล้ว รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 จึงบัญญัติให้สภาแห่งรัฐสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจึงกลายเป็น “ศาลปกครอง” นับแต่นั้นมา และให้สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองมีสถานะเป็น “ศาลปกครองสูงสุด”<sup>1</sup>

ปัจจุบันระบบศาลปกครองฝรั่งเศสถือได้ว่ามีลักษณะเด่นสามประการ คือ

(1) เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ ศาลปกครองฝรั่งเศสมีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

(2) เป็นระบบสภาแห่งรัฐ คือ ระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าว ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย

(3) ผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก การแต่งตั้งและสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส แบ่งออกเป็นสามชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ สภาแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้เฉพาะในปัญหา

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), น. 51-52.

ข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ และสภาวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

สำหรับการศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น สามารถศึกษาได้จากการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าความเป็นเอกเทศของกฎหมายปกครองได้รับการยืนยันโดยวิธีพิจารณาความ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยสารบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง โดยในปัจจุบันพบว่าแม้เพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น เช่น การเรียกให้มาชี้แจง การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก หรืออาจนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ในเรื่องของระยะทาง<sup>2</sup> การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นนี้ เนื่องจากความเป็นเอกเทศของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีลักษณะที่ตรงข้ามกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งเสมอไป เพราะในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีมาก่อนนั้น ย่อมมีอิทธิพลเหนือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบ้างไม่มากก็น้อย เนื่องจากเดิมนักกฎหมายฝรั่งเศสถือว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีสถานะเสมือนกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยในบางครั้งผู้ร่างกฎหมายนำวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับเก่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย<sup>3</sup> โดยปรากฏว่ามีหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจำนวนมากที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือคู่ขนานกับ

<sup>2</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การเพิ่มระยะเวลาเนื่องจากระยะทางเป็นไปตามมาตรา 643 และมาตรา 644 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ (Nouveau Code Procédure Civile) (NCPC) ซึ่งนำมาใช้กับการฟ้องคดีปกครอง ในกรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตปกครองโพ้นทะเล โดยเพิ่มระยะเวลาการฟ้องคดีให้อีกหนึ่งเดือน และเพิ่มให้อีกสองเดือนสำหรับชาวฝรั่งเศสอาศัยอยู่ในต่างประเทศ (อ้างไว้รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), น.114.

<sup>3</sup> วรรณชัย บุญบำรุง “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 30, ปีที่ 1, น.82(2543).

หลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และแนวโน้มนโยบายที่มีลักษณะที่จะปรับตัวเข้าหากันในหลายๆ เรื่อง ทั้งนี้ การยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็มิได้กระทบต่อลักษณะที่เป็นเอกเทศของระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปรับใช้วิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาความแพ่งสองส่วน คือ ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งทางปกครอง และตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001

3.1.1.1 การปรับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>4</sup>

หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ หลักเกณฑ์ที่ศาลสร้างขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นเพียงกฎที่เป็นบทสำรองของหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้บังคับในทุกศาล ซึ่งหากหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีค่าเทียบเท่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะไม่มีผลใช้บังคับหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ปรากฏเพียงหลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและหลักการฟังความทุกฝ่ายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเกิดความจำเป็นที่ศาลจะต้องหาหลักกฎหมายมาใช้ในกรณีที่บทบัญญัติไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนั้นไว้ ศาลจึงต้องสร้างหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นนั่นเอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ศาลจะสร้างขึ้นจากคำพิพากษาตามสภาพการณ์และความจำเป็นในการพิจารณาคดีนั้น จนในที่สุดก็ได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเป็นบทบัญญัติเฉพาะของศาลปกครอง ซึ่งส่วนสำคัญก็ได้แนวความคิดมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั่นเอง โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้<sup>5</sup>

#### (1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีคำสั่งของฝ่ายปกครองก่อนจึงจะสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นได้ ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดถึงความจำเป็นในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลซึ่งสร้างขึ้นจากคำพิพากษาและใช้บังคับกับสภาแห่งรัฐในคดีทุกประเภท

<sup>4</sup> ปรีดา สดสง่า, “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาความแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.67-70.

<sup>5</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เฝ้าสุขดาวาร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 2, ปีที่ 2, น. 132, 143(2545).

หลักเกณฑ์สำคัญอีกหลักเกณฑ์หนึ่งในส่วนของการฟ้องคดี คือ หลักที่ว่าคู่กรณีมีอิสระที่จะเข้าร่วมในคดี กล่าวคือ คู่กรณีมีสิทธิที่จะมาศาลด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนตน โดยอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้แทนโดยถูกต้อง นอกจากนี้แล้ว คำฟ้องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น โดยไม่ถือหลักที่ว่าประชาชนทุกคนสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ และโดยหลักแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของคดี

#### (2) องค์ประกอบของศาลปกครอง

โดยปกติศาลปกครองจะประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกที่เป็นเลขคู่ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำหนดเป็นเสียงข้างมากในกรณีที่ต้องมีการลงมติเพื่อหาทางออกในเรื่องนั้นๆ และคำพิพากษาของศาลจะเคร่งครัดในเรื่องลักษณะพิเศษของการเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในศาลของสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของศาลดังกล่าว โดยศาลได้วางหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดซึ่งใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลยุติธรรม กล่าวคือ ตุลาการมีหน้าที่ที่จะต้องไม่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีถ้าตุลาการเห็นว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาคดีดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด ซึ่งผู้เสียหายก็อาจดำเนินการคัดค้านตุลาการได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และศาลจะพิจารณาว่าเหตุผลที่ผู้เสียหายอ้างขึ้นเพื่อคัดค้านตุลาการนั้น มีเหตุผลสมควรหรือไม่ ซึ่งกระบวนการคัดค้านตุลาการนี้ ต่อมาได้มีการนำไปใช้กับศาลปกครองทุกศาล และเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### (3) การแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองอยู่ภายใต้ลักษณะเฉพาะของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นวิธีพิจารณาที่ตุลาการเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริง และเป็นวิธีพิจารณาที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจสอบและโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายได้เต็มที่ โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงจะประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางเทคนิคเกี่ยวกับคำฟ้องและการแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง การกล่าวหาผู้เกี่ยวข้อง การส่งเอกสารให้คู่กรณี วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงที่กำหนดโดยตุลาการ หรือเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีที่ทำให้ศาลต้องมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี การถอนฟ้อง การนัดวันนั่งพิจารณา การปิดการสอบสวน

#### (4) คำพิพากษา

หลักเกณฑ์ที่บังคับเกี่ยวกับคำพิพากษา คือ ตุลาการจะต้องพิจารณาคดีทุกคดีที่มีการฟ้องต่อศาล เมื่อมีการลงบันทึกคดีในสารบบ ศาลจะเปิดสำนวนคดีโดยมีการกำหนดเลขคดีและสำนวนคดีดังกล่าวจะปิดลงโดยคำสั่งของศาล ซึ่งอาจเป็นคำสั่งยกเนื่องจากไม่มีอำนาจ หรือคำสั่ง

ไม่รับ คำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลอื่น หรือมีข้อสังเกตว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี หรือผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง หรือมีความผิดพลาดในการลงสารบบคดี แต่จะมีเฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นที่อาจกำหนดให้ศาลที่พิจารณาคดีประเภทที่กำหนดไว้โดยเฉพาะต้องพิพากษาคดีโดยเร็ว ซึ่งการพิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดี ย่อมขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดี สภาพของผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

#### (5) การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา

การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองจะคล้ายคลึงกับกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ฟ้องโต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยกระบวนการวิธีพิจารณาบางอย่างใช้ได้ศาลอุทธรณ์ แต่กระบวนการวิธีพิจารณาดังกล่าวอาจไม่นำมาใช้ในสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลสูงสุด คือ การอุทธรณ์และฎีกา นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการวิธีพิจารณาอย่างอื่นซึ่งบางครั้งเรียกว่าการอุทธรณ์ต่อศาลนั้นเพื่อแก้ไขเสียเอง ซึ่งจะต้องยื่นต่อศาลที่ออกคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้ง เช่น การคัดค้านคำสั่งการคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก และการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น

3.1.1.2 การปรับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))<sup>6</sup>

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลายศาลและมีความแตกต่างกันไป ศาลปกครองบางศาลมีการจัดตั้งมั่นคงและมีการจัดโครงสร้างอย่างดี เช่น สภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลบัญชีและศาลบัญชีระดับภาค รวมทั้งศาลว่าด้วยวินัยการคลังและการงบประมาณ คณะกรรมการว่าด้วยการอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มีสัญชาติ หรือคณะกรรมการว่าด้วยวินัยในสภาของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ศาลปกครองประเภทต่างๆ เหล่านี้ ปกติจะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายอย่างสมบูรณ์และชัดเจน และกฎหมายที่มีความสำคัญและพัฒนาไปมากที่สุด ได้แก่ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง แทนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 สำหรับการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองเท่าที่ปรากฏตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 อธิบายได้ ดังนี้<sup>7</sup>

<sup>6</sup> การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์หม่าบัณฑิต), *เพ็งฮ้าง*, น.70.

<sup>7</sup> “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หม่าบัณฑิต), *เพ็งฮ้าง*, น.71-84.

## (1) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป ดังนี้

1) การที่จะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่เรื่องนโยบายสาธารณะ ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเป็นการฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น” จากบทบัญญัตินี้จึงเป็นการวางหลักว่า การนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองนั้นต้องมีนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากการกระทำโดยฝ่ายปกครองก่อนเสมอ

ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลต่อการดำเนินคดีปกครองสามประการ คือ ประการแรก ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ขอ ข้อโต้แย้งนั้นจะเป็นอันยุติ ประการที่สอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธอย่างชัดเจนย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ขอที่จะต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีโดยทันทีหรือไม่ โดยต้องพิจารณาก่อนว่า ในกรณีนั้นต้องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ ประการที่สาม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบคำร้อง การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นระยะเวลามากกว่าสองเดือนนับแต่วันที่รับคำขอ ถือเป็นคำสั่งปฏิเสธ โดยปริยาย ซึ่งผู้ยื่นคำขอมีสิทธินำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีได้

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการพิจารณาเพิ่มขึ้นจากการพิจารณามีคำสั่งทางปกครองและมีโอกาสในการพิจารณาทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว

3) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักในเรื่อง “สิทธิการฟ้องคดีทั่วไป” ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้นก่อน จึงจะถือว่ามี “สิทธิฟ้องคดี”

4) ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุที่อายุความฟ้องคดีปกครองสั้นเช่นนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คำสั่งทางปกครองตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนานเกินไป

แต่ก็มีกรณีการเพิ่มระยะเวลาเนื่องจากกระษะทาง ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้กับการฟ้องคดีปกครองในกรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตปกครองโพ้นทะเล<sup>8</sup>

## (2) กระบวนการพิจารณาคดี

ภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการพิจารณา เริ่มต้นจากการส่งคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับบันทึกคำให้การแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งบันทึกคำให้การนี้ไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อจัดทำบันทึกโต้แย้งคำให้การ โดยศาลมีหน้าที่ต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะกรณีที่บันทึกดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและข้ออ้างใหม่เท่านั้น ในการที่คู่ความแต่ละฝ่ายจะเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น ศาลอาจใช้มาตรการในการเตือนเพื่อให้การเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นไปด้วยความราบรื่นและไม่เสียเวลาในกระบวนการพิจารณา เช่น การที่ศาลกำหนดว่า ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ถูกศาลเรียกให้จัดทำบันทึกส่งต่อศาลไม่ดำเนินการจัดทำบันทึกส่งต่อศาลภายในระยะเวลาที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ในกรณีของผู้ฟ้องคดีจะถือว่าทิ้งฟ้อง ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิศาลที่จะตรวจสอบและไต่สวนความถูกต้องของข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่ความยังไม่เพียงพอหรือไม่แน่ใจว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องสามารถใช้อำนาจของตนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาที่สมบูรณ์ครบถ้วนที่สุดโดยใช้วิธีการเรียกให้คู่ความอธิบายหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม การตรวจสอบสถานที่ การไต่สวน การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ และการส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองอื่นสืบ

หลังจากที่ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งโดยการโต้ตอบบันทึกระหว่างคู่ความและการใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ เสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ซึ่งผลของการกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา คือ ศาลจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงใดๆ จากคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอีก บันทึกโต้ตอบที่คู่ความเสนอต่อศาลภายหลังจากวันดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาโดยศาลไม่จำเป็นต้องส่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

<sup>8</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), น.114.

### (3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิจารณา

ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ได้วางหลักการในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลว่า เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว และมีใช้ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อาจแบ่งแยกได้เป็นสี่กรณี ดังนี้ คือ

การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน ได้แก่ การทุเลาการบังคับ การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล และมาตรการฉุกเฉินอื่นๆ หรือมาตรการป้องกันความเสียหาย การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งแบ่งออกเป็น การตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ก่อน และการสืบข้อเท็จจริงโดยผู้เชี่ยวชาญ การกำหนดให้มีมาตรการให้วางเงินเป็นหลักประกันก่อนการพิพากษา รวมทั้งกรณีพิเศษอื่นๆ เช่น มาตรการก่อนการพิพากษาในทางภาษี หรือ มาตรการก่อนการพิพากษาในกระบวนการทำสัญญา

### (4) การทำคำพิพากษา

หลังจากที่ครบกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาข้อมติได้แล้วคดีนั้นพร้อมที่จะตัดสินแล้ว อย่างไรก็ตาม ก่อนจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะต้องกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีโอกาสดำเนินการคัดค้านด้วยวาจา พร้อมทั้งรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเสียก่อน หลังจากนั้นแล้วในส่วนของการทำคำพิพากษา คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์จะต้องกระทำโดยองค์คณะที่มีจำนวนเลขคี่ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยองค์คณะตุลาการจำนวนสามคน และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะประกอบด้วยองค์คณะตุลาการจำนวนห้าคน ตลอดจนสามารถวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยประธานของทุกองค์คณะ

รูปแบบของคำพิพากษาที่ออกมานั้นจะประกอบไปด้วยข้อความสามส่วน คือ ส่วนที่กล่าวถึงเอกสารของคู่ความที่ส่งมายังศาล การให้เหตุผลของศาลและคำวินิจฉัย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มีหลักกฎหมายที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง คือ หลักความเป็นกลางหรือหลักปราศจากอคติของศาล ซึ่งเป็นหลักที่ใช้บังคับกับศาลปกครองทุกประเภท โดยหลักนี้ตุลาการที่พิพากษาคดีจะต้องไม่เป็นผู้ที่ได้เคยตัดสินหรือให้ความเห็นในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีนั้นมาก่อน ซึ่งโดยหลักแล้วตุลาการจะเป็นผู้พิจารณาตนเองว่าในเรื่องนั้นตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาหรือไม่ หากว่ามีก็จะถอนตัวออกไป นอกจากนั้น กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอคัดค้านตุลาการได้ หากมีเหตุผลที่หนักแน่นว่ามีความน่าสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางของตุลาการนั้น

เมื่อตุลาการผู้ถูกคัดค้านได้รับแจ้งการคัดค้านแล้ว ตุลาการผู้นั้นจะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิจารณาคำคัดค้านเสร็จสิ้น และหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ก็ให้มีการแต่งตั้งตุลาการอื่นในศาลนั้นปฏิบัติหน้าที่แทนได้เท่าที่จำเป็น

### 3.1.1.3 หลักการร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>9</sup>

เนื่องด้วยคดีทุกคดีไม่สามารถเกิดขึ้นเองได้ หากจะต้องมีการฟ้องคดีโดยบุคคลฝ่ายหนึ่ง และมีบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเข้าต่อสู้คดี ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี จึงควรจะต้องทำความเข้าใจถึงผู้ที่ก่อให้เกิด “คดี” ขึ้น ซึ่งได้แก่ “คู่ความ”

คดีปกครองก็เหมือนกับคดีอื่นๆ โดยทั่วไป (คดีแพ่ง/คดีอาญา) ที่จะต้องมี “คู่ความ” ซึ่งคู่ความหลักได้แก่ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี และในบางกรณีอาจมีผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีด้วยไม่ว่าในฐานะของคู่ความร่วมมือ ผู้ร้องสอด หรือผู้เกี่ยวข้องที่ศาลเรียกให้มาให้ข้อเท็จจริง นอกจากนี้ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น บางเรื่องคู่ความมีอำนาจดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้คู่ความยังสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินคดีได้ด้วย แต่ในบางเรื่องกฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องดำเนินการโดยทนายความเท่านั้น ในคดีปกครองโดยทั่วไปแล้ว คู่ความจะประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น “คู่ความหลัก” แต่ในบางกรณีการดำเนินการวิธีพิจารณาคดีอาจก่อให้เกิด “คู่ความใหม่” เพิ่มเติมจากคู่ความหลัก รวมทั้งอาจมีผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามามีส่วนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ดังนี้

#### (1) ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ที่ยื่นคำฟ้องต่อศาล โดยในคำฟ้องนั้นได้ระบุตนเองเป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยทั่วไปผู้ฟ้องคดีได้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และประสงค์จะให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำดังกล่าว หรือขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหาย โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีได้แก่ เอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ สำหรับฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ฟ้องคดีได้นั้นต้องเป็นกรณียกเว้น<sup>10</sup> ซึ่งตามแนวคำพิพากษากรณีฝ่ายปกครองจะสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้นมีด้วยกัน 2 กรณี คือ

1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (เพราะฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้เอง)

<sup>9</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น.118-123.

<sup>10</sup> ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษที่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งศาลอีก, อ้างไว้ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 119.

2) การฟ้องคดีโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลก็ได้

อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่การที่บุคคลหลายคนจะร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีนั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ร่วมกันฟ้องคดีมีความสัมพันธ์กันอย่างเพียงพอ

### (2) ผู้ถูกฟ้องคดี

โดยหลักแล้วได้แก่ นิติบุคคลมหาชน (หน่วยงานทางปกครอง) ที่ผู้ฟ้องคดีระบุไว้ในคำฟ้องหรือผู้ที่ศาลกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours en excès de pouvoir) นั้น แม้ว่าในทางวิชาการและโดยสาระของตัวมันเองแล้วจะถือว่า การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งการกระทำ (acte) ของฝ่ายปกครอง มิใช่ต่อตัวบุคคล<sup>11</sup> ประกอบกับการฟ้องคดีประเภทนี้จะเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ในคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องระบุผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน หากแต่ระบุให้เป็นที่เข้าใจโดยปริยายก็ได้ และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวที่แท้จริงเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในทางตรงกันข้าม หากเป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein jurisdiction)<sup>12</sup> ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุหน่วยงานทางปกครองที่ตนประสงค์จะให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน และศาลไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหรือแก้ไขผู้ถูกฟ้องคดีเสียใหม่แทนผู้ฟ้องคดี

### (3) ผู้ร้องสอด

ผู้ร้องสอดในคดีปกครองฝรั่งเศส ได้แก่ บุคคลอื่นซึ่งเข้ามามีฐานะเป็นคู่ความในภายหลัง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีโดยความสมัครใจ และผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกให้เข้ามาในคดี

#### 1) ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีโดยความสมัครใจ

บุคคลอื่นที่มีใจผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี (ไม่ว่าจะเป็นเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ) อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

<sup>11</sup> เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Contentieux objectif

<sup>12</sup> เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Contentieux subjectif

ในกรณีที่เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกระงับหรือกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล<sup>13</sup> ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir) หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ในทางจิตใจก็ได้<sup>14</sup>

ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความจะต้องยื่นคำร้องขึ้นต่างหากจากคำฟ้อง<sup>15</sup> (หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้อง) โดยจะยื่นในเวลาใดๆ ก็ได้ แต่ต้องก่อนการปิดการพิจารณาคดี โดยรูปแบบของคำร้องนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับการทำคำฟ้อง<sup>16</sup> หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้อง แล้วแต่กรณี (เช่น ต้องระบุชื่อที่อยู่ผู้ยื่นและจัดทำเอกสารประกอบตามจำนวนที่กำหนดไว้ และในคดีที่ต้องดำเนินการโดยทนายความก็ต้องยื่นโดยทนายความ) และที่สำคัญจะต้องระบุเหตุผลที่ชัดเจนของการยื่นคำร้อง<sup>17</sup>

โดยหลักแล้วผู้ที่ยื่นคำร้องเข้าในคดีจะต้องเป็นคู่ความร่วมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและถือว่าคำร้องที่ยื่นเข้ามานั้นเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องเดิม ดังนั้น หากศาลไม่รับพิจารณาคำฟ้องหลักก็จะถือว่าไม่รับพิจารณาคำร้องของผู้ที่เข้ามาใหม่ด้วย<sup>18</sup> หรือหากผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้อง คำร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความก็ไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณา (sans objet)<sup>19</sup> ต่อไป นอกจากนี้ ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีจะต้องถือตามคำขอของกลุ่มความเดิม และไม่สามารถยกเหตุผลอื่นที่มีไขเหตุผลที่คู่ความเดิมอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้โดยชอบได้ (เว้นแต่จะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (moyens d'ordre public) ใดๆก็ตาม ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดอาจยกเหตุผลหรือข้ออ้างอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากเหตุผลข้ออ้างของกลุ่มความเดิมได้ หากเหตุผลข้ออ้างนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในประเด็นข้อกฎหมายเดียวกันกับเรื่องที่คู่ความเดิมได้ยกขึ้น<sup>20</sup>

<sup>13</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Société des Ateliers de France ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 1923 และในคดี Ville de Royan ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 1957

<sup>14</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ligne anti-alcoolique ลงวันที่ 27 เมษายน 1934

<sup>15</sup> ตามมาตรา R632-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองฝรั่งเศส

<sup>16</sup> ตามมาตรา R631-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองฝรั่งเศส

<sup>17</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Grimichler ลงวันที่ 12 มิถุนายน 1981

<sup>18</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี SE à la présidence du conseil ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1950

<sup>19</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Belin ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1973

<sup>20</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Montaner ลงวันที่ 14 มีนาคม 2003

อนึ่ง ตามแนวคำพิพากษายอมรับให้ผู้ร้องสอดคดีคำขอที่แตกต่างจากคู่ความเดิมได้ เฉพาะกรณีที่คำขอนั้นอยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาสั่งนอกเหนือจากคำขอของคู่ความเดิมในคดีได้ เท่านั้น ซึ่งได้แก่ กรณีของการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในสภาพอันตราย (edifice en ruin) ซึ่งหากศาลเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นยังไม่สมควรทำลาย (ตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี) ก็อาจสั่งให้ซ่อมแซมแทนได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน ผู้เช่าอาจขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีโดยขอให้ศาลสั่งให้ซ่อมแซมได้<sup>21</sup>

เงื่อนไขประการสุดท้ายเป็นผลของมาตรา R 632-1 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง ที่กำหนดว่าการยื่นคำขอจะต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้น (ที่ได้มีการสอบสวนแล้ว) ต้องล่าช้าออกไป

## 2) ผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกเข้ามาในคดี

ผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีปกครองของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกถูกบังคับตามคำสั่งของศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีเนื่องจากคู่ความเดิมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นเข้ามาในคดี เพื่อที่ให้เป็นผู้ที่รับผิดชอบ คำพิพากษาเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีเดิม เพราะเกรงว่าผู้ถูกฟ้องคดีเดิมอาจไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมาร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือรับผิดชอบแทนผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีศัพท์เทคนิคเรียกการขอให้เข้ามาในกรณีนี้ว่า “la mise en cause หรือ l’ appel en cause”<sup>22</sup>

ลักษณะที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล ให้เข้ามาในคดีเพื่อรับผิดชอบหรือร่วมกับตน โดยมีศัพท์เรียกการให้เข้ามาในกรณีนี้ว่า “l’ appel en garantie”<sup>23</sup>

ลักษณะที่ 3 ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่น ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วางเงื่อนไขสำหรับการใช้สิทธิของคู่ความในกรณีนี้ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ (1) ผู้ที่จะถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ต้องเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อคู่ความในคดีอาจก่อให้เกิดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองขึ้นได้ และ (2) หากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผลของคำพิพากษาผูกพันตัวบุคคลภายนอกที่เรียกเข้ามาดังกล่าวด้วย โดยผู้ที่ถูกเรียกเข้ามานี้ไม่สามารถฟ้องใช้สิทธิคัดค้านคำพิพากษาได้อีก ซึ่งมี

<sup>21</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Mlle Villatte ลงวันที่ 8 มีนาคม 1961

<sup>22</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เถิงอ้าง, น. 121.

<sup>23</sup> เถิงอ้าง.

ศัพท์เฉพาะเรียกการเข้ามาเป็นคู่ความในกรณีนี้ว่า “l’ appel en déclaration de jugement commun”<sup>24</sup> หนึ่ง กรณีนี้มีได้แต่เฉพาะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเท่านั้น ไม่อาจมีในคดีขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>25</sup> และในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง<sup>26</sup>

การเรียกผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีทั้ง 3 กรณีข้างต้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) การขอให้ศาลสั่งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความในคดีจะต้องกระทำโดยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยระบุในคำฟ้องหรือบันทึกโต้แย้งคำฟ้อง หรือคำร้องต่างหากก็ได้ ศาลจะสั่งให้บุคคลอื่นเข้ามาโดยที่ไม่มีคำขอของคู่ความไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีของคดีเกี่ยวกับการประกันสังคม (sécurité sociale)<sup>27</sup>

2) การขอให้เรียกคู่ความที่เข้ามาใหม่สามารถกระทำได้ตลอดเวลาที่ยังไม่มีการปิดการพิจารณา แต่ต้องไม่เป็นการทำให้การมีคำพิพากษาล่าช้าออกไป<sup>28</sup> และหากคำขอครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นไปตามเงื่อนไขศาลต้องสั่งให้ตามคำขอ<sup>29</sup>

3) ในกรณีที่ต้องมีการให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองเสียก่อน (une décision préalable) ผู้ซึ่งมีคำขอต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ได้มีคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองที่ขอให้ศาลสั่งเข้ามาเป็นคู่ความในคดีแล้ว<sup>30</sup> เว้นเสียแต่ว่าหน่วยงานที่เข้ามาตามคำสั่งนั้นจะต่อสู้คดีโดยที่มีได้ยกเหตุดังกล่าวขึ้น<sup>31</sup>

4) การสอบสวนที่กระทำขึ้นก่อนที่จะเรียกคู่ความใหม่เข้ามาในคดี ไม่อาจใช้แทนแก่คู่ความนั้นได้<sup>32</sup> แต่ผู้ซึ่งศาลเรียกมาใหม่นี้ถือว่าเป็นคู่ความในคดี<sup>33</sup> ดังนั้น จึงมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาได้

<sup>24</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น.122). เล่มเดิม.

<sup>25</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Société de construction La Favière ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 1970

<sup>26</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Audinet ลงวันที่ 16 มีนาคม 1988

<sup>27</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Tours ลงวันที่ 18 มีนาคม 1960

<sup>28</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Soc. Dec eaux de Marseille ลงวันที่ 9 มิถุนายน 1967

<sup>29</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Havre ลงวันที่ 4 ธันวาคม 1930

<sup>30</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Daimant ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 1924

<sup>31</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Roubaix ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 1959

<sup>32</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ministre des Travaux public c. Devaux ลงวันที่ 24 มีนาคม 1944

<sup>33</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Conseil départementale des sages-femmes de le Gironde ลงวันที่

#### (4) ผู้ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่ความ

ในคดีปกครองฝรั่งเศส บุคคลภายนอกอาจถูกศาลเรียกเข้ามาในคดีได้ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยที่มิได้มีฐานะเป็นคู่ความก็ได้<sup>34</sup> ทั้งนี้ ตามอำนาจทั่วไปในการไต่สวนคดีของศาล (โดยมีศัพท์เฉพาะของการเข้ามาในคดีในลักษณะนี้ว่า “l’appel en cause observations” อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เรียกเข้ามาในกรณีนี้ (เพราะมิได้ถือเป็นคู่ความ) ดังนั้น ผู้ซึ่งเข้ามาในคดีในกรณีจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา

3.1.2 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>35</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง ศาลปกครองนี้มีสถานะเท่าเทียมกับศาลแพ่งและศาลอาญา ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน โดยเริ่มต้นตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ 15 ที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งกษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด ดังนั้น คดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นกษัตริย์จะเป็นผู้วินิจฉัยแทบทั้งสิ้น ต่อมาบรรดาขุนนางมีความพยายามที่จะดึงอำนาจให้ออกจากกษัตริย์จึงจัดตั้งศาลที่เรียกว่า ศาลอาณาจักร จนในปี ค.ศ. 1693 ศาลดังกล่าวจึงเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์อีกต่อไป โดยมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งหมดไม่เว้นแม้คดีพิพาทระหว่างขุนนางกับประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงนี้ได้เกิดแนวความคิดที่ว่าเอกชนสามารถฟ้องรัฐหรือฟ้องผู้ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าหรือผู้ซึ่งมีอำนาจปกครองได้

ในศตวรรษที่ 17 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองที่เรียกว่า “Kammerjustiz” เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของศาลปกครองเยอรมันในปัจจุบัน<sup>36</sup>

ต่อมาในกลางศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเยอรมันที่เป็นอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นองค์กรที่แยกออกจากฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด มีผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เป็นผู้พิพากษาที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง และเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง

ปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบศาลถึงหกระบบศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม ศาลภาษี และศาลรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละระบบศาลจะมีศาลชั้นต้น

<sup>34</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Feurcaud ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 1961

<sup>35</sup> “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพ็งอ้วง, น. 86.

<sup>36</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,”

และศาลสูงสุดของตนเอง ซึ่งในส่วนของระบบศาลปกครองนั้นแบ่งเป็นสามชั้นศาล ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีฐานะเป็นศาลมลรัฐ สำหรับในระดับสหพันธ์ให้มีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นศาลสูงสุดมีฐานะเป็นศาลของสหพันธ์<sup>37</sup>

ความแตกต่างระหว่างคดีปกครองกับคดีแพ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือคู่ความในคดีปกครองมักจะมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งฝ่ายเดียวของตนได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจศาลแต่อย่างใด แต่ในขณะที่คู่ความในคดีปกครอง คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ ซึ่งคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง<sup>38</sup>

ในการฟ้องคดีปกครองในหลายกรณีเป็นการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งต่อการใช้อำนาจของรัฐ หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกระทบสิทธิจากการกระทำของรัฐ ในกรณีเช่นนี้การพิจารณาคดีย่อมมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล การฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้ย่อมมีผลทำให้ชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ก็คือ คำฟ้องให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ก็คือ คำฟ้องให้เจ้าหน้าที่ระงับการกระทำ (Leistungsklage) ก็คือ และการฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) คดีต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีความมุ่งหมายเช่นเดียวกับคดีแพ่ง กล่าวคือมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีปกครองโดยทั่วไปแล้วยังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ โดยบางฝ่ายเห็นว่าการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในคดีปกครองมีขึ้นก็เพื่อความมุ่งหมายของผลประโยชน์ส่วนรวม ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) ดังนั้น ประชาชนผู้ฟ้องคดีปกครองจึงเป็นผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่าความเห็นดังกล่าวยังไม่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น มิได้ถูกตรวจสอบจากศาลเท่านั้น หากแต่ยังมีกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองด้วย หากพิจารณาจากระบบการตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งหมด การพิจารณาของศาลปกครองถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาโดยแท้ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่มุ่งจะคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ควรจะเข้าใจผิดว่า คดีปกครองหรือการควบคุมโดยศาลเท่านั้นที่เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีความสำคัญ เพราะโดยแท้จริงแล้ว การที่เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเห็นว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้การ

<sup>37</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 4, ปีที่ 2, น. 191(2547).

<sup>38</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 327-449.

ควบคุมตรวจสอบของศาล กรณีเช่นนี้ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความระมัดระวังในการกระทำของตนมากกว่าในสภาพการณ์ที่เห็นว่าการกระทำของตนมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล แต่ผลดังกล่าวเป็นเพียงผลข้างเคียงจากคดีปกครองมิใช่วัตถุประสงค์อันแท้จริงของคดีปกครอง<sup>39</sup>

หากกล่าวโดยสรุปวัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาของศาลโดยหลักพื้นฐานแล้วมีความมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกฎหมายสารบัญญัติเท่าที่กฎหมายสารบัญญัตินั้นได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ปัจเจกบุคคล (subjektive Rechte) ในกรณีเช่นนี้วิธีพิจารณาย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุทั้งเป้าหมายของกฎหมายสารบัญญัติและเพื่อความมุ่งหมายของสิทธิของปัจเจกบุคคลด้วย วัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาคดีจึงเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดความมั่นคงต่อวิถีทางแก้ปัญหา โดยสันติบนพื้นฐานของกฎหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมเป็นวัตถุประสงค์ของคดีทุกประเภท มิใช่เฉพาะในคดีแพ่งหรือคดีปกครองเท่านั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องยอมรับคือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีมิใช่กฎหมายที่มีความเป็นอิสระจากกฎหมายอื่นๆ แต่โดยแท้จริงแล้วความสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณานั้นมีพื้นฐานมาจากกฎหมายสารบัญญัติ

ในการศึกษาหลักพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกหัวข้อในการศึกษา ตามหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsmaxime) และหลักการที่กำหนดกระบวนการพิจารณาโดยรัฐ (Offzialmexime)<sup>40</sup> การพิจารณาว่าคดีจะได้รับการพิจารณาจากศาลหรือไม่ และคดีที่จะได้รับการพิจารณานั้นเกี่ยวกับเรื่องอะไร ในประเด็นเหล่านี้องค์กรณีบัญญัติหรือกฎหมายที่ตราโดยองค์กรณีบัญญัติอาจปล่อยให้เป็นเรื่องของคู่ความในคดีหรือเป็นภาระหน้าที่ของศาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นกรณีว่าผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีหรือไม่ หรือหากฟ้องจะฟ้องเกี่ยวกับเรื่องใดเป็นอำนาจของคู่ความในคดี ในกรณีนี้เป็นการใช้หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) แต่หากอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของศาลหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอำนาจในการกำหนดประเด็นแห่งคดีเป็นอำนาจของรัฐซึ่งเป็นอิสระจากคู่ความในกระบวนการพิจารณา ในกรณีเช่นนี้ถือหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยรัฐ (Offzialmexime)

หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความเป็นหลักที่ใช้สำหรับการพิจารณาคดีเกือบทุกประเภท กล่าวคือ วิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) วิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงาน (ArbGG)

<sup>39</sup> Wolfgang Grunsky, Grundlagen des Verfahrensrechts, Bielefeld 1974, S.7 อ้างไว้รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพ็งอ้าง, น. 328.

<sup>40</sup> เพ็งอ้าง.

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง (VwGO) วิธีพิจารณาคดีของศาลภาษี (FGO) และวิธีพิจารณาคดีของศาลสังคม (SGG)<sup>41</sup>

สำหรับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยรัฐนั้นเป็นหลักวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Stratprozessordnung-SPO) การพิจารณาคดีของศาลจะเริ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเริ่มฟ้องคดีจากอัยการก่อน (มาตรา 151 stop) ส่วนการกำหนดประเด็นแห่งข้อพิพาทนั้นเป็นไปตามมาตรา 155 มาตรา 152 วรรคหนึ่ง และมาตรา 264 StPO ซึ่งเป็นการกำหนดประเด็นข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) ที่นำมาใช้ในคดีปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาออกเป็น 3 กรณีคือ การริเริ่มคดีปกครอง การกำหนดประเด็นแห่งคดี และการยุติคดี โดยในส่วนของ การริเริ่มคดีปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองต่อศาลย่อมเป็นเรื่องของคู่ความที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม กล่าวคือ การริเริ่มคดีจะต้องริเริ่มมาจากผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุนี้เองกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) จึงได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี (Kläger) ไว้ เช่น เงื่อนไขที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) เงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี เป็นต้น เงื่อนไขเหล่านี้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ฟ้องคดีว่า เป็นผู้มิลิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งจะมีผลทำให้คดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้หรือไม่ ดังนั้น กล่าวโดยสรุปการริเริ่มคดีปกครองจึงเป็นเรื่องของคู่ความในคดี<sup>42</sup>

สำหรับการศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น สามารถพิจารณาได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ดังนี้

3.1.2.1 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960<sup>43</sup>

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1960 มีลักษณะเฉพาะหรือเด่นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเยอรมัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเยอรมันมีความยาวรวม 2,000 มาตรา ในขณะที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 มีความยาวประมาณ 195 มาตรา โดยจะบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เด่นและแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่าในกรณีที่กฎเกณฑ์วิธีพิจารณาใน

<sup>41</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เฟิ่งอ้าง, น. 329.

<sup>42</sup> เฟิ่งอ้าง.

<sup>43</sup> “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หมอบันฉิต), เฟิ่งอ้าง, น. 87-99.

ชั้นศาลปกครองไม่ได้บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่ากรณียอมไม่สามารถมาใช้บังคับได้หากโดยหลักพื้นฐานของทั้งกฎหมายพระธรรมนูญศาลและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น แตกต่างจากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สำหรับการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 แยกพิจารณาได้ดังนี้

#### (1) รูปแบบคำฟ้องในคดีปกครอง

รูปแบบคำฟ้องในคดีปกครองของเยอรมันอาจแยกได้เป็นห้าประเภท คือ คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง

รูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้องตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวนี้ แท้จริงแล้วเป็นการนำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐานสามรูปแบบจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้<sup>44</sup> ได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ แล้วจึงได้นำมาแตกแขนงเป็นคำฟ้องย่อยอื่นๆ เพิ่มเติมอีกตามประเภทของเรื่องที่พิพาท

#### (2) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ก่อนที่ศาลจะมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีนั้นๆ ศาลจะต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องคำนึงถึงหรือเป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องตรวจสอบเสียก่อนว่าเงื่อนไขดังกล่าวนี้สมบูรณ์หรือไม่ โดยอาจแบ่งการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่างๆ ได้ดังนี้

1) เขตอำนาจของศาลปกครอง การใช้สิทธิฟ้องคดีทางปกครองต่อศาลปกครองนั้นอาจกระทำได้ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีใช้ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดี<sup>45</sup> ในคดีปกครองของเยอรมันได้เรียกผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมในคดี และอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชนว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” ซึ่งจะแตกต่างจากคดีแพ่งที่ใช้คำว่า “คู่ความ” โดยผู้เข้าร่วมในคดีดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าร่วมในคดีด้วย ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะ

<sup>44</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 4, ปีที่ 2, น.187(2545).

<sup>45</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพ็ญอึ้ง, น. 445-449.

บุคคลเท่านั้น กฎหมายยอมรับสิทธิและคณะบุคคลนั้นๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายของรัฐได้กำหนด

เงื่อนไขของบุคคลที่อาจเข้าร่วมในคดี (Beteiligtenfähigkeit) เป็นไปตามมาตรา 61 (VwGO)<sup>46</sup> ในคดีปกครองนั้นใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากคดีแพ่ง ในขณะที่คดีแพ่งใช้คำว่า “คู่ความ” (Parteien) แต่ในคดีปกครองของเยอรมันใช้คำว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” (Beteiligten) ผู้เข้าร่วมในคดีปกครองนั้นคือบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 63<sup>47</sup> VwGO อันได้แก่ ผู้ฟ้องคดี (Kläger) ผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagter) ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมในคดี (Beigeladener) นอกจากนี้ ยังรวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชน

ปัญหาว่า ในคดีใดคดีหนึ่งใครบ้างที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีได้นั้น จะต้องแยกจากปัญหาว่าผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในคดีนั้นเป็นผู้มีความสามารถหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้อง แต่ผู้ฟ้องอาจจะเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการฟ้องคดี ในทางกลับกันให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มาใช้พิจารณาในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

ตามมาตรา 61 ของ VwGO ได้บัญญัติให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจเข้าร่วมในคดีได้ กล่าวคือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นอาจมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้ และหน่วยงานของรัฐ คณะบุคคลที่อาจเข้ามีส่วนร่วมในคดีได้นั้นหมายความรวมถึงคณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในทางกฎหมาย กรณียอมเป็นการเพียงพอหากมีการกำหนดให้คณะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ในทางกฎหมาย นอกจากนี้สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในคดีปกครองของคณะบุคคลอาจอาศัยสิทธิดังกล่าวมาจากสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrecht) ตามรัฐธรรมนูญได้

เงื่อนไขเรื่องอำนาจในการดำเนินคดี (Prozessführungsbefugnis) เป็นไปตามมาตรา 78 VwGO<sup>48</sup> ในคดีทุกประเภทถือว่า อำนาจในการดำเนินคดีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการที่ศาล

<sup>46</sup> มาตรา 61 บุคคลที่สามารถเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาได้ ได้แก่

1. บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
2. คณะบุคคลเท่าที่กฎหมายยอมรับสิทธิของคณะบุคคลนั้นๆ
3. เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายของรัฐได้กำหนด

<sup>47</sup> มาตรา 63 ผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา ได้แก่

1. ผู้ฟ้องคดี
2. ผู้ถูกฟ้องคดี
3. ผู้ร้องสอด
4. อัยการสหพันธ์หรือตัวแทนประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ได้ใช้สิทธิเข้าร่วมในคดี

<sup>48</sup> มาตรา 78 (ผู้ถูกฟ้องคดี)

- (1) คำฟ้องต้องมุ่งหมายเพื่อโต้แย้งต่อ

จะเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของข้อพิพาท อำนาจในการดำเนินคดี (Prozessfuehrungs-befugnis) หมายถึง อำนาจในการดำเนินการในชั้นศาลตามสิทธิที่กล่าวอ้างในนามของตนเอง เรื่องอำนาจในการดำเนินคดีนั้นเป็นการตอบคำถามว่า บุคคลที่เข้ามาในคดีนั้นถือว่าเป็นคู่ความที่ถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น เรื่องอำนาจในการดำเนินคดีจึงมีความแตกต่างระหว่างอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำ (die active Prozessfuehrungs-befugnis) ซึ่งหมายถึงอำนาจในการดำเนินคดีตามสิทธิที่กล่าวอ้างในนามของตนเอง หรือบุคคลที่เป็นผู้ฟ้องคดีนั่นเอง ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระทำ (die passive Prozessfuehrungs-befugnis) ซึ่งหมายถึงอำนาจในการดำเนินคดีของบุคคลในนามของตนเองอันเป็นบุคคลที่มีความผูกพันตามกับผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หรือบุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีนั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่เรื่องอำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) เป็นเรื่องที่กำหนดไว้จะต้องนำมาพิจารณาอยู่แล้วในมาตรา 42 วรรคสอง VwGO ซึ่งในเรื่องอำนาจฟ้องคดีนั้นก็มีกฎหมายเรื่องอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำการอยู่แล้ว ดังนั้น หลักการทั่วไปของอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำ (die active Prozessfuehrungs-befugnis) จึงไม่นำมาพิจารณาในเงื่อนไขนี้ ด้วยเหตุนี้ในที่นี้จึงพิจารณาเฉพาะกรณีอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระทำ (passive Prozes-sfuehrungs-befugnis หรือ (Passiviegitimation) โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>49</sup>

กฎหมายตามมาตรา 78 วรรคหนึ่ง VwGO

อำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระทำนั้น มาตรา 78 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 ได้กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่า การฟ้องที่มุ่งหมายที่จะฟ้องต่อนิติบุคคลมหาชนองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือที่ได้ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมตกเป็นผู้ที่ถูกฟ้องคดีในคดีดังกล่าว ในกรณีนี้หากได้มีการกล่าวอ้างถึงเจ้าหน้าที่ที่ถือเป็นการเพียงพอสำหรับการฟ้องคดี โดยทั่วไปแล้วหลักดังกล่าวย่อมนำมาใช้ แม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงในชั้นที่มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่สามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจแยกออกได้เป็นอิสระจากคำสั่งทางปกครองเดิม

1. สหพันธ์ มลรัฐ นิติบุคคลมหาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ในสังกัดขององค์กรดังกล่าวได้ออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง หรือละเว้นการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ถูกร้องขอ การระบุผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีรายละเอียดเพียงพอเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่

2. หากกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ฟ้องคดีค้านต่อเจ้าหน้าที่โดยตรงที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือละเว้นออกคำสั่งทางปกครองตามคำร้องขอ

(2) เมื่อได้ออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีเนื้อหาก่อให้เกิดที่เดือดร้อนขึ้นเป็นครั้งแรก เจ้าหน้าที่ตามนัยวรรคหนึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

<sup>49</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 447.

กฎเกณฑ์ตามมาตรา 78 วรรคสอง และมาตรา 79 วรรคสอง VwGO

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สามหรือผลกระทบเกิดขึ้นครั้งแรกจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีนี้ต้องถือว่าเจ้าหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 78 วรรคสอง VwGO นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในความหมายของมาตรา 78 วรรคหนึ่ง VwGO เช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้ผู้ยื่นคำขอ และต่อมาเพื่อนบ้านของบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างนั้นได้โต้แย้งใบอนุญาตให้ก่อสร้างดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (เจ้าหน้าที่ของมลรัฐ) พิจารณาแล้ววินิจฉัยให้ยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้หากผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างจะฟ้องจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ มิใช่ฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะมลรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่ก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

สำหรับเงื่อนไขเรื่องความเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดี (Prozessfaehigkeit) ปรากฏตามมาตรา 62 VwGO เงื่อนไขในเรื่องความเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดีนั้นเป็นเรื่องที่พิจารณาว่าบุคคลนั้นสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองได้หรือไม่ หรือจะต้องมีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินคดีแทนตน ผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดีทุกคนอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินคดีได้ทุกคน ถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะดำเนินคดีโดยลำพังตนได้ ในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องมีความเห็นของบุคคลนั้นเข้ามาดำเนินคดีแทนบุคคลดังกล่าว ซึ่งผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินคดีคือ บุคคลที่มีความสามารถกระทำการได้ตามกฎหมาย<sup>50</sup> และบุคคลที่ถูกจำกัดความสามารถบางประการในการกระทำการต่างๆ ตามกฎหมายแห่งที่บทบัญญัติของกฎหมายแห่งหรือกฎหมายมหาชนยอมรับให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดีได้

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครองบางประเภท กล่าวคือ ในคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก่อนยื่นฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่การตรวจสอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำ หากกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีคำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่สหพันธ์หรือเจ้าหน้าที่มลรัฐระดับสูงสุด

<sup>50</sup> ตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 104 ว่า บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 7 ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้ความสามารถ และมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำหนดให้บุคคลบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 18 ปี บริบูรณ์ อังว ไร่ รายงานการศึกษาวิชัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 449.

ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ได้แย้ง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงขึ้นไปเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง อาจจัดภาระที่ตกแก่ผู้ได้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง เป็นการลดหรือแบ่งเบาภาระแก่ศาลปกครอง สาระสำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำโต้แย้งในการอุทธรณ์ภายใน เท่ากับเป็นการยืนยันเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุผลของการปฏิเสธ พร้อมทั้งสามารถโต้แย้งได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งเป็นการสะดวกต่อศาลในการตรวจสอบเหตุผลดังกล่าว

4) ระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เฉพาะคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ ได้แก่ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ การฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง กรณีเหล่านี้โดยหลักพื้นฐานแล้วไม่มีกำหนดระยะเวลา

### (3) กระบวนการพิจารณาคดี

การฟ้องคดีต่อศาลกระทำได้โดยการยื่นคำฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยการให้เจ้าหน้าที่ศาลบันทึกไว้ โดยจะต้องมีเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ในกรณีที่คำฟ้องมีความบกพร่องในทางเนื้อหาให้หัวหน้าองค์กรคณะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีปกครองจะไม่มีพิจารณาฝ่ายเดียวแม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้ามาในคดีศาลก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาฝ่ายเดียวเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาตามกำหนดในการพิจารณาคดีด้วยวาจา ศาลสามารถพิจารณาและวินิจฉัยโดยปราศจากผู้ถูกฟ้องคดีได้

สาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอีกประการคือ การออกนั่งพิจารณา ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นการพิจารณาคดีด้วยวาจา โดยเริ่มต้นด้วยการประกาศให้ทราบถึงคดีที่มีการฟ้องร้อง แล้วให้หัวหน้าองค์กรคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนอ่านเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของเอกสารให้ฟัง เพื่อให้ผู้พิพากษาอื่นๆ ได้ทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและทราบเกี่ยวกับประเด็นในคดี คู่ความในคดีจึงมีสิทธิแถลงต่อศาลได้ โดยปกติแล้วการพิจารณาคดีด้วยวาจาจำเป็นต้องมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา 159 ถึงมาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>51</sup>

<sup>51</sup> มาตรา 105 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

ส่วนการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 กำหนดกระบวนการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและวิธีการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยเชื่อมโยงกับลักษณะของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีปกครองจึงมีลักษณะเดียวกับในคดีแพ่ง คือการพิสูจน์ที่ทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัย การพิสูจน์เพียงทำให้ศาลเชื่อ และการพิสูจน์อิสระ ในส่วนของวัตถุพยาน ในคดีปกครองอาศัยวัตถุพยาน เช่นเดียวกับคดีแพ่ง สำหรับการสืบพยานและวัตถุพยานนั้น กฎหมายบัญญัติให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในมาตรา 358 ถึงมาตรา 370 มาตรา 371 ถึงมาตรา 440 และมาตรา 450 ถึงมาตรา 484 มาใช้บังคับ<sup>52</sup>

#### (4) การออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราว

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติเรื่องการขอลงการบังคับและการขอคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานปกครอง หรือได้มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง กฎหมายถือว่ามิใช่เป็นการขอลงการบังคับโดยทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอให้ขอลงการบังคับแต่อย่างใด ส่วนการขอคุ้มครองชั่วคราวเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่ใช้กับการฟ้องคดีทุกประเภทที่ไม่ใช่การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยสามารถยื่นคำร้องหลังจากที่มีการยื่นฟ้องแล้วก็ได้ หรือศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะมีการเสนอคำฟ้องต่อศาลในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีก็ได้ มาตรการชั่วคราวนี้เป็นการกำหนดโดยศาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการขอลงการบังคับ ที่อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือโดยศาลแล้วแต่กรณี

#### (5) การคัดค้านตุลาการ

หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาลถือเป็นหลักประกันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครองได้บัญญัติเหตุแห่งการคัดค้านตุลาการและยังให้นำเรื่องการคัดค้านและการปฏิเสธเจ้าหน้าที่ศาลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย<sup>53</sup>

#### (6) การบังคับคดีตามคำพิพากษา

ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติหลักการบังคับคดีปกครอง ไว้ในมาตรา 167 ถึงมาตรา 172 เพียงหกมาตราเท่านั้น โดยได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณี

<sup>52</sup> มาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

<sup>53</sup> มาตรา 54 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

ดังกล่าว<sup>54</sup> นอกจากนี้ ก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง อันเป็นของกฎหมายระดับสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐมาใช้บังคับด้วย โดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ การใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งวิธีการบังคับคดี การฟ้องเพื่อป้องกันการบังคับคดี รวมทั้งการร้องขอให้หยุดการบังคับคดีชั่วคราว<sup>55</sup>

จากการศึกษา การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศเหล่านี้จะมีแนวความคิดในการแบ่งแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมและมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในบางกรณีก็ยังคงนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้บังคับดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะของบทอนุโลมให้นำมาใช้ในเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งต่อไปจะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย

### 3.2 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดในคดีปกครองของประเทศไทย

แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะถือเป็นพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความ และได้มีการนำเอาหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่การนำมาใช้บังคับนั้นมิได้หมายความว่าสามารถนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้ทั้งหมด โดยจะต้องพิจารณาว่าหลักกฎหมายนั้นมีความเหมาะสมในการนำมาใช้บังคับหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้เป็นสองประการ คือ (1) หลักดังกล่าวจะต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป และ (2) หลักดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อระบบพิจารณาคดีปกครอง

#### 3.2.1 เงื่อนไขในการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>56</sup>

3.2.1.1 หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทต่างๆ ต่างก็มีจุดเริ่มต้นมาจากหลัก

<sup>54</sup> มาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

<sup>55</sup> ในบรรพ 8 (มาตรา 704-945) แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO))

<sup>56</sup> “สรุปจาก การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพ็งอ้าง, น. 100-106.

พื้นฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ที่ไม่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใด หรือของระบบกฎหมายใดก็จะต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักดังกล่าวนี้เสมอ ดังนั้น หากจะนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักกฎหมายที่ใช้จะต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ได้แก่

#### (1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่มีผลบังคับใช้ในลักษณะทั่วไป และถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเห็นว่ากฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมายธรรมชาติจะเป็นโมฆะ ซึ่งคำพิพากษาของศาลสูงได้ก่อให้เกิดหลักวิธีพิจารณาในชั้นศาลจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติขึ้น หลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาตินี้จึงถูกเรียกว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยหลักสองประการ ดังนี้ คือ หลักความเป็นกลาง และหลักการฟังความทุกฝ่าย

สาเหตุที่มีการยอมรับให้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้เป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล ก็เนื่องมาจากการถือว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาจากความคิดที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควรและอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ แนวความคิดหลักกฎหมายธรรมชาติ ยังเห็นว่า ในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกและผิดเป็นภาวะวิสัย ที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่ ซึ่งมนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกผิดนั้นได้ด้วยเหตุผลที่ได้จากการฟังความสองฝายนั่นเอง จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลจะต้องยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัด ซึ่งทำให้ศาลมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทได้

#### (2) หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน

หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐานที่มีความยุติธรรมเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้คู่ความสามารถต่อสู้คดีของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ หลักวิธีพิจารณาความเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยหลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน อัน ได้แก่ ความเป็นอิสระ การปราศจากความลำเอียง ความเปิดเผย และความเป็นธรรม ซึ่งนอกจากหลักการสำคัญประการดังกล่าวแล้ว หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐานยังจะต้องยึดหลักการประหยัด สะดวก และรวดเร็วอีกด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาความที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการประกันสิทธิของคู่ความ และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล

##### 3.2.1.2 หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่จะนำมาใช้บังคับดังกล่าวต้องมี

ลักษณะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปแล้ว ยังต้องพิจารณาว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความนั้นต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย ซึ่งลักษณะของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ได้แก่

(1) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

กฎหมายมหาชนมีหลักการเฉพาะของตนเองที่แตกต่างจากกฎหมายแพ่ง โดยหลักการเฉพาะดังกล่าวได้สร้างขึ้นจากการต้องการให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านหนึ่งกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของปัจเจกชนอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมหาชนยอมรับหลักที่ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนเสมอ โดยประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมถือเป็นหัวใจของการดำเนินกิจการของรัฐที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากปราศจากประโยชน์สาธารณะแล้ว การดำเนินการนั้นก็จะเป็นอันใช้ไม่ได้ด้วยเหตุนี้จึงจะเห็นได้ต่อไปว่ากฎหมายมหาชนทั้งหมดล้วนแล้วแต่สร้างหลักกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนี้เอง

ครั้นต่อมาจึงเกิดหลักที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากเอกชนที่กระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของกลุ่มตัวเอง กฎหมายมหาชนจึงต้องมีหลักยืนอยู่บนความไม่เสมอภาค ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือ รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือเอกชน โดยเรียกสภาพทางกฎหมายที่รัฐอยู่เหนือเอกชนนี้ว่า “เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง”

โดยในการดำเนินกิจการของรัฐ ฝ่ายปกครองอาจใช้เอกสิทธิ์ของตนที่มีอยู่เหนือเอกชนนี้ไปมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน ดังนั้น นอกเหนือจากการยอมรับหลักประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนแล้ว กฎหมายมหาชนยังต้องยึดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ก็คือ การมีหลักวิธีพิจารณาความที่เป็นพิเศษ ศาลปกครองในฐานะศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนจึงจำเป็นต้องสร้างระบบวิธีพิจารณาความที่จะทำให้คู่กรณีนั้นมีฐานะและสถานภาพใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนและในขณะเดียวกันก็จะต้องไม่ทำให้หลักการยอมรับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะต้องสูญเสียไปด้วย ซึ่งจากลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกิดขึ้น

ทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นหลักวิธีพิจารณาในระบบไตสวน หลักวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและประหยัด ต่างก็เป็นหลักที่สะท้อนมาจากการต้องการให้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลทั้งสิ้น

(2) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจชี้ขาด เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐไปให้แก่เอกชนและในด้านที่กระทบกระเทือนต่อระบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศ รวมทั้งศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปก็ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มี “เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ”<sup>57</sup> ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลโดยการตรวจสอบ ทั้งการสรุปสำนวนและเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นโดยอิสระก่อนการลงมติวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาทำการวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริงและป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียวตามที่ตนเองอาจมีแนวโน้มเช่นนั้น

3.2.2 ลักษณะของการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>58</sup>

#### 3.2.2.1 การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง

การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น คือ การนำถ้อยคำจากที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยอาจมีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงใจความของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็จะพบได้ว่ามีเนื้อความเช่นเดียวกัน ซึ่งการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติกฎหมายไว้โดยตรงเช่นนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะใช้กับบทบัญญัติที่มีลักษณะสำคัญซึ่งแสดงถึงขั้นตอนหรือหลักการสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตลอดจนเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาที่ถือเป็นหลักกฎหมายวิธี

<sup>57</sup> ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายถึง ตุลาการผู้แถลงคดี

<sup>58</sup> “รายละเอียดโปรดดู การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพิ่งอ้าง, น.111-154.

พิจารณาความทั่วไป การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรงในประเทศไทย ได้ปรากฏให้เห็นทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>59</sup>

(1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มีอยู่หลายมาตรา ซึ่งในที่นี้จะแสดงให้เห็นถึงหลักการของบทบัญญัติแห่งมาตราต่างๆ ดังกล่าว ได้แก่

- 1) การเข้าแทนที่คู่กรณีซึ่งถึงแก่ความตาย (มาตรา 53)<sup>60</sup>
- 2) โจทก์ที่ฟ้อง (มาตรา 62 วรรคหนึ่ง)<sup>61</sup>
- 3) การทำคำพิพากษาโดยตุลาการหลายคน (มาตรา 67)<sup>62</sup>
- 4) การวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ (มาตรา 68)<sup>63</sup>
- 5) การลงลายมือชื่อของตุลาการในคำพิพากษา (มาตรา 69 วรรคสอง)<sup>64</sup>
- 6) การอ่านผลแห่งคำพิพากษา (มาตรา 69 วรรคสามและวรรคสี่)<sup>65</sup>
- 7) คำพิพากษาที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก (มาตรา 71)<sup>66</sup>
- 8) การขัดหรือแย้งกันของคำพิพากษา (มาตรา 74)<sup>67</sup>

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักสำคัญที่ต้องมีการ

<sup>59</sup> บันทึกข้อความเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง เสนอร่างระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ลงวันที่ 12 มกราคม 2543 ประกอบกับตารางอ้างอิงแหล่งที่มาของระเบียบฯ ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2543, อัดสำเนา

<sup>60</sup> มาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>61</sup> มาตรา 174 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>62</sup> มาตรา 140 วรรคหนึ่งของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>63</sup> มาตรา 140 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>64</sup> มาตรา 141 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>65</sup> มาตรา 140 วรรคสอง และวรรคสามของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>66</sup> มาตรา 142 (1) มาตรา 274 และมาตรา 145 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>67</sup> มาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

บัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง ทั้งกระบวนการในการดำเนินคดีปกครอง และการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของคดีปกครอง และเป็นหลักการโดยทั่วไป ที่ไม่ว่าวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใดก็จะต้องมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงหลักการในเรื่องนี้ทั้งสิ้น และหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากแสดงถึงขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณา และในเมื่อเป็นเรื่องเดียวกันเช่นนี้ การบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาศึปกครองในลักษณะการนำบทบัญญัติมาบัญญัติไว้โดยตรงจึงเป็นแนวทางหนึ่งของการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

(2) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศึปกครอง พ.ศ. 2543

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาศึปกครอง ตามที่ปรากฏให้เห็นในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศึปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น มีอยู่หลายข้อ ซึ่งในที่นี้จะแสดงให้เห็นถึงหลักการของข้อกำหนดต่างๆ ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- 1) การยื่นหรือขยายระยะเวลา (ข้อ 6)<sup>68</sup>
- 2) การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ (ข้อ 7)<sup>69</sup>
- 3) การออกข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล (ข้อ 8)<sup>70</sup>
- 4) การใช้ภาษาไทยในกระบวนการพิจารณา ตลอดจนการพิพากษาหรือการมีคำสั่งในคดี (ข้อ 9)<sup>71</sup>
- 5) การทำคำขอหรือคำร้องเป็นหนังสือ (ข้อ 10)<sup>72</sup>
- 6) การกำหนดให้ศาลจดยางานกระบวนการพิจารณาทุกครั้ง (ข้อ 11)<sup>73</sup>
- 7) การลงลายมือชื่อของกลุ่มหรือพยาน (ข้อ 12)<sup>74</sup>
- 8) การส่งเอกสารแก่คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีผู้ยื่นมิได้รับเอกสารจากศาล (ข้อ 14 วรรคหนึ่ง)<sup>75</sup>

<sup>68</sup> มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>69</sup> มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>70</sup> มาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>71</sup> มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>72</sup> มาตรา 21(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>73</sup> มาตรา 48 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>74</sup> มาตรา 50 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>75</sup> มาตรา 79 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- 9) การส่งเอกสาร โดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง (ข้อ 16 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม)<sup>76</sup>
- 10) กรณีที่พยานหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำขอเพื่อตรวจเอกสาร หรือขอคัดสำเนา หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง (ข้อ 18)<sup>77</sup>
- 11) เกณฑ์ในการตรวจดูหรือการคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดี (ข้อ 20 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)<sup>78</sup>
- 12) กรณีเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือยุบสลาย (ข้อ 21)<sup>79</sup>
- 13) การเสนอคำฟ้องของบุคคลผู้ไร้ความสามารถ (ข้อ 26)<sup>80</sup>
- 14) กรณีคำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล (ข้อ 29 วรรคสอง)<sup>81</sup>
- 15) การฟ้องคดีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร (ข้อ 29 วรรคสาม)<sup>82</sup>
- 16) การคำนวณทุนทรัพย์ที่ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาท (ข้อ 34 วรรคสาม)<sup>83</sup>
- 17) กรณีทุนทรัพย์เพิ่มขึ้นหลังจากชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว (ข้อ 34 วรรคสี่)<sup>84</sup>
- 18) ผลการที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณา (ข้อ 36)<sup>85</sup>
- 19) กรณีที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี (ข้อ 38)<sup>86</sup>
- 20) การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (ข้อ 41/1 ถึงข้อ 41/6)<sup>87</sup>
- 21) ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น (ข้อ 43)<sup>88</sup>

<sup>76</sup> มาตรา 74 มาตรา 76 มาตรา 78 และมาตรา 80 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>77</sup> มาตรา 54(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>78</sup> มาตรา 54 วรรคสอง และวรรคสาม ของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>79</sup> มาตรา 53 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>80</sup> มาตรา 56 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>81</sup> มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>82</sup> มาตรา 4 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>83</sup> ปรากฏใน (1) (ค) วรรคสองของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

<sup>84</sup> มาตรา 150 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>85</sup> มาตรา 173 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>86</sup> มาตรา 151 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>87</sup> มาตรา 155 ถึงมาตรา 159 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>88</sup> มาตรา 177 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- 22) การฟ้องแย้ง (ข้อ 44)<sup>89</sup>
- 23) โจทก์ทิ้งฟ้อง (ข้อ 47)<sup>90</sup>
- 24) การให้ถ้อยคำต่อศาล (ข้อ 53 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม)<sup>91</sup>
- 25) การสืบพยานล่วงหน้า (ข้อ 57)<sup>92</sup>
- 26) การแต่งตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ 58)<sup>93</sup>
- 27) คู่กรณีมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานที่ตนกล่าวอ้าง (ข้อ 64)<sup>94</sup>
- 28) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ในระหว่างพิจารณา (ข้อ 74)<sup>95</sup>
- 29) การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี (ข้อ 75)<sup>96</sup>
- 30) การรวมคดี (ข้อ 79)<sup>97</sup>
- 31) การแยกคดี (ข้อ 80 วรรคหนึ่ง)<sup>98</sup>
- 32) การโอนคดี (ข้อ 81)<sup>99</sup>
- 33) การถอนคำฟ้อง (ข้อ 82)<sup>100</sup>
- 34) กรณีคู่กรณีฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลในการนั่งพิจารณา (ข้อ 87)<sup>101</sup>
- 35) ศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย (ข้อ 92)<sup>102</sup>

<sup>89</sup> มาตรา 177 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>90</sup> มาตรา 174 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>91</sup> มาตรา 112 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง และมาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>92</sup> มาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>93</sup> มาตรา 16 และมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>94</sup> มาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550

<sup>95</sup> มาตรา 260 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>96</sup> มาตรา 254 และมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>97</sup> มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>98</sup> มาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>99</sup> มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>100</sup> มาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>101</sup> มาตรา 30(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- 36) การพิจารณาคดีร่วมกัน (ข้อ 93)<sup>103</sup>
- 37) การแก้ไขคำพิพากษา (ข้อ 95)<sup>104</sup>
- 38) ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (ข้อ 96)<sup>105</sup>
- 39) คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน (ข้อ 97)<sup>106</sup>
- 40) การยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์ (ข้อ 101 วรรคสอง)<sup>107</sup>
- 41) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ (ข้อ 105)<sup>108</sup>
- 42) ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้ (ข้อ 111)<sup>109</sup>
- 43) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง (ข้อ 112)<sup>110</sup>
- 44) ถ้าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 112 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกเว้นมิให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามที่เห็นสมควร (ข้อ 113)<sup>111</sup>
- 45) การอ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (ข้อ 114)<sup>112</sup>
- จากบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะของการนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยบัญญัติไว้โดยตรง ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุม

<sup>102</sup> มาตรา 142(5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>103</sup> มาตรา 159 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>104</sup> มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>105</sup> มาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>106</sup> มาตรา 148 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>107</sup> มาตรา 225 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>108</sup> มาตรา 236 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>109</sup> มาตรา 242 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>110</sup> มาตรา 243 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>111</sup> มาตรา 151 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

<sup>112</sup> มาตรา 244 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น ปรากฏให้เห็นในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งแม้จะเป็นการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติใช้บังคับแต่ก็เป็นการบัญญัติถ้อยคำอย่างชัดเจนโดยไม่ปล่อยให้ผู้ใช้กฎหมายต้องตีความเนื้อหาในกฎหมาย

### 3.2.2.2 การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม

บทอนุโลมเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้นำกฎหมายในเรื่องหนึ่งไปใช้กับข้อเท็จจริงอีกเรื่องหนึ่งเพราะมีลักษณะอย่างเดียวกัน โดยอนุโลมหมายความว่า นำไปปรับใช้เท่าที่จะทำได้ คือต้องพิจารณาด้วยว่าข้อเท็จจริงตรงกันในสาระสำคัญหรือไม่ บทกฎหมายประเภทนี้จึงไม่มีหลักเกณฑ์ของตัวเอง แต่ต้องอ้างอิงถึงบทบัญญัติในเรื่องอื่นเพื่อนำมาบังคับใช้โดยอนุโลม

การบัญญัติให้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนี้ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยในวิธีพิจารณาความของคดีประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความอาญา<sup>113</sup> วิธีพิจารณาความของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ รวมทั้งในกฎหมายอื่นๆ ต่างก็ปรากฏให้เห็นว่ามีการบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมหรือเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นกฎหมายหลักในวิธีพิจารณาความนั่นเอง ไม่เว้นแม้กระทั่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้มีการบัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมเช่นเดียวกัน

อนึ่ง การบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยอนุโลมเช่นนี้ แม้จะมีเป้าหมายเดียวกับกรณีการบัญญัติด้วยบทกฎหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไว้โดยตรงในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยมีการปรับปรุงถ้อยคำเพียงเล็กน้อย คือต้องการนำบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่ก็เป็นกรณีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ด้วยเหตุที่หลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ต้องการนำมาใช้บังคับ โดยอนุโลมดังกล่าวอาจประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับที่ต้องการบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหากนำเนื้อหาทั้งหมดมาบัญญัติไว้โดยตรงเลยก็อาจต้องใช้ถ้อยคำที่ยืดยาว เกิดความไม่สะดวก เนื่องจากในบางเรื่องมีรายละเอียดมากและไม่สามารถบัญญัติได้ครบถ้วนในหนึ่งมาตรา ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวซ้ำอีก จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม คือให้นำมาปรับใช้เท่าที่พอจะทำได้ โดยสามารถแยกพิจารณาถึงการนำ

<sup>113</sup> ประทุมพร กลัดอำ, “รายละเอียดโปรดดูจาก การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น. 65.

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนี้ได้เป็นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามที่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มีอยู่สี่มาตรา คือ ค่าธรรมเนียมศาล ตามมาตรา 45 วรรคสี่<sup>114</sup> การคัดค้านตุลาการตามมาตรา 63<sup>115</sup> การละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64<sup>116</sup> และการบังคับคดีปกครองตามมาตรา 75/1<sup>117</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคสี่ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 63 ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 64 นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้...

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559

มาตรา 75/1 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่ปรากฏให้เห็นในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น มีอยู่สองข้อ คือ

1) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดย ข้อ 77 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2) การร้องสอด โดยข้อ 78 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะบทอนุโลมเช่นนี้ ด้วยเหตุที่ผู้บัญญัติกฎหมายเข้าใจว่า บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบเช่นเดียวกัน จึงมีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้เท่าที่จะทำได้ โดยมีได้บัญญัติถึงขั้นตอนและรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนดังเช่นการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การวิเคราะห์สภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจหลักการทั่วไปของการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่าการนำบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้มาใช้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ ในส่วนต่อไปจึงจะได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแม้จะเป็นหลักการร้องสอดในคดีแพ่ง แต่ก็มีหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 3.2.3 การร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

โดยที่ข้อ 78 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วย

การร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การทำความเข้าใจหลักการร้องสอดในคดีปกครอง จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้นแต่ถ้าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(3) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยงหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้วให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใด ๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอ หรือคำสั่งของศาลแล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหนี้ ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

“มาตรา 58 ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามอนุมาตรา (1) และ (3) แห่งมาตราก่อนนี้มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้วและคัดค้าน

พยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม

ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่ความตามอนุมาตรา (2) แห่งมาตราก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่น นอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่ความฝ่ายซึ่งตนเข้าเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้อง สอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิเช่นว่านั้นในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอด เสียค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ร้องสอด แต่ถ้าศาลได้อนุญาตให้เข้าแทนที่โจทก์หรือจำเลย เดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมอด้วยคู่ความที่ตนเข้าแทน

เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ถ้ามีข้อเกี่ยวข้องกับคดี เป็นปัญหาจะต้องวินิจฉัยใน ระหว่างผู้ร้องสอดกับคู่ความฝ่ายที่ตนเข้ามาร่วม หรือที่ตนถูกหมายเรียกให้เข้ามาร่วมผู้ร้องสอด ย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความนั้น ทำให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความใน คดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ หรือ

(2) เมื่อคู่ความนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกขึ้นใช้ซึ่งข้อเถียงใน ปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดมิได้รู้ว่ามีอยู่เช่นนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอด รวมทั้งผลในทางกฎหมายของการร้องสอดเข้ามาในคดี ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของการร้องสอด ได้เป็น 2 ประเภท คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจ กับการร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามา ในคดี ซึ่งทั้งสองกรณีต่างก็มีรายละเอียดและเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป

### 3.2.3.1 ประเภทของการร้องสอด<sup>118</sup>

#### (1) กรณีร้องสอดด้วยความสมัครใจ

การร้องสอดประเภทนี้อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่ สาม และกรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่าย หนึ่ง

1) การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง

มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยความสมัคร ใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตน ที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเนื่อง

<sup>118</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. อดสำเนา, สรุปหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัย เกี่ยวกับการร้องสอด, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2554), น.1 – 84.

ด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น” การร้องสอดตามกรณีนี้ เป็นการยื่นคำร้องขอโดยตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ ไม่ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมกับคู่ความเดิม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิม สามารถร้องสอดเข้ามาได้ 2 ระยะ คือ<sup>119</sup>

ระยะที่ 1 ร้องสอดในระหว่างการพิจารณาคดี ถ้าผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณานั้นมีเหตุที่จะต้องขอรับรองหรือคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่โดยเอกเทศมิได้อาศัยสิทธิของคู่ความในคดีเดิมที่มีอยู่ ผู้นั้นก็ร้องสอดเข้ามาโดยสิทธิของตนเองได้ ซึ่งอาจเป็นการโต้แย้งสิทธิกับคู่ความเดิมทุกฝ่ายหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ได้ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคู่ความเดิม การร้องสอดเข้ามาตามมาตรา 57(1) เป็นสิทธิเอกเทศของผู้ร้องสอดที่เข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ไม่เกี่ยวข้องกับคู่ความเดิม ส่วนการเข้ามาจะเกิดผลในทางคดีอย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง อาจไม่สมประโยชน์กับคู่ความเดิมหรือสมประโยชน์กับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ไม่ผูกพันกับคู่ความเดิม หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ข้อพิพาทของคู่ความเดิมนั้น ไปโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอก ผู้นั้นก็ร้องสอดเข้ามาตามข้อนี้ได้

คำร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามถือว่าเป็นคำฟ้อง เมื่อเป็นคำฟ้องจึงต้องความเป็นคำฟ้องที่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีทุนทรัพย์ ถ้าเป็นคำฟ้องที่มีทุนทรัพย์ ผู้ร้องสอดก็ต้องเสียค่าขึ้นศาลเหมือนกับคำฟ้อง ดังนั้น ต้องดูค่าของของผู้ร้องสอดเป็นสำคัญ

ระยะที่ 2 ร้องสอดในชั้นมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในกรณีที่มิใช่คำสั่งของศาลที่จะต้องมีการดำเนินการบังคับไม่ว่าจะเป็นการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในชั้นใดไม่ว่าศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา หากการบังคับนั้นมีผลกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกสามารถร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อรักษาสิทธิของตนได้ ซึ่งการร้องสอดระหว่างการบังคับนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติตอนท้ายมาตรา 57 (1) และในบางกรณีหากการขอคุ้มครองชั่วคราว คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกก็อาจร้องสอดเข้ามาได้ด้วย

2) การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

<sup>119</sup> อุดม เฟื่องฟุ้ง, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547.2548., (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548), น.523 – 530.

เสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของกลุ่มความฝายนั้น แต่ว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม กลุ่มความฝายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันแล้ว”

การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) จะต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิมพิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมฝายนั้นหรือเข้าแทนที่คู่ความฝายนั้นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายที่จะเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่นั้น<sup>120</sup>

คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่ถูกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษานั้นโดยตรง ต่างกับผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) ผลแห่งคดีอาจกระทบกระเทือน แต่ผลแห่งคำพิพากษาแม้กระทบกระเทือนก็ไม่ทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิ ส่วนผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) นั้น ผลแห่งคำพิพากษากระทบกระเทือนถึงผู้นั้นทำให้เสียสิทธิ เช่น ก. ให้ ข. เข้าบ้าน ค. ฟ้องขับไล่ ข. อ้างว่าเป็นบ้านของเขา ก. จึงร้องสอดเข้ามาได้ เพราะการที่ ข. ถูกฟ้องขับไล่ย่อมเสียหายแก่ ก. ทำให้สัญญาเช่าของ ก. ไม่ได้ผล และ ก. อาจถูก ข. ฟ้อง กรณีที่ให้ ข. เช่าแล้วอยู่ไม่ได้ ก. จึงมี “ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หากคำพิพากษาไม่มีผลบังคับก็จะร้องสอดเข้ามาไม่ได้ เพราะถ้าเพียงแต่จะได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากคำพิพากษา โดยคำพิพากษานั้นไม่มีผลบังคับแก่ตน ก็จะร้องสอดไม่ได้ เช่น ก. ฟ้อง ข. เรียกทรัพย์มรดก ปรากฏว่าทรัพย์มรดกนั้น ข. ทำสัญญาจะขายให้ ค. ดังนี้ ค. จะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมกับ ข. หรือแทนที่ ข. ไม่ได้

สำหรับ “ส่วนได้เสีย” นั้น ต้องเป็นส่วนได้เสียตามกฎหมาย ไม่ใช่ทางอื่น เช่น บิดาฟ้องเรียกหนี้สินจากบุคคลภายนอก บุตรจะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับบิดา อ้างว่า ถ้าบิดาได้เงินมา ก็จะยกให้ตนเช่นนี้ไม่ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สามไม่ได้ ร้องขอเข้าเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย แต่ได้ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ส่วนร้องสอดเข้าเป็นโจทก์ร่วม หรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิมนั้น มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของโจทก์หรือจำเลยเดิม ไม่ได้ตั้งตนเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม แต่ขอเข้ามาในคดีเดิมตามข้อพิพาทเดิม ไม่ใช่ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ฉะนั้น ต้องดูว่าข้อพิพาทในคดีนั้นมีอย่างไรและร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือแทนที่คู่ความเดิมหรือไม่ เช่น แดงฟ้องเรียกนาฬิกาจากดำซึ่งแดงฝากดำไว้ แต่ดำพิการือนนี้ เป็นของขาว แดงไปหลอกหลวงมา เมื่อขาวยื่นคำร้องสอดก็เป็นการร้องสอดตาม

<sup>120</sup> พิศมัย จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2543), น. 31 – 33.

มาตรา 57 (1) เพราะชาวตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ว่านาฟิกันนั้นเป็นของตน ซึ่งต่างกับข้อพิพาทเดิมที่ว่านาฟิกันนั้นเป็นของแดง ชาวไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของดำหรือแดง แแดงและดำจะได้นาฟิกันหรือไม่ ไม่เกี่ยวกับชาว

เมื่อเปรียบเทียบกับคู่ความร่วมมือ คู่ความร่วมมือตามมาตรา 59<sup>121</sup> ต้องเป็น “ผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี” แต่ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ต้องมี “ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” คือ เฟงถึงถึงผลแห่งคดีเป็นหลัก ไม่ใช่มูลความแห่งคดี อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประการมีความหมายเหมือนกันเป็นส่วนมาก แต่จะไม่เหมือนกันทีเดียว ตามปกติผู้ที่เป็นคู่ความร่วมมือตั้งแต่แรกได้อยู่แล้ว หากไม่ได้เป็นคู่ความร่วมมือร้องสอดเข้ามาในภายหลังได้ แต่บางกรณีก็ใช้สิทธิร้องสอดไม่ได้ เช่น ชาวให้ดำกับแดงกู้เงินไปในคราวเดียวกัน โดยทำสัญญาฉบับเดียวกัน แต่แยกกู้คนละ 1,000 บาท ดำกับแดงผิดสัญญา ชาวฟ้องดำกับแดงเป็นจำเลยร่วมกันได้ เพราะทำสัญญาฉบับเดียวกัน คือ มีประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี แต่ถ้าชาวฟ้องดำเพียงคนเดียว แแดงจะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมไม่ได้ เพราะแดงไม่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นแต่อย่างใด

คู่ความร่วมมือ เป็นเรื่องของ โจทก์ผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาว่าใครเป็นโจทก์ร่วมกับตนได้ และจะเรียกใครเป็นจำเลยได้บ้าง โดยจะเรียกคนเดียวหรือหลายคนเป็นจำเลยร่วมซึ่งต้องพิเคราะห์ถึงมูลความแห่งคดีว่าผู้ใดมีประโยชน์ร่วมด้วยบ้าง ส่วนผู้ร้องสอด เป็นเรื่องบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคนนอกคดีที่จะพิเคราะห์ จึงต้องดูในแง่ผลแห่งคดีว่าตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายอยู่ด้วยหรือไม่

การเข้าแทนที่คู่ความเดิม การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ไม่จำกัดแต่เฉพาะเข้าเป็นคู่ความร่วมมือเท่านั้น แม้จะเข้าแทนที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ แต่ต้องให้คู่ความฝ่ายนั้นยินยอม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่เป็นคู่ความอยู่แล้วจะได้มีโอกาสระมัดระวังผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ ถ้าไม่ยินยอมผู้ร้องสอดก็เข้าแทนที่ไม่ได้ จะเข้าได้แต่เพียงเป็นคู่ความร่วมมือเท่านั้น ในกรณีเข้าแทนที่หากคู่ความเดิมยินยอม ศาลไม่อนุญาติก็ได้ แม้ศาลอนุญาติ คู่ความเดิมยังต้องรับผิดชอบในคดี คือ จะต้องถูกผูกพันโดยคำพิพากษาทุกประการเสมือนหนึ่งมิได้มีการเข้าแทนที่กันเลย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้

<sup>121</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 59 บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป อาจเป็นคู่ความในคดีเดียวกันได้ โดยเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม ถ้าหากปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีแต่ห้ามมิให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นแทนซึ่งกันและกัน เว้นแต่มูลแห่งความคดีเป็นการชำระหนี้ซึ่งแบ่งแยกจากกันมิได้ หรือได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ดังนั้นโดยชัดแจ้ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นแทนซึ่งกันและกันเพียงเท่าที่จะกล่าวต่อไป

(1) บรรดากระบวนการพิจารณาซึ่งได้ทำโดย หรือทำต่อคู่ความร่วมคนหนึ่งนั้น ให้ถือว่าได้ทำโดย หรือทำต่อ คู่ความร่วมคนอื่น ๆ ด้วย เว้นแต่กระบวนการที่คู่ความร่วมคนหนึ่งกระทำไปเป็นที่เสื่อมเสียแก่คู่ความร่วมคนอื่น ๆ

(2) การเลื่อนคดีหรือการงดพิจารณาคดีซึ่งเกี่ยวกับคู่ความร่วมคนหนึ่งนั้น ให้ใช้ถึงคู่ความร่วมคนอื่น ๆ ด้วย

คู่ความเดิมกับผู้ร้องสอดตกลงกันให้เป็นการเสื่อมเสียแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น จำเลยมีทรัพย์สินมาก อาจตกลงกับบุคคลภายนอกซึ่งไม่มีทรัพย์สินเข้าเป็นจำเลยแทน ถ้าจำเลยไม่ถูกผูกพันโดยคำพิพากษา โจทก์ก็ไม่มีทางบังคับคดีเมื่อชนะคดี เพราะผู้ร้องสอดไม่มีทรัพย์สินอะไร อีกประการหนึ่ง โจทก์ผู้เป็นเจ้าหนี้ต้องการฟ้องลูกหนี้คนหนึ่งคนใดเป็นจำเลยโดยเฉพาะมิได้ประสงค์จะฟ้องผู้ร้องสอด จึงไม่ควรให้ผู้ร้องสอดพ้นความรับผิดชอบ เพราะเป็นผู้ที่เจ้าหนี้จงใจบังคับ ส่วนผู้ร้องสอดสมัครใจเข้ามาเอง จึงควรรับผิดชอบด้วย

หลักสำคัญของการร้องสอดตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>122</sup> ผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีที่คู่ความเดิมพิพาทกันและต้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา เมื่อเข้าหลักเกณฑ์แล้วจะต้องยื่นคำร้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา และถึงแม้คำร้องเข้าหลักเกณฑ์และยื่นก่อนศาลมีคำพิพากษาก็ตาม ศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจจะให้เข้ามาหรือไม่ให้เข้ามาก็ได้ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาว่าการให้เข้ามานั้นเกิดประโยชน์แก่คดีหรือไม่ อย่างไร หรือทำให้คดีนั้นเกิดความล่าช้าโดยใช้เหตุจากผลของการที่มีผู้ร้องสอดเข้ามาหรือไม่ ส่วนสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ไม่มีสิทธิใดๆ ตีกว่าคู่ความเดิม และจะใช้สิทธิในทางที่เป็นการขัดแย้งกับสิทธิของคู่ความเดิมไม่ได้ เมื่อตนเข้าร่วมกับฝ่ายใดหรือเข้ามาแทนที่ฝ่ายใด สิทธิในการดำเนินคดีมีอยู่เท่าที่คู่ความฝ่ายที่ตนขอเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่เท่านั้น

#### (2) กรณีร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี<sup>123</sup>

ตามมาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้”

การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีแบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) ศาลเรียกเข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาตามมาตรา 57 (3) (ก) และ กรณีกฎหมายบังคับ

<sup>122</sup> รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 .2548., เพ็ญอ้าง, น. 535-538.

<sup>123</sup> เพ็ญอ้าง, น. 540-541.

ให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) (ข) กับ 2 ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเป็นคู่ความเองเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเรียกเข้ามาเองเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา 57 (3) (ข) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีที่ 1 คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามา

คำร้องขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีจะต้องอ้างเหตุให้ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 (3) คือ ต้องอ้างเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ก. แสดงให้เห็นในคำร้องว่า ถ้าตนแพ้คดีแล้วอาจฟ้องผู้ที่ถูกเรียก หรือผู้ที่ถูกเรียกอาจฟ้องตนได้เพื่อการใช้สิทธิไต่เบียด หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน เช่น กรณีที่ผู้ซื้อถูกรอนสิทธิในการซื้อ ผู้ซื้ออาจขอให้ศาลเรียกผู้ขายเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมได้

ข. ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ซึ่งต้องดูกฎหมายสารบัญญัติที่บทบัญญัติไว้เป็นกรณีใดบ้างที่จะให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีหรือถูกบังคับตามกฎหมายสารบัญญัติให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งความจริงบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องกฎหมายให้คู่ความเดิมขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ไม่ใช่บังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี<sup>124</sup> ดังตัวอย่างของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อไปนี้

มาตรา 234 บัญญัติว่า เจ้าหนี้ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้จะต้องขอหมายเรียกลูกหนี้นั้นมาในคดีนั้นด้วย

มาตรา 887 บัญญัติว่า อันว่าประกันภัยค้ำจุนนั้น คือ สัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย เพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ บุคคลผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่สมควร จะได้นั้นจากผู้รับประกันภัยโดยตรง แต่ค่าสินไหมทดแทนเช่นว่านี้ หากจะคิดเกินไปกว่าจำนวนอันผู้รับประกันภัยจะพึงต้องใช้ตามสัญญานั้นได้หรือไม่ในคดีระหว่างบุคคลผู้ต้องเสียหายกับผู้รับประกันภัย นั้น ท่านให้ผู้ต้องเสียหายเรียกตัวผู้เอาประกันภัยเข้ามาในคดีด้วย อนึ่ง ผู้รับประกันภัยนั้นแม้จะได้ส่งค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว ก็ยังหาหลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ต้องเสียหายนั้นไม่ เว้นแต่ตนจะพิสูจน์ได้ว่าสินไหมทดแทนนั้นผู้เอาประกันภัยได้ใช้ให้แก่ผู้ต้องเสียหายแล้ว

มาตรา 1737 บัญญัติว่า เจ้าหนี้กองมรดกจะบังคับสิทธิเรียกร้องต่อทายาทคนใดก็ได้ แต่ถ้ามีผู้จัดการมรดก ให้เจ้าหนี้เรียกเข้ามาในคดีด้วย

มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอด อีกประการหนึ่ง คือ การร้องสอดเข้ามาในคดี ไม่ใช่มีแต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เท่านั้น อาจมี

<sup>124</sup> ถ้าอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), เพิ่งอ้าง, น. 37.

บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้<sup>125</sup> การพิจารณาสิทธิเรื่องการร้องสอด หากมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการร้องสอดเป็นการเฉพาะจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัตินั้นๆ ด้วยว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษนั้นหรือไม่ อย่างไร ไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ร้องสอดเป็นพิเศษ เช่น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดกตามมาตรา 1749 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกนั้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้ แต่ศาลจะเรียกทายาทอื่น นอกจากคู่ความ หรือผู้ร้องสอดให้เข้ามารับส่วนแบ่ง หรือกันส่วนแห่งทรัพย์มรดกไว้เพื่อทายาทอื่นนั้นไม่ได้” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าเป็นการร้องสอดเหมือนกัน แต่ไม่ใช่การร้องสอดตามมาตรา 57 และต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษนั้น หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” เป็นต้น

ระยะเวลาในการยื่นคำร้อง การยื่นคำร้องของคู่ความที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีอาจยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง คำให้การหรือในเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษาก็ได้ ถ้ายื่นมาพร้อมกับคำฟ้องคำให้การก็ไม่ต้องอ้างเหตุผลพิเศษ แต่ถ้ายื่นภายหลังจากที่ยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำให้การแล้วในคำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาต้องอ้างเหตุให้ศาลเห็นว่า ที่ไม่ยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การนั้นเป็นเพราะเหตุใด

การยื่นคำร้องขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในคำร้องนอกจากแสดงเหตุผลให้ศาลเห็นว่า มีความจำเป็นต้องเรียกบุคคลภายนอกคดีเข้ามาแล้วก็ต้องมีสำเนาคำฟ้องแนบมากับคำร้องเพื่อจะส่งให้แก่บุคคลภายนอกนั้นด้วยและเมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้ว ในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำขอในกรณีที่อยู่คู่ความร้องขอและสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วย

สำหรับกรณีที่เข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) การที่จะถือว่าผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดีเมื่อใดนั้นต้องดูว่ายื่นคำร้องขอเรียกเข้ามาเมื่อใด ต้องถือวันนั้นเป็นวันที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดี เพราะมีกรณีไปเกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้า

<sup>125</sup> สรุปหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องสอด, เพิ่งอ้าง, น.8.

มาในฐานะเป็นจำเลย เช่น โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยวันที่ 1 มกราคม 2540 ต่อมา โจทก์ยื่นคำร้องขอเรียก ก. เข้ามาเป็นจำเลยร่วมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2540 ต้องถือว่า ก. ถูกฟ้องตามคำร้องขอเรียกเข้ามาเป็นจำเลยของโจทก์ในวันที่ 1 พฤษภาคม เหมือนกับถูกฟ้องในวันที่ 1 พฤษภาคม ไม่ใช่ถูกฟ้องวันที่ 1 มกราคม<sup>126</sup>

คำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57(3) ไม่ถือเป็นคำคู่ความ เมื่อศาลสั่งคำร้องอย่างไรแล้วถือว่าเป็นการสั่งคำร้องธรรมดาทั่วๆ ไปในระหว่างดำเนินคดี ถือว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา

กรณีที่ 2 ศาลหมายเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง

กรณีที่ศาลจะเรียกบุคคลภายนอกมาเป็นคู่ความเองนั้น อาจจะมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีโดยศาลเห็นเอง หรืออาจมาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องของคู่ความก็ได้ ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี คือ ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังที่ได้กล่าวแล้ว หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาตามรูปเรื่องของแต่ละคดีไป

เมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้ว ในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำสั่งศาลในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเอง และสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วย

สำหรับระยะเวลาที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีนั้น กรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเห็นว่าจำเป็นให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอยู่ในดุลพินิจของศาลตามมาตรา 57 (ข) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้เรียกเหมือนกรณีที่คู่ความขอให้ศาลเรียก<sup>127</sup> โดยวันที่ถือว่าบุคคลภายนอกถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีในฐานะจำเลยตามมาตรา 57 (3) จะถือว่าผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดีเมื่อใดนั้น มีผู้ให้คำอธิบายว่า ต้องดูว่าศาลมีคำสั่งเรียกเองเมื่อใด โดยต้องถือวันนั้นเป็นวันที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดี<sup>128</sup>

<sup>126</sup> รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 .2548., เพิ่งอ้าง, น.541.

<sup>127</sup> สมชัย ฑีฆาอุตมากร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 บททั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : พลสขาม พรินติ้ง (ประเทศไทย), 2551), น.375.

<sup>128</sup> รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 .2548., เพิ่งอ้าง, น.541.

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาสำหรับการร้องสอดนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่า<sup>129</sup> การร้องสอดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ศาลปกครองเห็นจำเป็นที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมนั้น ศาลชอบที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกดังกล่าวเข้ามาในคดีได้ตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีภายหลังวันยื่นฟ้องคดี ก็ถือว่าศาลมีคำสั่งเรียกในวันยื่นฟ้องคดีนั้น

### 3.2.3.2 ผลของการร้องสอด<sup>130</sup>

ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57 (1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม จึงเป็นการรับรองสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) คือ ผู้ที่ร้องขอเข้าไปในคดีด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) คือ ผู้ที่ถูกศาลหมายเรียกให้เข้าไปในคดี

ส่วนมาตรา 58 วรรคสอง มีผลทำให้ผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57 (2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ และจะใช้สิทธิดำเนินคดีในทางที่ขัดกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมได้ดำเนินคดีไปแล้วเพียงใด และมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร ผู้ที่เข้าไปเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ก็มีสิทธิเพียงเข้าร่วมดำเนินคดีต่อไปได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่เท่านั้น จะไปขอดำเนินการย้อนต้นใหม่เหมือนดังกรณีผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) และ (3) ไม่ได้ เช่น จะไปขอเพิ่มเติมฟ้องหรือเพิ่มเติมคำให้การเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมจะทำได้แล้วไม่ได้ ทั้งยังอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่าที่เกิดจากการร้องสอดด้วย คือ ผู้ร้องสอดต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ที่ผู้ร้องสอด

<sup>129</sup> มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 4/2548 วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2548.

<sup>130</sup> รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547. 2548, *เพิ่งอ้าง*, น.553 – 561.

เรียกร้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 5345/2540) และสำหรับกรณีศาลอนุญาตให้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิม หรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิม ผู้ร้องสอคนนั้นก็จะมีฐานะเสมอด้วยหรือเท่ากับคู่ความที่ตนเข้าแทนที่นั้น

นอกจากนี้ โดยผลของมาตรา 58 วรรคสาม ในกรณีซึ่งมีผู้ร้องสอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ผู้ร้องสอได้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเอง หรือผู้ร้องสอถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้น เช่นเดียวกับผู้ที่ตนเข้ามาเป็นคู่ความร่วม เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบทรัพย์สิน หากมีผู้ร้องสอขอเข้าไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือศาลเรียกผู้ร้องสอเข้าไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม และปรากฏว่าทรัพย์สินที่โจทก์ฟ้องขอให้ส่งมอบนั้นอยู่ที่ผู้ร้องสอ ผู้ร้องสอก็ต้องผูกพันตามคำพิพากษาที่จะส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ฟ้องคดี และถ้าผู้ร้องสอไม่ส่งมอบ ก็อาจถูกศาลบังคับให้ส่งมอบได้

อย่างไรก็ดี ถ้าเป็นปัญหาระหว่างคู่ความเดิมกับผู้ร้องสอ ผู้ร้องสออาจได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษาในคดีนั้น หากปรากฏว่าเนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความเดิมที่ผู้ร้องสอเข้ามาร่วม ทำให้ผู้ร้องสอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องสอมีข้อโต้แย้งอันสำคัญที่อาจจะทำให้ชนะคดีได้ แต่ได้เข้ามาในคดีช้าไปเพราะความประมาทเลินเล่อของคู่ความเดิม เช่น ไม่แจ้งให้ทราบเรื่องโดยเร็ว เป็นต้น ทำให้ผู้ร้องสอขอกข้อโต้เถียงนั้นขึ้นมาไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ร้องสอก็อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษา หรือเมื่อปรากฏว่าคู่ความเดิมจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอไม่ได้ทราบว่ามีข้อเถียงเช่นนั้นอยู่ และเป็นเหตุให้ศาลพิพากษาให้แพ้คดี

จากที่ได้ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ ทำให้ทราบถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งหลักการร้องสอในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของประเทศไทย ในบทต่อไปจึงจะได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองแตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไปว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง