

ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง

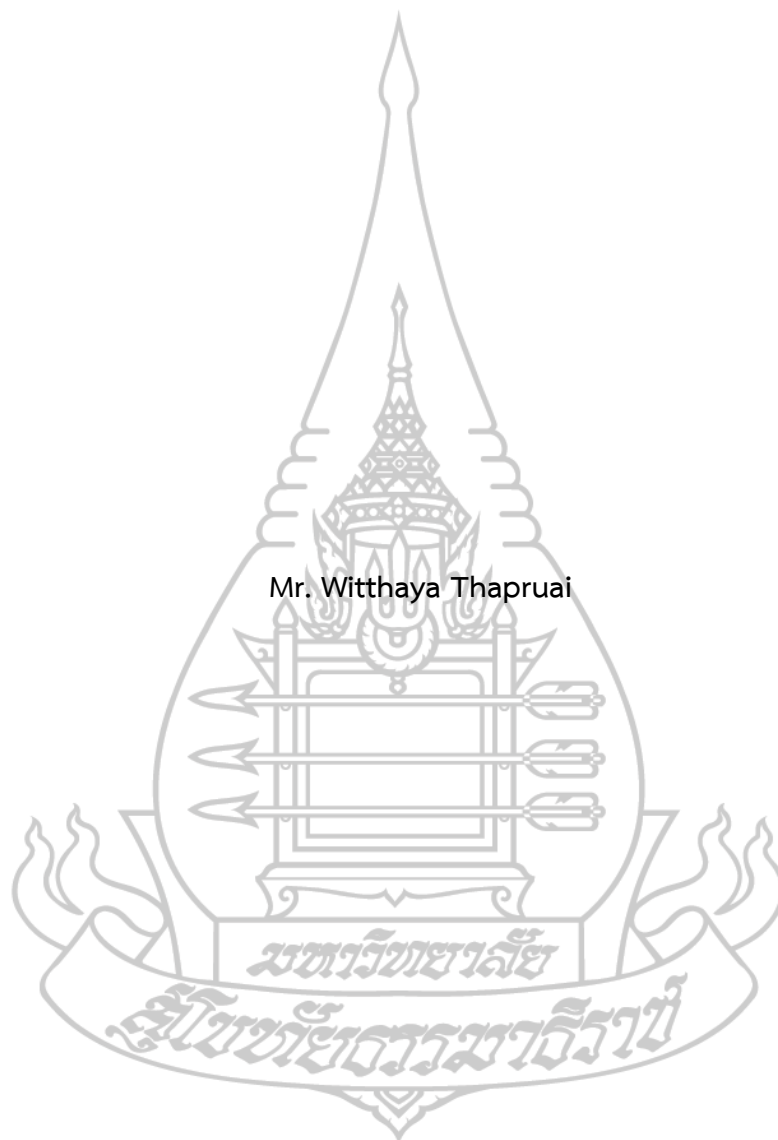


นายวิทยา ทัพพรวย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา

พ.ศ. 2566

Legal Problems Related to Applying The Non Ultra Petita Rule in the
Administrative Case



Mr. Witthaya Thapruai

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง
ชื่อและนามสกุล	นายวิทยา ทัพรวย
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ [พิมพ์วันที่สอบได้ผลผ่านที่นี่]

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงศ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ตลเจิม)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง
ผู้ศึกษา นายวิทยา ทัพพรวย รหัสนักศึกษา 2664000417

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานพงศ์ ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอในคดีปกครอง (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (3) วิเคราะห์ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง (4) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการนำหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองในประเทศไทย

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากตำรา หนังสือและตัวบทกฎหมายของไทยและต่างประเทศ บทความ วิชานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสารเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูล จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า (1) หลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอถือเป็นหลักการสำคัญในเรื่องของการพิจารณาพิพาทฯอรรถคดีทั้งปวงโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีปกครองที่คู่กรณีมีฐานะทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน (2) หลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอในคดีปกครองของไทยยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขตและข้อยกเว้นเอาไว้ ซึ่งแตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้มีการบัญญัติวางหลักดังกล่าวขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจน (3) มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นยังมีความไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการอำนวยความยุติธรรมและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์และครอบคลุมเพียงพอที่จะทำให้คู่กรณีในคดีปกครองทั้งสองฝ่ายได้รับความเป็นธรรมและได้รับการพิจารณาดัดสินชี้ขาดคดีอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (4) เห็นควรให้มีการดำเนินการในการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบัญญัติเอาหลักการ ขอบเขตและข้อยกเว้นแห่งหลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพาทฯคดีปกครองของไทยนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

คำสำคัญ คำพิพาทฯ หลักการห้ามพิพาทฯเกินคำขอ คดีปกครอง

Independent Study title: “Legal Problems Related to Applying The Non Ultra Petita Rule in the Administrative Case”

Author: “Mr. Witthaya Thapruai”; ID: “2664000417”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Sartsada Wiriyapunpong; Academic year: 2023

Abstract

The objectives of this Independent Study are: (1) to examine the background, concepts and theories related to the Non Ultra Petita Rule in the administrative cases; (2) to study the legal measures concerning the application of the Non Ultra Petita Rule in the administrative cases in Thailand, the French Republic and the Federal Republic of Germany; (3) to analyze the legal problems related to the application of the Non Ultra Petita Rule in the administrative cases; and (4) to propose amendments to the current legal framework concerning the Non Ultra Petita Rule in the administrative cases in Thailand.

This study employs a qualitative research approach analyzing documents such as textbooks, books, laws from Thailand and other countries, essays, journal articles, theses dissertations, academic reports, and electronic media as well as information from government agencies relevant to the application of the Non Ultra Petita Rule in administrative cases for the effectiveness and comprehensiveness

The study found that: (1) The Non Ultra Petita Rule is considered an important principle for adjudicating cases under the law, especially in administrative cases where the parties often have unequal legal positions; (2) In Thailand the application of the Non Ultra Petita Rule in administrative cases lacks clearly defined criteria, scope and exceptions, unlike the legal frameworks in France and Germany, where these principles have been clearly enacted and enforced; (3) The current Thai law on administrative courts, as stipulated in the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), is insufficient to fully ensure justice and compensation for damages, leaving plaintiffs or injured parties without comprehensive redress.; (4) It is recommended that the Non Ultra Petita Rule be explicitly incorporated into Thai law, with clear criteria and exceptions, to improve the effectiveness and comprehensiveness of the legal measures governing administrative cases.

Keywords : Judgment, Non Ultra Petita Rule, Administrative Case

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยควมมีเมตตาของบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้ศึกษาเองรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะความเมตตาของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. ศาสตรา วิริยานุพงศ์ ที่สละเวลารับเป็นที่ปรึกษาในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ และคอยช่วยแนะนำแนวทางในการเขียน การหาข้อมูล วิธีการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์จนทำให้ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปในการศึกษาทั้งหมด

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบทุกท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อิงคริต ดลเจิม ที่ท่านได้ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบเล่มการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ท่านได้เมตตาข้าพเจ้าช่วยให้คำแนะนำในการค้นคว้าหาข้อมูล และชี้แนะจนทำให้ข้าพเจ้าเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดจากการนำกฎหมายไปบังคับใช้จริง

ผู้ศึกษาขอขอบคุณคุณอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้ศึกษา โดยได้ให้ความช่วยเหลือแนะนำทั้งในเรื่องของการเรียน และการทำวิจัย นอกจากนี้ ความสำเร็จนี้จะเกิดขึ้นมิได้เลยถ้าขาดครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งของผู้ศึกษาขอขอบคุณบิดาและมารดาที่ให้การอุปการะผู้ศึกษาตราบนานทุกวันนี้ และนางสาว เฉลิมพร สิทธิศักดิ์ คู่ชีวิตของผู้ศึกษาที่คอยอยู่เคียงข้างผู้ศึกษาไม่ว่าในยามทุกข์หรือยามสุข และขอขอบคุณทุกคน ในครอบครัวที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ศึกษาเสมอมา

ขอขอบคุณประสบการณ์ที่ช่วยให้ผู้ศึกษาได้เรียนรู้และและพัฒนาศักยภาพของตนเองจนสามารถบรรลุเป้าหมายในการเรียนนิติศาสตรมหาบัณฑิตได้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้พอจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการแก่ท่านผู้อ่านอยู่บ้าง ขออุทิศคุณความดีให้แก่ครอบครัว ครูบาอาจารย์และทุกท่านที่คอยสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือจนการศึกษา ค้นคว้าอิสระฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้ หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายวิทยา ทัพพรวย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา.....	4
3. สมมติฐานการศึกษา.....	4
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	5
5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	6
1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	6
1.1 ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	7
1.1.1 วิธีพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน.....	7
1.1.2 วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	9
1.1.3 กระบวนการพิจารณากำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร.....	10
1.1.4 วิธีพิจารณามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ.....	10

1.1.5 ศาลจะไม่ทำการออกคำสั่งบริหารเสียเอง.....	12
1.1.6 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่มีความเรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว.....	12
1.2 ข้อพิจารณาหลักการตีความกฎหมายในคดีปกครอง.....	14
1.2.1 การตีความกฎหมายในคดีปกครองตามหลักการตีความทั่วไป.....	16
1.2.2 หลักการเฉพาะของการตีความกฎหมายในคดีปกครอง.....	18
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ.....	21
2.1 ความหมายของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ.....	21
2.1.1 ความหมายของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอตามที่ได้มีการบัญญัติ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร.....	22
2.1.2 ความหมายของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอตามที่ได้มีการวางหลัก ไว้ในคำพิพากษาในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป.....	23
2.2 พัฒนาการทางกฎหมายของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ.....	25
2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ.....	27
2.3.1 หลักความประสงค์ของคู่ความ.....	28
2.3.2 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี.....	31
2.4 หลักการสำคัญของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ.....	32
2.4.1 คำฟ้อง.....	32
2.4.2 คำขอบังคับ.....	34
2.4.3 คำให้การ.....	34
2.4.4 ประเด็นแห่งคดี.....	36

2.4.5 พยานหลักฐาน.....	36
2.4.6 การพิพากษา.....	38
2.5 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ.....	40
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	45
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตาม กฎหมายไทย.....	45
1.1 การบรรยายคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย.....	47
1.2 การพิจารณาคำขอและกำหนดคำบังคับในคดีปกครองตามกฎหมายไทย.....	56
1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกิน คำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย.....	59
1.4 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตาม กฎหมายไทย.....	64
1.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย.....	66
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตาม กฎหมายต่างประเทศ.....	69
2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	70
2.1.1 รูปแบบคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.....	70
2.1.2 การพิจารณาคำขอและกำหนดคำบังคับในคดีปกครองตามกฎหมาย ฝรั่งเศส.....	73
2.1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษา เกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.....	77

2.1.4 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตาม กฎหมายฝรั่งเศส.....	84
2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	86
2.2.1 การบรรยายคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน	87
2.2.2 การพิจารณาคำขอและกำหนดคำบังคับในคดีปกครองตามกฎหมาย เยอรมัน.....	89
2.2.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษา เกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน.....	95
2.2.4 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตาม กฎหมายเยอรมัน.....	109
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง	111
1. การนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครอง.....	111
2. การนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครอง...	125
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	135
1. บทสรุป.....	135
2. ข้อเสนอแนะ.....	141
บรรณานุกรม.....	143
ประวัติผู้ศึกษา.....	148

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองของไทยนั้นนอกจากจะมีคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาที่ต่างกันแล้วยังมีระบบการพิจารณาคดีที่ต่างกันอย่างอีกด้วย โดยศาลยุติธรรมของไทยจะใช้การพิจารณาพิพากษาคดีในระบบกล่าวหา แต่การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองของไทยใช้ระบบไต่สวน เหตุเพราะคดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมาย ปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเป็นประเด็นข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับการหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร หรือกรณีพิพาทตามสัญญาทางปกครอง

นอกจากนี้ คดีปกครองนั้นยังเป็นการพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการกระทำที่ล่าช้าเกินสมควร และยังหมายความว่ารวมถึงคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำอีกด้วย ซึ่งหากทำการพิจารณาถึงความได้เปรียบเสียเปรียบกันในฐานะของคู่กรณีในคดีนั้นจะเห็นได้ว่า ในคดีปกครองนี้คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนย่อมที่จะต้องมีฐานะที่เสียเปรียบกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายที่เป็นถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากทางฝ่ายของเอกชนไม่อาจทราบข้อมูลของหน่วยงานทางปกครองได้และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ในคดีปกครองก็มักจะถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานทางปกครองอีกด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากอรรถคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่คู่ความในคดีจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบที่แตกต่างไปจากคดีในกระบวนการยุติธรรมประเภทอื่นนั่นเอง

สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นเป็นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตัดสินชี้ขาดคดีที่มีวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว โดยเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้การ

พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระบวนการดำเนินการเป็นพิเศษแตกต่างไปจากคดีปกติทั่วไป ก็เพราะว่าผลแห่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการจะต้องชำระเงินภาษีอากรของส่วนรวมเพื่อเป็นการชดเชยค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนได้นั่นเอง ทั้งนี้ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนอกจากจะมีวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะพิเศษแล้ว การพิจารณาคดีปกครองนั้นยังจะต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถทำการตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครองอีกด้วย¹

ด้วยเหตุในข้างต้นจึงได้มีการบัญญัติวางหลักในเรื่องของกระบวนการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ แม้ว่าการจัดทำคำพิพากษาของศาลในคดีปกครองซึ่งถือเป็นผลสุดท้ายที่จะชี้ความต้องการของคู่กรณีจึงจะต้องมีความถูกต้องและมีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ดังนั้น คำพิพากษาจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยผลคำพิพากษาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งในส่วนที่เป็นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสังคมได้ ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับผลกระทบตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในอรรถคดีทั่วไปโดยเฉพาะในคดีทางแพ่งที่มีผลบังคับแก่คู่ความในคดีเป็นหลักนั้นจะเห็นได้ว่า ผลที่อาจเกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างกว่าผลตามคำพิพากษาในคดีแพ่งมากเพียงใด แต่การพิจารณาพิพากษาคดีในทางแพ่งนั้นกลับมีการบัญญัติวางหลักในเรื่องของหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเอาไว้อย่างชัดเจน

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ (*Non Ultra Petita*) นี้ถือเป็นหลักการดั้งเดิมของการพิจารณาพิพากษารรคดีโดยทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา โดยหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้มีใจความสำคัญเป็นในเรื่องของการวางหลักเกณฑ์และขอบเขตแก่ศาลในการพิพากษาคัดสินชี้ขาดคดีว่า ศาลนั้นไม่อาจที่จะทำการตัดสินเกินไปกว่าที่คู่ความหรือคู่กรณีร้องขอได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำการตัดสินเพื่อให้รางวัลแก่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีเกินกว่าที่ฝ่ายนั้นได้ทำการร้องขอเอาไว้แล้ว หลักการดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ในมาตรการทางกฎหมายอย่างไทยเช่นกัน ซึ่งได้มีการบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติมาตรา 142 แห่ง

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรา 192 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทั้งสองมาตราดังกล่าวนี้มีหลักเกณฑ์ในการพิพากษาคัดสินคดีที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ศาลนั้นจะต้องทำการตัดสินไปตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องทุกข้อ และห้ามมิให้ศาลทำการพิพากษาหรือออกคำสั่งเพื่อให้สิ่งใดๆ ที่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือเกินไปกว่านั้น ทั้งนี้ นอกจากจะมีการบัญญัติวางหลักให้มีการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีแล้วยังได้มีการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวขึ้นบังคับใช้เอาไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย² ซึ่งเห็นได้จากมาตรา 142 (1) ถึง (6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรา 192 วรรคสองถึงวรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แม้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะมิได้มีการบัญญัติหลักการห้ามศาลมีคำพิพากษาเกินคำขอเอาไว้อย่างชัดเจนซึ่งส่งผลทำให้ไม่สามารถที่จะนำเอาหลักกฎหมายให้ใช้บังคับในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ครบทุกประเด็นทุกปัญหาได้ ซึ่งการจะนำเอาหลักการดังกล่าวเข้ามาบังคับใช้กับการพิจารณาคดีปกครองได้นั้นจึงจะต้องเป็นการนำเอาหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองอย่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง ว่า “ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” เท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองเอาไว้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้บัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลมาใช้บังคับตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543³ อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดบางส่วนกลับได้มีการวินิจฉัยว่าให้นำความ

² สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. (2553). หนังสือที่ สป 0013 เรื่อง หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ. หน้า 4-5.

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.483/2558

ตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในคดีปกครองได้ ตลอดจน ได้มีคำวินิจฉัยให้นำเอาข้อยกเว้นตามบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้อีกด้วย⁴

ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาแล้วจึงทำให้ผู้ศึกษาสามารถทำการจำแนกประเด็นการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครองได้ 2 ประเด็น อันได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับการนำหลักห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอและหลักการพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครอง และการนำข้อยกเว้นหลักห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครองด้วย ซึ่งปัญหาที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้น ล้วนแสดงให้เห็นถึงปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจและมีความสำคัญ จึงเป็นเหตุให้ผู้ศึกษาต้องการทราบว่า ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครองนั้นมีปัญหาและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใดและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ได้มากที่สุด ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อว่าเมื่อได้ทำการวิจัยอย่างถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยแล้วนั้นจะทำให้ทราบถึงผลการศึกษาที่เป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติต่อไปได้

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอในคดีปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย และกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครอง
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าที่เหมาะสมในการนำหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครองในประเทศไทย

3. สมมติฐานการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายไทยเกี่ยวกับการนำหลักการห้ามพิพาทภาษีเงินค่าขอมายังบังคับใช้ในคดีปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นยังมีความไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการอำนวยความสะดวกและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมิได้มีการบัญญัติหลักการ

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.913/2558

ดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาที่ร้ายแรงของสังคมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยเฉพาะการได้รับความเป็นธรรมและได้รับการพิจารณาตัดสินชี้ขาดคดีอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จึงควรที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบัญญัติหลักการ ขอบเขตและข้อยกเว้นแห่งหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของไทยเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิด และปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง โดยทำการศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน ข้อคิดเห็นต่างๆ ของประเทศไทย และต่างประเทศ

5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษา มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร รายงาน รวมทั้งข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่ได้จากห้องสมุด หรือทางระบบสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงองค์กรต่าง ๆ (Internet) ที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวมาวิเคราะห์หาข้อสรุป เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ และเพื่อหาข้อสรุปของการศึกษา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง
- 6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย และกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 6.3 ทราบถึงปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง
- 6.4 เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองในประเทศไทยได้

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครอง

บทนี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากความเป็นมา วัตถุประสงค์ แนวคิดทั้งในทางกฎหมายและสังคมวิทยา อีกทั้ง ยังศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมไปถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องของการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ และมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องที่มีความเหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหานำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองของประเทศไทย

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครอง เป็นคดีที่มีการพิพาทกันระหว่างคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายนั้นเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือละเลยหรือกระทำการล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ยังหมายรวมถึงคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำอีกด้วย⁵

⁵ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2552). คำบรรยายกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย Droit d'Administratif Thailandais. กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง. หน้า 2.

การพิจารณาคดีปกครองนั้นเป็นระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระบวนคดีที่มีลักษณะเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เหตุเพราะผลแห่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนได้ เนื่องจากเอกชนถือเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายที่เป็นถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมากที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานทางปกครองได้ ดังนั้น ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบที่แตกต่างไปจากคดีในกระบวนคดียุติธรรมประเภทอื่น อีกทั้ง ยังจะต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถทำการตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครองอีกด้วย⁶ โดยแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การพิจารณาพิพากษารรคดีต่างๆจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีบัญญัติหรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาความ” ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีคนละประเภทที่มีเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกันออกไปนั้นย่อมส่งผลให้กระบวนคดีในการพิจารณาคดีเหล่านี้จะต้องใช้วิธีพิจารณาความที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของคดีประเภทนั้นๆเป็นหลัก ซึ่งคดีปกครองเองก็เป็นหนึ่งในคดีที่มีลักษณะเฉพาะและมีการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะของตนเอง อันเนื่องมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองนั้นมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่นๆ ซึ่งสามารถทำการจำแนกลักษณะพิเศษดังกล่าวออกตามสาระสำคัญเป็นรายประเด็นได้ ดังต่อไปนี้⁷

1.1.1 วิธีพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน

ในการพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง เหตุเพราะคดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นการพิพาทเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือ

⁶ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

⁷ กนกรัตน์ ปัญญาญ์รักษ์วงศ์. (2563). *ความเป็นผู้ทรงสิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

การละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง⁸ อันมีลักษณะเป็นประเด็นในทางกฎหมายมหาชน โดยที่คู่กรณีฝ่ายตรงข้ามกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคู่กรณีที่มีฐานะเป็นเอกชนนั้นถือเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบหรือเข้าถึงข้อมูลจากหน่วยงานทางปกครองได้⁹

ดังนั้น คดีปกครองจึงเลือกใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่มุ่งเน้นให้ศาลเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับรูปคดีโดยมีตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาด้วยตนเอง แทนที่จะใช้วิธีการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาที่มุ่งเน้นในเรื่องของบทบาทและสิทธิของคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นหลัก ซึ่งการพิจารณาในระบบไต่สวนนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการในการพิจารณาคดีปกครองที่ได้รับการยอมรับและยึดถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปซึ่งถือเป็นลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองนั้นได้นำระบบไต่สวนมาปรับใช้เพื่อให้ทางศาลได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันของฐานะคู่กรณีในคดีโดยมุ่งเน้นให้คู่กรณีที่เป็นเอกชนหรือผู้ที่มีฐานะด้อยกว่านั้นสามารถทำการกล่าวอ้างประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ และเพื่อก่อให้เกิดความสมดุลแก่สิทธิของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ตลอดจน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นแก่คู่กรณีอย่างแท้จริงขึ้น¹⁰

จากที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากแก่การพิจารณาคดีปกครอง เหตุเพราะเอกสารพยานหลักฐานต่างๆเกี่ยวกับคดีปกครองที่จะต้องนำมาใช้ในการโต้แย้งกันในคดีมักจะอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งคู่กรณีอีกฝ่ายที่เป็นเอกชนไม่สามารถที่จะทำการเข้าถึงหรือได้รับมาได้โดยง่ายนั่นเอง นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีลักษณะพิเศษที่มีได้มีการบัญญัติวางหลักเอาไว้ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ใช้ระบบกล่าวหาที่นอกเหนือไป

⁸ ถาวร เกียรติพิทักษ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายปกครอง คดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 452-453.

⁹ อัจฉริยา พิมพ์. (2558). หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

¹⁰ เพลินตา ตันรังสรรค์. (2555). หลักการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน. จุลนิติ, 9(2), 69.

จากหลักการในข้างต้น อาทิ ศาลปกครองนั้นสามารถกำหนดประเภทของคดีได้เองและยังสามารถทำการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้อีกด้วย อีกทั้ง ศาลปกครองจะทำการรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางและอาจไม่สั่งจำหน่ายคดีแม้ไม่มีการทำคำคัดค้านหรือคำให้การก็ได้ ตลอดจน ศาลปกครองนั้นยังมีอำนาจในการดเว้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองได้ และยังมีอำนาจในการตรวจสอบในเรื่องของระยะเวลาในการฟ้องร้องคดี แม้คู่กรณีได้ทำการยกเรื่องระยะเวลาดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ก็ตามได้อีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวเหล่านี้จะไม่ปรากฏขึ้นในหลักเกณฑ์แห่งการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมหรือศาลแพ่งอื่นๆ แต่อย่างใด

1.1.2 วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ

สิทธิเสรีภาพของประชาชน

คดีปกครองนั้นนอกจากที่จะเป็นประเด็นข้อพิพาทที่ส่งผลกระทบต่อคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามแล้วยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้อีกด้วย ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญทั้งในเรื่องของการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะ¹¹ ตลอดจน จะต้องทำการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องของการปฏิบัติราชการและการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐอีกด้วย จึงทำให้วิธีพิจารณาในคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีต่อไปหรือการสิ้นสุดแห่งคดีหรือแม้แต่การสละการต่อสู้คดีในคดีปกครองมีความแตกต่างไปจากวิธีการพิจารณาในคดีแพ่งทั่วไปซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิส่วนบุคคลระหว่างคู่ความเป็นหลัก จึงได้มีการกำหนดให้คู่ความในคดีแพ่งนั้นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาคดีและยังเป็นผู้กำหนดขอบเขตแห่งคดีของตนได้อีกด้วย

ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่คู่กรณีได้ดำเนินการถอนฟ้องเรื่องใด หากศาลปกครองทำการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การถอนฟ้องนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะหรือมีมูลเหตุอันเกิดมาจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสมหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะทำการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้คู่กรณีถอนคำฟ้องดังกล่าวก็ได้ ซึ่งแตกต่างไปจากการคดีแพ่งที่โจทก์ได้ขอถอนฟ้องก่อนที่จะจำเลยจะยื่นคำให้การหรือแม้แต่ถอนฟ้องภายหลังจากที่ทางจำเลยในคดีได้ยื่นคำให้การแล้วก็ตาม โดยที่คำฟ้องนั้นทางจำเลยไม่ได้ดำเนินการคัดค้านการขอถอนคำฟ้องของโจทก์ ศาลจะต้องทำการอนุญาตให้ถอนคำฟ้องแม้ว่าศาลจะมองเห็นว่าเรื่องที่

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542, มาตรา 52 วรรคหนึ่ง.

ถอนฟ้องดังกล่าวจะเป็นเรื่องอันเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์สาธารณะก็ตาม เพราะในคดีแพ่งนั้นศาลไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจของตนในการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์ถอนคำฟ้องได้ เป็นต้น¹²

1.1.3 กระบวนการพิจารณากำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การดำเนินการกระบวนการพิจารณาดังกล่าวจะต้องเป็นการดำเนินการที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาของศาลในคดีปกครองโดยส่วนใหญ่จะดำเนินการในรูปแบบหรือลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ เหตุเพราะคดีปกครองส่วนใหญ่นั้นมักเป็นการพิพาทโต้แย้งกันในประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับเอกสารในการแสดงเจตนาต่างๆ ที่ได้จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นวิธีการตามปกติในการบริหารจัดการประเทศชาติของฝ่ายปกครอง โดยศาลจะต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารดังกล่าวเหล่านี้ที่ทางคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้จัดทำเป็นหนังสือยื่นให้แก่ศาล ซึ่งมีลักษณะเป็นการโต้เถียงกันในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ มาในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลไม่ว่าจะเป็นคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน ให้การหรือคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การก็ตาม นอกจากนี้ ศาลยังสามารถทำการค้นหาข้อเท็จจริงหรือข้อมูลได้จากพยานหลักฐานที่ทางฝ่ายเอกชนหรือทางฝ่ายของหน่วยงานของรัฐได้จัดส่งเข้ามา ตลอดจนแสวงหาจากรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติมด้วยก็ได้¹³

ดังความในข้างต้นนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นถือเป็นวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยสภาพซึ่งศาลเองก็จะทำการนำเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ จากการพิจารณาเอกสารหลักฐานที่ศาลสามารถตรวจสอบความถูกต้องอย่างแท้จริงได้ชัดเจนกว่าพยานหลักฐานในประเภทอื่นๆ เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาในคดีปกครองนี้ก็ไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือสั่งห้ามให้ศาลปกครองทำการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณี หรือทำการตรวจสอบวัตถุอื่นๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในคดีเพิ่มเติมแต่อย่างใด¹⁴

1.1.4 วิธีพิจารณามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ

โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เป็นคดีปกครองหรือคดีในศาลยุติธรรมอื่นใดก็ตาม อำนาจในการพิจารณาพิพากษาจะเป็นขององค์กรคณะผู้พิพากษาหรือ

¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 82 วรรคสี่.

¹³ ฤทัย หงส์สิริ. (2555). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร. หน้า 84.

¹⁴ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 12-13.

ตุลาการผู้ซึ่งทำการพิจารณาพิพากษาในคดีนั้นเป็นหลัก แต่ในคดีปกครองที่เป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งอื่นๆทั่วไปนั้นได้มีการกำหนดกลไกในเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการขึ้นบังคับใช้ด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการในการพิจารณาตัดสินคดีและเพื่อให้คำพิพากษาในคดีปกรองนั้นเป็นคำพิพากษาที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการสำคัญในทางกฎหมายปกครองอย่างแท้จริงทั้งในเรื่องของความสัมพันธ์สมเหตุสมผลและการก่อให้เกิดความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย ตลอดจน สามารถให้การปกป้องคุ้มครองแก่ประโยชน์ของเอกชนและของรัฐได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นกระบวนการพิจารณาคดีในระบบแบบไต่สวนควบคู่ไปกับระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายในกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นการถ่วงดุลระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวนตุลาการผู้แถลงคดีและองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั่นเอง¹⁵

กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีปกรองนั้นจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งจัดทำการบันทึกข้อสรุปในข้อเท็จจริงเหล่านั้นเพื่อเสนอต่อตุลาการที่เป็นองค์คณะของตน ตลอดจน ทำการส่งสำนวนนั้นให้แก่ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการนอกองค์คณะที่จัดทำคำแถลงการณ์ต่อไป โดยเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะด้วยเช่นกัน แต่ความคิดเห็นดังกล่าวของตุลาการผู้แถลงคดีจะไม่มีผลผูกพันกับองค์คณะที่ทำการวินิจฉัยคดีนั้นๆแต่อย่างใด โดยการกำหนดให้มีระบบการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้นถือเป็นการบัญญัติวางหลักโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ เพื่อสร้างหลักประกันให้ใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะในคดีปกครองให้มีความสมเหตุสมผล โปร่งใสและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย

นอกจากนี้ การนำระบบถ่วงดุลสามฝ่ายมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองนั้นยังเป็นการสร้างหลักเกณฑ์ให้กับทางองค์คณะพิจารณาคดีมีความรอบคอบและความแม่นยำถูกต้องในการพิจารณาพิพากษาคดีบนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครองอีกด้วย เพราะหากทางองค์คณะไม่เห็นด้วยกับการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้วนั้นโดยหลักทางฝ่ายขององค์คณะผู้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่มีความหนักแน่นและมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นกว่าคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เหตุเพราะกฎหมายได้กำหนดให้มี

¹⁵ คีตงาม คงตระกูล. (2545). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง: อำนาจของตุลาการในระบบไต่สวน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

การพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์กรคณะและคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีในคดีปกครอง ควบคู่กันเสมอจึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถทำการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการ ผู้แถลงคดีและขององค์กรคณะพิจารณาคดีได้ง่ายนั่นเอง¹⁶

1.1.5 ศาลจะไม่ทำการออกคำสั่งบริหารเสียเอง

ศาลปกครองถือเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการใช้อำนาจหรือ การใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด เหตุ เพราะองค์กรภาครัฐฝ่ายปกครองนั้นถือเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับกรณีเฉพาะเรื่องในการบริหาร จัดการประเทศจึงสามารถที่จะทำการออกคำสั่ง เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องหรือต่อความต้องการ ของประโยชน์มหาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพอันนำไปสู่ประสิทธิผลที่ดี ให้ได้มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันการออกคำสั่งนั้นก็จะต้องเป็นการออกคำสั่งที่สร้างความ กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุดอีกด้วยเช่นกัน¹⁷

ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรที่จะต้องมีการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของตนเอง ด้วยเช่นกัน โดยจะต้องจำกัดการใช้อำนาจให้อยู่เฉพาะแต่กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้นและไม่สมควรที่จะทำการก้าวล่วงเข้าไปทำการตรวจสอบถึงความ เหมาะสมของการออกคำสั่งทางกฎหมายปกครอง หรือการเข้าไปมีคำสั่งอันมีลักษณะเป็น การสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำการสิ่งใด เพราะการกระทำเหล่านี้ถือเป็น การที่ศาลปกครองได้ก้าวออกจากอำนาจทางตุลาการไปสู่การใช้อำนาจดุลพินิจในการบริหาร ซึ่งถือ เป็นการดำเนินการที่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการขัดต่อเจตนารมณ์ทางกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง

1.1.6 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่มีความเรียบง่าย ประหยัด และ รวดเร็ว

วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นถือเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะการดำเนินการที่เรียบง่ายซึ่ง จะเห็นได้จากการที่กฎหมายได้กำหนดให้คู่กรณีจะเป็นผู้ดำเนินการด้วยตัวเองหรือจะมอบหมายให้ ทนายความดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นก็มิได้มีการบัญญัติบทบัญญัติ ใดโดยมีลักษณะเป็นการบังคับแก่คู่กรณีว่าจะต้องทำการแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาล

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 96 วรรคหก.

¹⁷ ปลืติตา สดสง่า. (2550) การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. หน้า 54.

ปกครองเหมือนอย่างในคดีแพ่งด้วย นอกจากนี้ ทางกฎหมายปกครองยังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเอาไว้หลายประการอีกด้วย อาทิ การไม่กำหนดแบบของคำฟ้องไว้โดยกำหนดแต่เพียงให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีการรายงานที่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เท่านั้น¹⁸ โดยคู่กรณีสามารถทำการยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรือยื่นคำฟ้องด้วยวิธีการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้¹⁹ และหากคำฟ้องดังกล่าวที่ทางคู่กรณีได้ยื่นมามีรายการไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจนหรือไม่อาจที่จะทำความเข้าใจได้ทางสำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการก็จะให้คำแนะนำหรือมีการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมนั้นให้ถูกต้องได้อีกด้วย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นโดยทั่วไปแล้วคู่กรณีไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด เพราะถือว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้นเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ยกเว้นในกรณีคดีที่ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีตามที่ได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้นที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล โดยมีเจตนารมณ์เป็นการป้องกันมิให้ผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองฟ้องเรียกร้องหรือเรียกทรัพย์สินในจำนวนที่สูงเกินกว่าความเดือดร้อนที่แท้จริงของตนโดยมิได้ทำการคำนึงถึงความสำคัญของสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งการฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการเพิ่มภาระในการดำเนินคดีแก่คู่กรณีและศาลปกครองจนเกินสมควร อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีหรือศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณา หรือศาลปกครองมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบเพราะมีการถอนคำฟ้อง ศาลปกครองจะทำการส่งคืนค่าธรรมเนียมศาลที่ทางผู้ฟ้องคดีได้ชำระไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 38 หรือข้อ 82 วรรคสี่ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ได้แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นนอกจากจะเป็นวิธีการพิจารณาคดีที่มีความเรียบง่ายและประหยัดแล้วยังถือเป็นคดีที่มีความรวดเร็วอีกด้วย เนื่องจากกระบวนการเพื่อพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่าความยุติธรรมที่ล่าช้านั้นถือเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมประการหนึ่ง เนื่องจากได้ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่คู่กรณีในคดีแล้ว และยังอาจส่งผลให้เกิดความ

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรคแรก.

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 46.

เสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้อีกด้วย เหตุเพราะคดีปกครองถือเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนและกิจการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครอง ดูแล รักษาประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญนั่นเอง²⁰

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในเรื่องของลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายได้กำหนดให้ศาลปกครองใช้วิธีการพิจารณาคดีแบบไต่สวนซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีอื่น ๆ นั้น ก็เพื่อให้ศาลปกครองสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านให้ได้มากที่สุด เพื่อนำไปสู่การพิพากษาคดีให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย แม้ว่าคดีดังกล่าวนั้นจะเป็นคดีที่ประชาชนเป็นผู้ฟ้องคดีเองก็ตาม แต่ศาลปกครองไม่ควรที่จะทำการตีความอย่างเคร่งครัดกับคำขอดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายทุกประการแต่ศาลปกครองควรที่จะทำการ ค้นหาข้อเท็จจริงและแสวงหาความประสงค์ที่แท้จริงของคู่กรณีมากกว่าที่จะพิจารณาตามคำขอซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียว เหตุเพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองให้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีเพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรม ตลอดจน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชนทุกคนได้อย่างแท้จริง

1.2 ข้อพิจารณาหลักการตีความกฎหมายในคดีปกครอง

หลักการตีความกฎหมายในระบบกฎหมายแต่ละระบบนั้นจะมีความแตกต่างกันไปเนื่องจากระบบกฎหมายที่บังคับใช้กันอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้²¹

ในประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) นั้นจะให้ความสำคัญกับจารีตประเพณีเป็นหลักในการพิจารณาตัดสินคดีความต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมโดยเมื่อได้ทำการตัดสินชี้ขาดในกรณีใดไปแล้ว คำชี้ขาดเหล่านั้นจะกลายเป็นหลักการที่นำไปใช้กับคดีความในลักษณะที่คล้ายคลึงกันในภายหลัง โดยศาลในระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้นจะทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของข้อเท็จจริงในข้อพิพาทแล้วจึงหาเหตุผลจากข้อเท็จจริงในแต่ละประเด็นแล้วนำมาสร้างเป็นหลักกฎหมาย ซึ่งหลักกฎหมายนี้จะผูกพันให้ศาลในคดีหลังต้องถือตาม (Stare Decisis)

²⁰ ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุทธาวรร. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2(2), 115.

²¹ วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2549) *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 61.

กล่าวคือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้นจะนำเอาหลักการที่พิจารณาในคดีแรกมาเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินชี้ขาดคดีอื่นๆที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในภายหลังนั่นเอง²² ซึ่งการสร้างหลักกฎหมายจากข้อเท็จจริงในแต่ละประเด็นทำให้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีมีลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์เฉพาะที่มีรายละเอียดปลีกย่อยมากมายที่เมื่อนำมาบังคับใช้นั้นอาจมีความเป็นไปได้ว่าบรรทัดฐานเหล่านั้นอาจไม่สามารถปรับใช้แก้ข้อเท็จจริงในคดีอื่นได้ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดข้อยกเว้นที่ว่าหากข้อเท็จจริงในคดีต่างหากก็ไม่ต้องถือตามคำพิพากษาในคดีก่อนได้โดยจะทำการถือตามหลักคำพิพากษาในคดีก่อนก็ต่อเมื่อข้อเท็จจริงในคดีภายหลังมีลักษณะเหมือนกันทุกประการเท่านั้น

ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีโดยทั่วไปนั้น กฎหมายลายลักษณ์อักษรถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายลำดับรองจึงทำให้ศาลในระบบกฎหมายนี้จะทำการตีความตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัดจะไม่ได้ตีความตามความมุ่งหมายของผู้บัญญัติกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด เว้นแต่จะเป็นในกรณีที่หากการตีความตามอักษรแล้วไม่เป็นผลหรือเกิดผลร้ายอย่างรุนแรงขึ้นศาลจึงจะทำการตีความโดยขยายความหรือตีความตามความมุ่งหมายของผู้บัญญัติแทน ซึ่งรวมไปถึงในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขช่องว่างหรือข้อบกพร่องของหลักการที่ได้บัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐานตามระบบกฎหมายจารีตประเพณีนี้โดยตรงด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศที่มีระบบกฎหมายเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้นก็เริ่มมีแนวโน้มที่จะนำการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมาบังคับใช้และให้การยอมรับว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีฐานะเท่าเทียมกับบรรทัดฐานตามคำพิพากษามากขึ้นเรื่อย ๆ²³

แต่สำหรับประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) นั้นจะทำการตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรที่ได้มีการบันทึกและจัดหมวดหมู่เอาไว้อย่างเป็นระเบียบแทนซึ่งเรียกมาตรการทางกฎหมายในลักษณะนี้ว่า “ประมวลกฎหมาย” โดยในระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรนี้ตัวบทบัญญัติทางกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายอันดับแรกโดยมีความเชื่อที่ว่า บทบัญญัติกฎหมายเหล่านี้มีความเป็นธรรมและมีเหตุผลในตัวของมันเองอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นบรรดานักกฎหมายจึงจะนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งเราเรียกการดำเนินการ

²² Roscoe, E., & Szypszak, C. (2022). Stare decisis and information abundance in a common law jurisdiction. *Review of European and Comparative Law*, 49(2), 18.

²³ ทวีศ ศรีเกตุ. (2558). *หลักทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ และการตีความกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 4.

ในลักษณะนี้ว่า “การตีความกฎหมาย” โดยความสำคัญของจารีตประเพณีตามระบบกฎหมายนี้จะถือเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งอาจนำมาปรับใช้คู่เคียงเพื่อเสริมหรือตัดทอนด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ได้ แต่คำพิพากษาศาตามระบบกฎหมายนี้จะไม่ถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายแต่มีสถานะเป็นเพียงตัวอย่างของการบังคับใช้หรือการปรับใช้กฎหมายที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น²⁴

ทั้งนี้ หากเกิดกรณีของการไม่มีบทบัญญัติใดที่สามารถนำมาปรับใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยตรงได้ทางนักกฎหมายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะเป็นผู้มีหน้าที่ทำการอุดช่องว่างหรือแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้นด้วยการค้นหาหลักความเป็นธรรมที่แฝงอยู่ในหลักกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ก่อนหน้า แต่อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นของนักกฎหมายที่มีต่อคำพิพากษาที่อยู่ในลักษณะของหมายเหตุท้ายคำพิพากษานั้นก็ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงทัศนะหรือมุมมองของนักกฎหมายผู้นั้นที่มีต่อคำพิพากษาดังกล่าว ดังนั้น ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงไม่ใช่เพียงด้วยบทบัญญัติเท่านั้น แต่เป็นเสมือนกับหลักการแห่งเหตุผลที่ได้ดำรงอยู่ในตัวบทกฎหมายนั่นเอง จึงทำให้การตีความกฎหมายในระบบกฎหมายนี้จะต้องเป็นการตีความตามตัวอักษรโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์แห่งการบัญญัติกฎหมายฉบับนั้นที่ได้แฝงอยู่ในตัวอักษรที่ได้บัญญัติไว้ควบคู่กันไปด้วยนั่นเอง²⁵

สำหรับหลักการตีความกฎหมายปกครองนั้นถือเป็นการตีความที่มีหลักการสำคัญใน 2 ลักษณะ คือ การตีความกฎหมายปกครองที่เป็นไปตามหลักของการตีความทั่วไปและหลักการตีความกฎหมายปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งหลักการตีความกฎหมายปกครองทั้งสองลักษณะมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.2.1 การตีความกฎหมายในคดีปกครองตามหลักการตีความทั่วไป

การตีความกฎหมายปกครองที่เป็นไปตามหลักของการตีความทั่วไปนั้นหมายถึงการตีความกฎหมายในบทบัญญัติตามตัวอักษรที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งรวมไปถึงการตีความตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย กล่าวคือ การตีความกฎหมายปกครองนั้นจะต้องเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรเพื่อพิจารณาว่าถ้อยคำที่ได้มีการบัญญัติเอาไว้มีความหมายที่แคบกว้างเพียงใด แล้วจึงจะทำการวิเคราะห์เพื่อหาเหตุผลและ

²⁴ David, R. & Brierley, J. E.C. (1985). *Major Legal Systems in The World Today*. London: Stevens & Son Ltd. P. 136-137.

²⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2551). *ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์ และคอมมอนลอว์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 15.

ความมุ่งหมายที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการพิเคราะห์ความมุ่งหมายเหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นสิ่งเดียวกับความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมายขึ้น แต่จะต้องเป็นเหตุผลและความมุ่งมั่นในแง่ของคุณค่าทางกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และมีความสมควรที่จะนำมาบังคับใช้ในกรณีดังกล่าว ตลอดจน การก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย²⁶

สำหรับความมุ่งหมายหรือเหตุผลแห่งบทบัญญัติเหล่านี้เองจะถือเป็นเครื่องมือที่แสดงหรือบ่งชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ นั้น ผู้นำมาบังคับใช้ควรที่จะทำความเข้าใจในความหมายอย่างแคบ (Restrictive Interpretation) หรือในความหมายอย่างกว้าง (Extensive Interpretation) ของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างไร ดังนั้น การตีความกฎหมายปกครองที่เป็นไปตามหลักตีความทั่วไปจึงจะต้องทำการตีความในตัวบทกฎหมายทั้งในแบบความหมายอย่างกว้างและในแบบความหมายอย่างแคบด้วย โดยขึ้นอยู่กับว่าเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นมีความประสงค์ที่จะทำการคุ้มครองในสิ่งใดเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การตีความกฎหมายปกครองตามหลักการตีความทั่วไปผู้ตีความจะต้องรู้ถึงว่าตัวบทบัญญัติที่ทำการตีความเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบรรทัดฐานทางกฎหมายอย่างไรด้วย กล่าวคือ จะต้องรู้ว่าตัวบทบัญญัติเหล่านั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในประเภทใด ดังนี้²⁷

- 1) บทบัญญัติประเภทบังคับเด็ดขาด (Jus cogens) หรือเป็นบทบัญญัติประเภทไม่บังคับตายตัว (Jus positivum)
- 2) บทบัญญัติประเภทยุติธรรม (Jus aequum) หรือเป็นบทบัญญัติประเภทบทเคร่งครัด (Jus strictum)
- 3) บทบัญญัติประเภทกฎหมายเฉพาะ (Jus speciale) หรือเป็นบทบัญญัติประเภทกฎหมายทั่วไป (Jus generale)
- 4) บทบัญญัติประเภทบทหลัก (Jus commune) หรือเป็นบทบัญญัติประเภทข้อยกเว้น (Jus singulare)
- 5) บทบัญญัติประเภทกฎหมายดั้งเดิม (Indigenous law) หรือเป็นบทบัญญัติประเภทบทกฎหมายที่รับมา (Received law) เป็นต้น

เหตุเพราะตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นระบบบรรทัดฐานในแต่ละประเภทยังมีหลักเกณฑ์ในการตีความที่แตกต่างกันออกไป อาทิ กฎหมายในเรื่องเดียวกันที่ได้มีการตราขึ้นบังคับ

²⁶ สมยศ เชื้อไทย. (2550). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 126.

²⁷ พิรุณา ดิงศภัทัย. (2552). การใช้การตีความกฎหมาย. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทัย. หน้า 47-48.

ใช้ในภายหลังจะเป็นการใช้แทนบทบัญญัติที่ได้ตราขึ้นก่อน หรือในระหว่างกฎหมายพิเศษกับกฎหมายทั่วไปนั้นจะถือว่ากฎหมายพิเศษเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายทั่วไป โดยกฎหมายทั่วไปที่ได้ตราขึ้นบังคับใช้ในภายหลังกฎหมายพิเศษจะไม่มีผลทำให้กฎหมายพิเศษนั้นเสียไป เป็นต้น นอกจากนี้ การตีความกฎหมายปกครองที่เป็นไปตามหลักการตีความทั่วไปนั้นยังจะต้องทำการพิจารณาถึงหลักเหตุผลที่สำคัญอีก 3 ประการ ดังต่อไปนี้²⁸

1) เหตุผลอย่างเดียวกัน หรือ เหตุผลแบบ *Apari* เหตุผลในลักษณะนี้เป็นในเรื่องที่ว่าข้อเท็จจริงที่เป็นอย่างเดียวกันนั้นจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเดียวกัน

2) เหตุผลแบบ *A Contrario* ในเหตุผลลักษณะนี้หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ระบุสิ่งหนึ่งเอาไว้ก็จะไม่หมายความว่ารวมไปถึงสิ่งตรงข้ามหรือสิ่งที่ไม่ได้ระบุไว้แต่อย่างใด กล่าวคือ การระบุสิ่งหนึ่งสิ่งใดไว้ถือเป็นการปฏิเสธสิ่งอื่นไปในตัวนั่นเอง

3) เหตุผลแบบ *A Fortiori* ในเหตุผลลักษณะนี้จะมีมุมมองว่าสิ่งใหญ่กว่าจะรวมสิ่งที่เล็กกว่าเอาไว้เสมอ

1.2.2 หลักการเฉพาะของการตีความกฎหมายในคดีปกครอง

การตีความกฎหมายปกรรณนั้นนอกจากจะต้องตีความตามหลักการตีความโดยทั่วไปแล้วยังจะต้องทำการคำนึงถึงหลักเฉพาะของการตีความกฎหมายในคดีปกครองด้วย เหตุเพราะกฎหมายปกรรณนั้นเป็นกฎหมายที่มีปรัชญาในการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการโดยภาครัฐที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่า การตีความกฎหมายปกรรณนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการปกครองที่มุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยอำเภอใจหรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วยนั่นเอง²⁹

อีกทั้ง หากกฎหมายในส่วนใดเป็นมาตรการที่ได้ก่อให้เกิดภาระหรือหน้าที่แก่ประชาชนแล้วย่อมที่จะต้องทำการคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญอีกด้วย กล่าวคือ “ไม่มีหลักกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งตามหลักกฎหมายปกรรณนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจในการดำเนินการใดๆ

²⁸ กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). *หนังสือรวมบทความทางวิชาการในโอกาส รำลึกครบรอบ 100 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทัย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 2.

²⁹ สมยศ เชื้อไทย. (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 15-16.

ในลักษณะของการใช้อำนาจเหนือกว่าประชาชน เว้นแต่การกระทำเหล่านั้นจะได้มีบัญญัติกฎหมายรับรองการให้อำนาจนั้นไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การตีความกฎหมายปกครองในส่วนที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จะต้องเป็นการตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความขยายได้ หากผลของการใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้มุ่งหมายหรือประสงค์ที่จะให้เกิดความคุ้มครองขึ้นแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้ประสิทธิผลมากขึ้น³⁰

แต่สำหรับการตีความในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันนั้นก็ย่อมที่จะต้องเป็นไปตามหลักความมีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการงานทางปกครองเป็นสำคัญแทน ซึ่งจะเป็นการตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความโดยขยายก็ได้ แต่จะต้องขึ้นอยู่กับความประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นว่ามุ่งหมายที่จะทำการจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานทางปกครองแทน ทั้งนี้ การตีความนั้นจะต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจที่ได้มีการบัญญัติไว้ในลักษณะของการปราศจากอำนาจเช่นกัน

ลักษณะเฉพาะของการตีความกฎหมายปกครองนั้นมีเนื้อหาและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ทางปกครองเป็นผู้ออก ซึ่งเป็นการดำเนินการกระทำในลักษณะของการกระทำโดยมีอำนาจ หรือการกระทำที่นอกเหนือไปจากอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติวางหลักเอาไว้ก็ได้ สำหรับหลักเฉพาะในการตีความกฎหมายปกครองนั้นยังมีหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญอยู่อีก 2 ประการ ดังนี้³¹

1) การตีความกฎหมายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายปกครองทั่วไปด้วย

การตีความกฎหมายปกครองที่จะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายปกครองทั่วไปนั้นเป็นการคำนึงถึงหลักการสำคัญที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กล่าวคือ หากไม่มีกฎหมาย บัญญัติรับรองสิทธิแห่งการใช้อำนาจนั้น การตีความว่าการกระทำดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการทางปกครองอันจะก่อให้เกิดภาระหรือหน้าที่แก่ประชาชนนั้นไม่สามารถกระทำได้ อีกทั้งยังจะต้องทำการคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายควบคู่กันไปอีกด้วย ดังนั้น การตีความตามหลัก

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 32.

³¹ กำพล วัชรพา, อุดลย์ ทานาราช, บัณฑิต ขวโธธา และเพิ่ม หลวงแก้ว. (2563). หลักการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยสุจริต The exercise of legal authority in good faith. วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก , 6(1), 286-287.

ทั่วไปหรือหลักไม่มีกฎหมายมีอำนาจนี้จึงจะต้องเป็นการตีความโดยเคร่งครัดและไม่อาจที่จะตีความขยายอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้นั่นเอง ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.145/2552

2) การตีความกฎหมายปกครองจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายปกครองด้วย

หลักการตีความเฉพาะของกฎหมายปกครองที่สำคัญนั้นเป็นในเรื่องของการตีความตามเจตนารมณ์ แห่งกฎหมายว่า บทบัญญัติที่ประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองต่อประโยชน์สาธารณะและการบริหารจัดการของรัฐให้เกิดประสิทธิผลขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญจึงอาจกล่าวได้ว่า การตีความกฎหมายปกครองนี้จะมีลักษณะเป็นการตีความตามเจตนารมณ์มากกว่าที่จะทำการตีความตามตัวอักษรเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคมควบคู่ไปกับการคำนึงถึงหลักความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชนและการไม่กีดขวางหรือเป็นอุปสรรคแก่การบริหารจัดการของภาครัฐด้วย ดังนั้น หากในกรณีที่กฎหมายใดได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการสิ่งใดแล้วมีผลเป็นการกระทบแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องทำการตีความอย่างแคบตามหลักไม่มีกฎหมายมีอำนาจเป็นหลักตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.164/2550

อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายในลักษณะดังกล่าวก็อาจทำการตีความอย่างขยายในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เป็นการประสงค์ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองในหลักความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชนนั่นเอง แต่สำหรับในกรณีที่กฎหมายปกรองนั้นได้มุ่งประสงค์ที่จะทำการคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ การตีความนั้นจะต้องเป็นการตีความอย่างกว้างเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นอย่างแท้จริง โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้มีการตราขึ้นบังคับใช้นั้นเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐหรือให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องทำการพิจารณาที่เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวว่ามุ่งที่จะให้ความคุ้มครองหรือเป็นนิติสมมติเป็นหลัก

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอถือเป็นการวางหลักเกณฑ์แก่ศาลในการพิจารณาและพิพาทอารรถคดี โดยมีหลักการความสำคัญว่า ศาลนั้นจะต้องไม่ทำการพิพาทเกินสิ่งที่คู่กรณีในคดีได้ทำการร้องขอเอาไว้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีทั้งในรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ขึ้นบังคับใช้เป็นลายลักษณ์อักษร และในรูปแบบของการบัญญัติวางหลักไว้ในคำพิพากษาของศาลโดยถือว่าหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอนี้มีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง สำหรับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอนั้นมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอ (*Non Ultra Petita*) เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินซึ่งมีความหมายว่า “ไม่เกินคำขอ”³² ซึ่งได้ปรากฏหลักการอยู่ในสุภาษิตภาษาละตินที่ว่า *Ne eat iudex ultra petita partium aut breviter ne ultra petita* ใจความว่า ศาลไม่อาจทำการตัดสินเกินกว่าที่คู่กรณีร้องขอได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำการตัดสินเพื่อให้รางวัลแก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีเกินกว่าที่ฝ่ายนั้นได้ทำการร้องขอเอาไว้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เรียกสั้นๆว่า “*Ne Ultra Petita*”³³ หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอนี้ถือเป็นหลักพื้นฐานดั้งเดิมของกระบวนการพิจารณาความทางแพ่งบนพื้นฐานทฤษฎีที่ว่าเขตอำนาจศาลนั้นจำกัดอยู่เพียงการตัดสินในเรื่องที่ถูกเสนอโดยคู่ความ³⁴

การบังคับใช้หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอนั้นได้มีการปรากฏขึ้นทั้งในรูปแบบของการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรและในรูปแบบของการวางหลักไว้ในคำพิพากษาในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงทำการจำแนกความหมายของหลักการดังกล่าวออกตามรูปแบบของการบังคับใช้ที่ปรากฏ ดังต่อไปนี้

³² Mavroidis, P. C. (2000). Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place. *European Journal of International Law*, 11(4), 763–765.

³³ Rosenne, S. & Ronen, Y. (2006). *The law and practice of the International Court, 1920-2005*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

³⁴ Fellmeth, A. X. & Horwitz, M. (2009). *Guide to Latin in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

2.1.1 ความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรของไทยนั้นได้ปรากฏอยู่ในมาตรการทางกฎหมาย 2 ฉบับ ดังนี้

1) หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่ได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 142 ซึ่งมีใจความว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพิพากษาคัดสินคดีของศาลนั้นมีหลักการสำคัญอยู่ 2 ประการด้วยกัน ดังนี้³⁵

(1) ศาลต้องตัดสินไปตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องทุกข้อ

สำหรับการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเป็นการตัดสินชี้ขาดคดีของศาลจะต้องเป็นไปตามประเด็นแห่งคดีที่ได้ปรากฏอยู่ในคำขอท้ายคำฟ้องของโจทก์ในคดีนั้นๆ ให้ครบทุกประเด็น

(2) ห้ามมิให้ศาลทำการพิพากษาหรือออกคำสั่งเพื่อให้สิ่งใดๆ ที่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือเกินไปกว่านั้น

หลักการดังกล่าวนี้เป็นการวางหลักว่าศาลนั้นจะต้องทำการพิพากษาคัดสินหรือจัดทำคำสั่งใดๆ เพียงเท่าที่ได้ปรากฏในคำขอท้ายคำฟ้องเท่านั้นไม่สามารถที่จะทำการพิพากษาหรือออกคำสั่งเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากคำขอที่ปรากฏท้ายคำฟ้องได้ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการที่ศาลไม่อาจทำการวินิจฉัยนอกเหนือไปจากเหตุแห่งการปฏิเสธที่ได้ปรากฏอยู่ในคำให้การด้วย ดังนั้นข้ออ้างที่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือคำให้การที่ศาลจะทำการกำหนดขึ้นเป็นประเด็นพิพาท หรือประเด็นแห่งคดีข้อใดที่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือคำให้การ แต่ประเด็นเหล่านั้นเป็นประเด็นที่ทางคู่ความได้ทำการสละไปแล้ว ตลอดจนเป็นข้อที่ศาลมิได้ทำการกำหนดขึ้นเป็นประเด็น ศาลไม่สามารถที่จะทำการพิพากษาคัดสินหรือวินิจฉัยได้ เพราะถือว่าประเด็นเหล่านั้นเป็นประเด็นที่อยู่นอกฟ้องไปแล้ว

³⁵ สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. (2553). หนังสือที่ ศป 0013 เรื่อง หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ. หน้า 4-5.

2) หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 52 ใจความว่า “ห้ามมิให้ศาลแรงงานพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับก็ได้” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า การวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลแรงงานจะต้องเป็นไปหรือตรงตามคำขอ โดยศาลแรงงานไม่สามารถที่จะทำการพิพากษาเกินกว่าหรือน้อยไปกว่าคำขอของคู่ความได้ ตลอดจนไม่สามารถที่จะทำการพิจารณาหรือพิพากษาคดีที่นอกเหนือไปจากคำฟ้องได้เช่นกัน ซึ่งหากศาลแรงงานได้ทำการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้จะถือว่าคำพิพากษานั้นย่อมมีผลเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายทันที³⁶

2.1.2 ความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการวางหลักไว้ในคำพิพากษาในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการวางหลักไว้ในคำพิพากษาในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มีได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรการทางกฎหมายของฝรั่งเศสแต่อย่างใด แต่หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ได้ปรากฏอยู่ในหลักการที่ทางศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้ทำการพิพากษาให้การรับรองไว้ โดยหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในลักษณะนี้สามารถจำแนกการพิจารณาความหมายตามนัยยะสำคัญได้ 2 นัย ดังนี้³⁷

1) การห้ามมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอ

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลนั้นได้มีคำพิพากษาออกมาโดยที่ยังคงค้างหรือเหลือประเด็นในบางประเด็นเอาไว้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ที่ศาลได้ทิ้งค้างเอาไว้เป็นประเด็นที่เป็นคำขอของคู่กรณีในคดี โดยการจะทำการพิจารณาว่าศาลได้ทำการพิพากษาน้อยกว่าคำขอหรือไม่นั้นจะต้องทำการพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมิได้

³⁶ นรินทร์ อุ้นแก้ว. (2556). หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. หน้า 23.

³⁷ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความปกครองเปรียบเทียบสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 197-199.

หมายความว่า ศาลนั้นจะต้องทำการพิจารณาไปตามคำขอของคู่กรณีในทุกๆคำขอ แต่การพิจารณานั้นจะต้องเป็นการพิจารณาไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีที่ได้ปรากฏอยู่ในคำขอควบคู่ไปกับเหตุผลสนับสนุนคำขอเป็นสำคัญ

2) การห้ามมีคำพิพากษาเกินกว่าคำขอ

ในกรณีเป็นการวางหลักเกณฑ์ว่าศาลนั้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้เพียงแต่ตามคำขอของคู่กรณีในคดีที่ได้ทำการยื่นต่อศาลเท่านั้น โดยการจะพิจารณาว่าศาลได้ทำการพิพากษาเกินคำขอแล้วหรือไม่นั้นจะต้องทำการพิจารณาจากคำขอของคู่กรณีในคดีนั้นๆเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้ หากคำขอของผู้ฟ้องคดีมีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้นทางศาลเองก็มีอำนาจที่จะทำการตีความคำขอดังกล่าวได้โดยการใช้อำนาจในลักษณะนี้ถือเป็นการใช้อำนาจของศาลเพื่อทำการแสวงหาความประสงค์อันเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคดีนั่นเอง

สำหรับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอของไทยนั้นเมื่อได้ทำการศึกษาค้นคว้าจะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวนี้มีได้มีการบัญญัติวางหลักเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไว้ประการใด แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดของไทยนั้นกลับได้มีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในคดีในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ด้วยเช่นกัน โดยศาลปกครองสูงสุดของไทยได้มีการให้นิยามความหมาย และทำการตีความหลักการดังกล่าวเอาไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดใจความว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปมีหลักว่าศาลนั้นจะต้องทำการพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี³⁸

หลักการข้างต้นนี้ได้ก่อให้เกิดข้อห้าม 2 ประการ คือ ห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอและห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีเกินกว่าคำขอด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่คำขอท้ายฟ้องนั้นมีมากกว่าหนึ่งข้อขึ้นไป แม้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้องในข้อแรกจะได้หมดสิ้นไปแล้วก็ตาม ศาลยังคงที่จะต้องทำการพิจารณาคำขอท้ายฟ้องในข้ออื่นๆของผู้ฟ้องคดีด้วย หากทำการพิจารณาไม่ครบคำขอแล้วมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบตามการหมดสิ้นไป ตามเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้องข้อแรกนั้นจะถือว่าการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวของศาลเป็นการพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ เนื่องจากศาลมิได้มีการพิพากษาคดีให้ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั่นเอง โดยในกรณีนี้ทางศาล

³⁸ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2552)*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด. หน้า 668-669.

ดังกล่าวจะต้องมีคำสั่งแก้ไขคำสั่งจำหน่ายคดีที่ได้ต้นสังกัดไปแล้วและให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในประเด็นคำขอท้ายฟ้องข้ออื่นที่ยังไม่สิ้นเหตุต่อไปได้³⁹

จากความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอทั้งในส่วนของความหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและความหมายที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในคำพิพากษาในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปนั้นสามารถทำการสรุปใจความสำคัญได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นหมายความว่า การพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลจะทำการพิพากษาน้อยกว่าหรือเกินกว่าคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เนื่องจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ได้ทำการยื่นต่อศาลนั้นถือเป็นตัวกำหนดขอบเขตแห่งการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลนั่นเอง เหตุเพราะการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้นจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของคำฟ้องและคำขอของคู่กรณีหรือผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งจะเป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานของหลักความประสงค์ของคู่กรณีเป็นหลักนั่นเอง อีกทั้งภายใต้หลักความเปลี่ยนแปลงของรูปคดีนั้นยังได้ส่งผลทำให้ศาลไม่มีอำนาจในการที่จะทำการแก้ไขประเด็นแห่งคดีหรือคำขอของคู่กรณีตามอำเภอใจได้อีกด้วย

2.2 พัฒนาการทางกฎหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการที่มีลักษณะเป็นเสมือนกับขอบเขตแห่งการพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไปของศาล บนพื้นฐานแนวคิดของการจำกัดหรือวางกรอบการใช้อำนาจของศาลเพื่อป้องกันมิให้ศาลนั้นทำการพิจารณาพิพากษาคดีให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีเกินไปกว่าคำขอที่ทางฝ่ายนั้นๆ ได้ทำการยื่นเข้ามาในคำร้องขออย่างเป็นทางการ⁴⁰ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักการทางกฎหมายที่เก่าแก่เป็นอย่างมากของทางหลักกฎหมายเอกชน โดยหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้เป็นหลักการที่มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า ศาลหรือผู้พิพากษานั้นจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างเอกชน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นกลางแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักการที่บรรดาประเทศที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ยึดถือและบังคับใช้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งอย่างเคร่งครัด แต่สำหรับประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ในช่วงก่อนปลายศตวรรษที่ 19 นั้น อาจมีการกำหนด

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 254/2552.

⁴⁰ Shaw QC, M. N. (2017). *Rosenne's Law and Practice of the International Court: 1920-2015*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

ข้อยกเว้นการบังคับใช้หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอขึ้นแก่ศาลได้บ้างในบางกรณีภายใต้แนวคิดเสรีนิยม ณ ขณะนั้น

ต่อมาในช่วงปลายนศตวรรษที่ 19 หลักเกณฑ์การกำหนดขอบเขตตามหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอแก่การพิจารณาพิพาทษาคติของศาลอย่างเคร่งครัดนั้นถือเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอย่างมาก เนื่องจากหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอนั้นได้กลายมาเป็นเครื่องมือที่ทางคู่กรณีในคดีฝ่ายหนึ่งหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อประวิงคดีอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่คู่กรณีอีกฝ่ายที่สุจริตนั่นเอง จนกระทั่งในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ได้มีการแก้ไขปัญหาล่าช้าของคดีอันเนื่องมาจากการบังคับใช้หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอขึ้น โดยแนวคิดในการยุติปัญหาดังกล่าวนี้นี้มีหลักการสำคัญที่ว่าความยุติธรรมนั้นถือเป็นบริการอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องทำการจัดทำขึ้น จึงส่งผลทำให้ทางศาลจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงบทบาทของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาพิพาทษาคัดสินคดี

หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักเก่าแก่ที่ได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งการบัญญัติหลักการดังกล่าวขึ้นบังคับใช้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ทางสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1667 โดยได้มีการให้การยืนยัน ยึดถือและบังคับใช้กันเรื่อยมา นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นช่วงเวลาภายหลังจากการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการวางหลักในเรื่องของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอเอาไว้ในคำพิพากษาคดี *Delacour v. École Normale Sociale* โดยมีความเกี่ยวข้องกับทางคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์จากสงคราม (*Commission Supérieure Des Bénéfices De Guerre*) อันเนื่องมาจากการที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ทางคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะต้องให้การยอมรับและเคารพซึ่งหลักการทั่วไปแห่งการพิจารณาคดีทุกๆหลักการ การบังคับใช้หลักการเหล่านี้จะต้องไม่ถูกจำกัดหรือยกเว้นโดยบทบัญญัติทางกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและจะต้องไม่ขัดกับหลักการในการดำเนินการของทางคณะกรรมการอีกด้วย กล่าวคือ ศาลหรือผู้พิพากษานั้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพาทษาเพื่อตัดสินคดีเฉพาะในประเด็นที่มีในคำขอที่ทางคู่กรณีได้ยื่นต่อศาลเอาไว้เท่านั้น⁴¹

ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 ก็ได้มีคำพิพากษาวางหลักให้การยืนยันและรองรับความเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอเอาไว้อีกด้วยว่า ผู้พิพากษานั้นสามารถที่จะถูกเรียกร้องให้ทำการพิจารณาพิพาทษาเพื่อตัดสินคดีได้ก็เฉพาะแต่ในประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่คู่กรณีได้ทำการยื่นฟ้องต่อศาลเอาไว้เท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาล

⁴¹ Herzog, P. E. (1967). *Civil Procedure in France*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. P. 480-481.

เรื่อยมา โดยในปี พ.ศ. 1947 เองก็ได้มีการวางหลักที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้ ในคำพิพากษาของศาลเช่นเดียวกัน โดยได้วางหลักให้ผู้พิพากษานั้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา เพื่อตัดสินคดีเฉพาะในประเด็นที่ทางคู่กรณีได้ทำการยื่นไว้หรือข้ออันเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้เท่านั้น นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังได้ปรากฏอยู่ในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาอย่างยาวนานแล้วอีกด้วย โดยได้ปรากฏหลักการแนบชิดมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1919 ในลักษณะที่ว่าศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะไม่สามารถทำการพิพากษาเกินคำขอของคู่กรณีได้⁴²

อีกทั้ง ในปี ค.ศ. 1937 ทางศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้ทำการวินิจฉัยเป็นหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเพิ่มเติมว่า ศาลปกครองนั้นจะทำการวินิจฉัยบรรดาข้อหาหรือบรรดาข้ออ้างทางกฎหมายที่ใช้เป็นฐานแห่งการฟ้องคดีได้เท่าที่คู่กรณีได้มีการนำมาฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1947 ทางศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ยังได้ทำการบัญญัติวางหลักที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเอาไว้อีกว่า ศาลปกครองจะทำการวินิจฉัยได้ก็เฉพาะแต่ในประเด็นข้อพิพาทตามเหตุผลที่คู่กรณีได้ทำการยกขึ้นเป็นข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนข้อหา ตลอดจนเป็นคำให้การของตนได้เท่านั้น เว้นเสียแต่ว่าประเด็นดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทยในบทบัญญัติมาตรา 142 เช่นเดียวกัน

จากที่ได้ทำการกล่าวมาในเรื่องของพัฒนาการทางกฎหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าว ในอดีตนั้นได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างจำกัดและเคร่งครัดในฐานะหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป โดยจะเห็นได้จากว่าหลักการดังกล่าวจะมีการนำมาปรับใช้เฉพาะแต่ในกรณีที่ผู้พิพากษาได้ทำการตัดสินเกินไปกว่าคำขอที่ได้ปรากฏอยู่ในคำขอท้ายคำฟ้องของคู่กรณีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตของการบังคับใช้แก่คำขอที่กว้างขึ้น โดยศาลจะไม่ทำการพิจารณาคำขอแต่เพียงคำขอท้ายฟ้องของคู่กรณีเท่านั้น แต่จะทำการพิจารณาครอบคลุมไปถึงข้อหาและข้ออ้างที่หยิบยกขึ้นเพื่อสนับสนุนข้อหาอีกด้วยนั่นเอง

2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักการทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้หลักการสำคัญที่ว่าศาลนั้นจะต้องทำการตัดสินตามข้อหาหรือประเด็นข้อพิพาทในคำคู่กรณีทุกข้อ การพิจารณา

⁴² นรินทร์ อุ้นแก้ว. (2556). หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 3(2), 90-91.

พิพาทดังกล่าวของศาลเป็นการพิพาทตามหลักการที่มีชื่อว่า “*Omnia Petita*” ซึ่งถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีในทุกๆประเภท โดยหากศาลทำการพิจารณาพิพาทคดีไม่ครบตามข้อหาหรือประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีแล้วนั้นย่อมถือว่า การพิพาทดังกล่าวเป็นการพิพาทโดยมิชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความ แต่หากศาลได้ทำการพิจารณาพิพาทตัดสินเกินกว่าคำขอที่ปรากฏอยู่ในคำขอของคู่กรณีก็จะส่งผลให้การพิพาทนั้นเป็นการพิพาทที่ละเมิดหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอซึ่งเป็นการพิพาทโดยมิชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เหตุเพราะการพิพาทคดีของศาลจะต้องดำเนินการภายใต้ความเคารพแก่ “หลักความประสงค์ของคู่กรณี (*Le Principe Dispositif*)” เป็นสำคัญ เนื่องจากศาลนั้นไม่มีอำนาจที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอของคู่กรณีหรือประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีได้ตามอำเภอใจซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “หลักความไม่เปลี่ยนแปลงรูปคดี (*Le Principe de l’immutabilité du Litige*)” นั้นเอง⁴³

ดังที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีสำคัญเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอโดยหลักแล้วจะดำเนินการไปบนแนวคิดพื้นฐานของหลักการ 2 หลักการ อันได้แก่ หลักความประสงค์ของคู่กรณี และหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี ซึ่งหลักการทั้งสองหลักการที่กล่าวมามีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักความประสงค์ของคู่กรณี

หลักความประสงค์ของคู่กรณี (Principle of Party Disposition) มีรากฐานมาจากคำศัพท์ภาษาละตินว่า “*Le Principium Dispositif*” เป็นหลักการที่ได้วางหลักให้ศาลนั้นจะต้องทำการพิจารณาพิพาทคดีตามคำขอของคู่กรณีเป็นสำคัญ และศาลจะต้องไม่ทำการพิจารณาพิพาทตัดสินเกินไปกว่าคำขอที่ทางฝ่ายของคู่กรณีได้ยื่นเข้ามาในคำขออีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการดั้งเดิมของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยมีแนวคิดที่ว่า คดีแพ่งนั้นเป็นคดีที่มีความสัมพันธ์กับประโยชน์ในทางแพ่งของคู่ความในคดีเป็นสำคัญ ดังนั้น ขอบเขตของเนื้อหาสาระที่ทำการโต้แย้งกันในคดีและวิธีที่นำมาใช้ในการสืบพยานจึงเป็นสิ่งที่คู่กรณีในคดีนั้นๆสมควรที่จะต้องเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยศาลผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพาทคดีเพื่อตัดสินคดีนั้นจะถูกจำกัดการพิจารณาให้อยู่ในกรอบของการพิพาทคดีเฉพาะสิ่งที่ทางคู่กรณีได้ทำการเสนอขึ้นต่อศาลเท่านั้น โดยหลัก

⁴³ Kolb, R. (2006). *The statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford : Oxford University Press. P. 881–883.

ความประสงค์ของคู่กรณีนี้มีผลทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในทางแพ่งมีลักษณะเป็นการพิพากษาคดีในระบบกล่าวหา⁴⁴

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดั้งเดิมของหลักความประสงค์ของคู่กรณีที่มีหลักว่าผู้พิพากษาไม่สมควรที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นซึ่งเป็นประโยชน์ระหว่างเอกชนด้วยกันนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางในกระบวนการยุติธรรมขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการพิจารณาคดีทางแพ่งของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เหตุเพราะการยึดถือหลักความประสงค์ของคู่กรณีอย่างเคร่งครัดได้ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้มีกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งที่มีลักษณะเป็นระบบแบบกล่าวหาซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดแบบเสรีนิยม ในภายหลังปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขด้วยการนำเอาแนวคิดที่ว่า “ความยุติธรรมเป็นบริการของรัฐอย่างหนึ่ง” มาปรับใช้ โดยแนวคิดดังกล่าวนี้มีหลักการสำคัญเป็นการผลักดันให้ศาลหรือผู้พิพากษาได้เข้ามาบทบาทในเชิงรุกต่อการดำเนินการพิจารณาคดีซึ่งเป็นภาระหน้าที่หลักของศาลที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในสังคมนั่นเอง

หลักความประสงค์ของคู่กรณี เป็นหลักที่ให้อำนาจเต็มแก่คู่กรณีในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายและเป็นการรับรองสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดีและสิทธิที่จะได้รับการเลือกโดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้นของตนอย่างไร ดังนั้น ขอบเขตแห่งคดีและวิธีการในการสืบพยานในคดีนั้นๆ จึงควรที่จะต้องเป็นไปตามความประสงค์ของคู่กรณีเป็นหลัก กล่าวคือ คู่กรณีจะต้องเป็นผู้ทำการตัดสินใจเลือกที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ พร้อมทั้งเป็นผู้กำหนดขอบเขต ทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณาด้วย โดยที่ศาลนั้นจะต้องทำการวางตนเป็นกลางโดยเคร่งครัดและไม่เข้ามามีบทบาทในเชิงลึกในกระบวนการพิจารณาคดีแต่อย่างใด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้ปรากฏขึ้นอย่างแน่ชัดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องพยานซึ่งได้ส่งผลโดยปริยายให้กระบวนการพิจารณาในลักษณะดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณาในรูปแบบระบบกล่าวหา⁴⁵

หลักความประสงค์ของคู่กรณีนี้จึงเป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการไต่สวนโดยศาล เนื่องจากหลักการไต่สวนดังกล่าวเป็นหลักการที่มุ่งตัดอำนาจของคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยมีแนวคิดว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่อย่างเป็นทางการของศาล

⁴⁴ Sir Jack I.H. (1982). *The Reform of Civil Procedural Law and other Essays in Civil Procedure*. London: Sweet & Maxwell. P. 62.

⁴⁵ Ngwasiri, C.N. (1991). Pre-trial Civil Proceedings in English and French: A Comparative Study. *Civil Justice Quarterly*, 10, 291-292.

ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่แค่การบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการกำหนดขอบเขตอันเป็นสาระสำคัญของมูลเหตุแห่งคดีด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการไต่สวนโดยศาลนี้ก็ได้ทำการตัดอำนาจของคู่กรณีออกจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยสิ้นเชิง โดยได้กำหนดให้คู่กรณียังคงมีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนเองอยู่ แต่การพิสูจน์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องถึงขนาดที่จะต้องทำให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวอ้างขึ้นนั้นได้เกิดขึ้นจริง แต่เป็นเพียงการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีนั้นเป็นข้อกล่าวอ้างที่มีมูลและไม่ใช่ทำการกล่าวอ้างขึ้นอย่างเลื่อนลอยแต่อย่างใด

หลักความประสงค์ของคู่กรณีนั้นสามารถจำแนกองค์ประกอบย่อยที่สำคัญได้หลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้⁴⁶

1) *หลักคู่กรณีเป็นผู้ร้อง* กล่าวคือ กระบวนวิธีพิจารณาความนั้นไม่อาจที่จะเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการริเริ่มของคู่กรณี (*Nemo Judex Sine Actore*) โดยศาลมีอำนาจที่จะทำการริเริ่มคดีความได้ด้วยตนเองซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้มีการบังคับใช้กับคดีปกครองด้วยเช่นกัน

2) *หลักการฟ้องแย้งและต่อสู้คดีของเอกชน* เป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องร้องคดีนั้นมีสิทธิที่จะทำการยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ เพื่อเป็นข้อแก้ต่างให้กับข้อกล่าวหาเดิมหรือที่ยื่นในภายหลังหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้างหรือข้อเถียงได้ เพื่อเป็นการสนับสนุนข้อหาหรือหักล้างข้อหาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่สำหรับการฟ้องแย้งเข้ามาในคดีนั้นก็ยังคงเป็นการดำเนินการที่มีข้อจำกัดอยู่ โดยการฟ้องแย้งจะสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อฟ้องแย้งดังกล่าวนี้ได้มีความเกี่ยวข้องกันพอที่จะทำการรวมการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีเข้าด้วยกันได้ โดยการนำเนื้อความและหลักการแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั้งหมดมาบังคับใช้ อีกทั้ง การฟ้องแย้งนั้นจะต้องดำเนินการมาในชั้นคำให้การ โดยจะต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิมซึ่งถ้าหากฟ้องแย้งที่คู่กรณีได้หยิบยกขึ้นนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับฟ้องเดิม ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งไม่รับฟ้องดังกล่าวหรืออาจมีคำสั่งไม่รับฟ้องแย้งนี้เป็นที่สุดก็ได้

3) *หลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ* เป็นหลักการที่วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลว่า ศาลจะต้องไม่ทำการพิพากษาเกินไปกว่าสิ่งที่คู่ความได้ทำการร้องขอขึ้น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดในการพิจารณาคดีแพ่งของประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร โดยหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่มี

⁴⁶ วรรณชัย บุญบำรุง. (2543). หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 1(30), 170-177.

ความสำคัญเป็นอย่างมากแก่การดำเนินการพิจารณาคดีเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ซึ่งประเทศไทยก็ได้มีการบัญญัติวางหลักการดังกล่าวเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยด้วยเช่นกัน

4) *สิทธิเด็ดขาดในการโต้แย้งคำพิพากษา* กล่าวคือ เมื่อศาลได้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีแล้วกฎหมายได้ให้สิทธิเฉพาะแก่คู่กรณีเท่านั้นที่มีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวได้ หรือในบางกรณีอาจกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษานี้ได้เช่นกัน แต่ตัวของศาลเองมีอำนาจที่จะทำการดังกล่าวได้ไม่ว่าศาลนั้นจะเป็นศาลที่สูงสุดในประเทศก็ตาม ซึ่งศาลที่จะทำการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษานั้นก็ต้องทำการพิจารณาโดยมีข้อต่อสู้อย่างจำกัดอีกด้วย

5) *สิทธิเด็ดขาดในการประนีประนอมยอมความ* เป็นหลักที่ได้กำหนดให้คู่กรณีในคดีนั้นๆสามารถทำการยุติคดีข้อพิพาทกัน โดยวิธีการตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ไม่ว่าคดีดังกล่าวจะอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาก็ตาม อย่างไรก็ตาม สิทธิเด็ดขาดนี้ยังมีข้อยกเว้นบางประการอยู่ อาทิ เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือสิทธิ หรือประโยชน์ที่กฎหมายได้ให้การคุ้มครองจะไม่สามารถทำการยุติคดีกันโดยการตกลงประนีประนอมยอมความ ซึ่งในคดีปกครองมิได้มีการบัญญัติวางหลักกฎหมายให้สามารถทำการระงับข้อพิพาทกันด้วยวิธีการดังกล่าวได้คงมีแต่การยุติคดีด้วยการถอนฟ้องเท่านั้น แต่หากศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ถอนฟ้องนั้นมีความเห็นว่า คดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องดังกล่าวได้เช่นกัน⁴⁷

2.3.2 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี

หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (*Le Principe de l'immutabilité du Litige*) นั้นเป็นหลักการที่บังคับใช้กันอย่างแพร่หลายในกฎหมายโรมันโบราณ โดยมีหลักการสำคัญว่า เมื่ออรรถคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้วนั้น ศาลไม่ควรที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระหรือของเขตแห่งคดีอีก อาทิ การอนุญาตให้บุคคลอื่นใดเข้ามาแทนที่คู่ความในคดี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้องของคู่ความ ตลอดจน การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของคุณสมบัติของคู่ความ หรือการเปลี่ยนแปลงวัตถุแห่งคดี เป็นต้น⁴⁸

⁴⁷ วิริยา สาข่อฟ้า. (2559). ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. หน้า 32-34.

⁴⁸ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2553). ข้อคิดในเรื่อง Ultra Petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 10(1), 42-43.

หลักการดังกล่าวนี้มีผลโดยตรงมาจากความผูกพันในทางคดีที่พิพาทกันของคู่ความ ซึ่งในภาษาละตินเรียกว่า “*Litis Contestatio*” จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีนี้เป็นหลักการที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์และมีผลอันเนื่องมาจากการบังคับใช้หลักความประสงค์ของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ แม้คู่กรณีในคดีจะมีอำนาจในการกำหนดลักษณะและขอบเขตแห่งคดีได้อย่างอิสระก็ตาม แต่เมื่อได้มีการกำหนดลักษณะและขอบเขตไว้เรียบร้อยแล้วก็ควรที่จะทำการคงไว้ตามนั้นจนคดีดำเนินการเสร็จสิ้น อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวกลับนำมาบังคับใช้โดยไม่เคร่งครัดมากนักกับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีปกครอง เนื่องจากในปัจจุบันคดีเหล่านี้ได้เปิดโอกาสให้ทางคู่ความหรือคู่กรณีสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำคู่ความได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับคำคู่ความเดิมพอสมควรด้วยนั่นเอง

หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีเป็นหลักการที่บังคับใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีในทุกชั้นศาล ซึ่งจะเห็นได้จากวงหลักเกณฑ์ให้ศาลไม่สามารถที่จะทำการตัดสินคดีโดยพิจารณาพิพากษาไม่ครบหรือเกินกว่าประเด็นแห่งคดีที่คู่กรณีได้เสนอไว้ในคำคู่ความ อีกทั้ง ศาลนั้นยังไม่มีอำนาจที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่เกี่ยวกับบุคคลผู้ซึ่งจะเข้ามาเป็นคู่ความ หรือเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของบุคคลเหล่านั้นได้ ตลอดจน ไม่มีอำนาจที่จะทำการเปลี่ยนแปลงคำขอท้ายฟ้องของคู่ความได้อีกด้วย

2.4 หลักการสำคัญของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

หลักการสำคัญของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรการทางกฎหมายของไทยนั้นได้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 ซึ่งเป็นการบัญญัติวางหลักว่าด้วยเรื่องของรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ทำการพิจารณาคัดสินจะต้องไม่เกินหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้อง⁴⁹ โดยการพิจารณาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดเหล่านั้นว่าเป็นไปตามประเด็นแห่งคดีแล้วหรือไม่ หรือเป็นการดำเนินการนอกเหนือไปจากที่ได้กล่าวไว้ในคำฟ้องหรือไม่นั้นจะต้องทำการพิจารณาจากปัจจัยสำคัญประกอบกัน ดังนี้

2.4.1 คำฟ้อง

หากบุคคลใดได้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายหรือต้องการที่จะใช้สิทธิทางศาลของตนนั้น บุคคลดังกล่าวสามารถที่จะทำการเสนอข้อหาของตนขึ้นต่อศาลแพ่งที่มีอำนาจ

⁴⁹ อุดม เฟื่องฟูง. (2550). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 144.

ในการพิจารณาตัดสินคดีแพ่งได้ตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการเสนอข้อหาดังกล่าวขึ้นต่อศาลนั้นสามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ

1) การทำหนังสือเป็นคำฟ้อง โดยในกรณีนี้ผู้เสนอคดีจะถูกเรียกว่า “โจทก์” และคู่ความอีกฝ่ายที่ทำการพิพาทกันนั้นจะเรียกว่า “จำเลย” เป็นคดีที่มีลักษณะเป็นคดีมีข้อพิพาท โดยเป็นในกรณีที่ทางฝ่ายโจทก์ได้ทำการกล่าวอ้างว่าตนนั้นได้ถูกทางฝ่ายจำเลยได้แย่งในเรื่องของสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย

2) การทำเป็นคำร้องขอ ในคดีประเภทนี้จะมีคู่ความเพียงฝ่ายเดียวซึ่งก็คือผู้ทำคำร้องขอ ซึ่งเรียกว่า “ผู้ร้อง” โดยจะเป็นคดีที่มีลักษณะเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างจากทางผู้ร้องว่าตนนั้นมีเรื่องที่จะต้องใช้สิทธิที่ตนมีอันเป็นสิทธิที่ทางกฎหมายของรัฐได้บัญญัติให้การรับรองไว้ต่อศาล แต่ในกรณีคดีที่ไม่มีข้อพิพาทนี้ หากบุคคลอื่นนอกจากผู้ร้องที่ได้ยื่นฟ้องคดีอันไม่มีข้อพิพาทได้เข้ามาไม่ว่าเกี่ยวข้องในคดีโดยตรงหรือทางอ้อม ตามมาตรา 188 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ร้องนั้นเป็นคู่ความในคดีซึ่งเรียกว่า “ผู้คัดค้าน” และให้การดำเนินคดีที่ไม่มีข้อพิพาทนี้เปลี่ยนเป็นคดีมีข้อพิพาทโดยให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ว่าด้วยคดีอันมีข้อพิพาทต่อไป

การจัดทำคำฟ้องนั้นจะต้องทำการบรรยายให้เป็นไปตามที่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เอาไว้ในมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีใจความว่า

“ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 57 ให้โจทก์เสนอข้อหาของตนโดยทำเป็นคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลชั้นต้น

คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น

ให้ศาลตรวจคำฟ้องนั้นแล้วสั่งให้รับไว้ หรือให้ยกเสีย หรือให้คืนไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18”

การบรรยายฟ้องถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพิจารณาว่าศาลได้ทำการพิพากษาอยู่ภายในขอบเขตตามคำฟ้องที่ทางโจทก์ได้บรรยายหรือภายในคำขอบังคับตามคำขอท้ายคำฟ้องของโจทก์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสภาพแห่งข้อหาซึ่งเป็นสิทธิของโจทก์ที่ร้องขอให้ศาลทำการบังคับแก่จำเลย หรือเป็นในส่วนที่โจทก์ได้แสดงให้เห็นถึงสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ อันเป็นฐานในการที่จะกล่าวอ้างว่า จำเลยนั้นได้ทำการได้แย่งสิทธิหรือหน้าที่ของตนอย่างไร และข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาที่มีลักษณะเป็นการแสดงถึงการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้จำเลย

จะต้องรับผิดชอบหรือเป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งเป็นสภาพแห่งข้อหาที่โจทก์ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว โดยที่ทั้งสองส่วนนี้จะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันด้วย⁵⁰

2.4.2 คำขอบังคับ

คำขอบังคับในคดีแพ่งนั้น เป็นในส่วนที่ได้มีการระบุไว้ในท้ายคำฟ้องในแบบพิมพ์คำขอท้ายฟ้องซึ่งจะแยกออกต่างหากจากแบบพิมพ์คำฟ้องที่มีอยู่ในตอนต้น เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของโจทก์ที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับแก่จำเลยและให้การรับรองหรือให้การคุ้มครองแก่สิทธิของตนซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งของคำฟ้องที่ไม่อาจจะขาดส่วนนี้ไปได้ เพราะหากโจทก์ทำการขอให้ศาลตีความกฎหมายหรือแสดงความคิดเห็นที่ไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทที่จะมีผลบังคับขึ้นระหว่างคู่ความแต่เพียงอย่างเดียวนั้นจะส่งผลให้คำขอดังกล่าวไม่อาจจะถือเป็นคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลตามกฎหมายได้

นอกจากนี้ คำขอบังคับดังกล่าวยังจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาตามที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นก่อนหน้าอีกด้วย โดยจะต้องทำการพิจารณาว่าสภาพแห่งข้อหาดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดเป็นข้อบังคับแก่จำเลยได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งคำขอบังคับนี้มีได้หมายความว่า โจทก์จะสามารถทำการขอบังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ในทุกกรณี โดยโจทก์มีสิทธิขอบังคับได้เพียงเท่าที่ตนมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ในส่วนของคำขอที่เกินไปกว่าสิทธิที่กฎหมายได้บัญญัติให้การรับรองไว้ ศาลไม่อาจทำการพิพากษาบังคับให้ตามคำขอของโจทก์ได้ แต่หากโจทก์มีคำขอบังคับน้อยกว่าสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายแม้ว่าศาลจะเล็งเห็นว่าเป็นเช่นนั้น ศาลก็มีอำนาจพิพากษาคัดสินคดีได้เพียงเท่าที่โจทก์บรรยายไว้ในคำขอบังคับเท่านั้น⁵¹

2.4.3 คำให้การ

เมื่อฝ่ายโจทก์ได้ทำการฟ้องคดีแพ่งแล้ว กฎหมายได้บัญญัติวางหลักให้จำเลยมีหน้าที่ในการยื่นคำให้การเพื่อแสดงตนยอมรับหรือปฏิเสธข้อกล่าวอ้างตามคำฟ้องของโจทก์ โดยจำเลยมีสิทธิที่จะยอมรับตามคำฟ้องของโจทก์ทั้งหมดหรือบางส่วน ตลอดจนปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของโจทก์เสียทั้งหมดก็ได้ ซึ่งข้อเท็จจริงที่จำเลยได้ให้การยอมรับหรือมิได้ให้การปฏิเสธอย่างชัดแจ้ง จะเกิดเป็นประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษา แต่ในส่วนข้อเท็จจริงที่ทางฝ่ายจำเลยได้ให้การปฏิเสธนั้นจะ

⁵⁰ ศจีพร แต้มแก้ว. (2555). *หลักการพิพากษาเกินคำขอ: ศีกษาคดีแพ่งทั่วไป*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. หน้า 31-32.

⁵¹ จำลอง สุขศิริ. (2551). *คำอธิบายวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 264.

เกิดเป็นประเด็นที่โจทก์และจำเลยจะต้องมีหน้าที่ทำการนำเสนอศาล เพื่อให้ศาลทำการพิจารณาพิพากษาตามประเด็นดังกล่าวอย่างครบถ้วน สำหรับการทำให้การในคดีแพ่งนั้นจะต้องเป็นไปตามที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 177 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ใจความว่า

“เมื่อได้ส่งหมายเรียกและคำฟ้องให้จำเลยแล้ว ให้จำเลยทำคำให้การเป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวัน

ให้จำเลยแสดงโดยชัดแจ้งในคำให้การว่า จำเลยยอมรับหรือปฏิเสธข้ออ้างของโจทก์ทั้งสิ้นหรือแต่บางส่วน รวมทั้งเหตุแห่งการนั้น

ผู้จำเลยจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ แต่ถ้าฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมแล้ว ให้ศาลสั่งให้จำเลยเป็นคดีต่างหาก

ให้ศาลตรวจดูคำให้การนั้นแล้วสั่งให้รับไว้ หรือให้คืนไปหรือสั่งไม่รับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ให้ใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกที่ถูกเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) โดยอนุโลม”

การทำคำให้การตามที่ได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 177 นี้สามารถทำการจำแนกประเภทของคำให้การได้ 2 ลักษณะ ดังนี้⁵²

1) คำให้การยอมรับ

ในกรณีของคำให้การยอมรับนี้ ทางฝ่ายของจำเลยสามารถทำการให้การยอมรับข้อกล่าวอ้างตามคำฟ้องของโจทก์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนโดยไม่แสดงอย่างไรก็ได้

2) คำให้การปฏิเสธ

ในส่วน of คำให้การปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของโจทก์นั้นทางจำเลยจะต้องทำการแสดงเหตุอย่างชัดแจ้ง ซึ่งหากจำเลยมีความประสงค์ที่จะทำการสืบพยานเพื่อสนับสนุนข้อต่อสู้ของตนอย่างไรก็ต้องแสดงเหตุผลในการปฏิเสธดังกล่าวขึ้นด้วย โดยการพิจารณาว่าคำให้การปฏิเสธของจำเลยนั้นได้ชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่จะต้องทำการจำแนกการพิจารณาออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) คำให้การปฏิเสธที่ไม่แสดงเหตุประกอบผล ซึ่งเป็นกรณีที่จำเลยได้ให้การปฏิเสธอย่างชัดแจ้งแล้ว แต่กลับไม่ได้อ้างถึงเหตุแห่งการปฏิเสธเพื่อประกอบข้อต่อสู้ของตน

⁵² ศิริพร เยาวคำ. (2559). ปัญหาการคืนค่าธรรมนิยมศาลในคดีปกครอง. (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. หน้า 86-87.

(2) คำให้การปฏิเสธที่แสดงเหตุผลประกอบ มีลักษณะเป็นคำให้การปฏิเสธที่ชัดแจ้ง ซึ่งทางจำเลยได้ทำการแสดงขึ้นพร้อมกับเหตุผลประกอบข้อต่อสู้ของตน

(3) คำให้การปฏิเสธที่มีข้อต่อสู้ใหม่ เป็นคำให้การรับข้ออ้างของโจทก์ตามคำฟ้อง แต่ทางจำเลยก็ได้ทำการยกข้อต่อสู้ของตนขึ้นใหม่เพื่อประกอบเหตุผลสนับสนุนข้อต่อสู้ดังกล่าวที่จะทำให้จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบของโจทก์ ซึ่งเหตุผลสนับสนุนนั้นจะต้องเป็นเหตุผลที่อาจทำให้จำเลยเป็นผู้ชนะในคดีนั้นๆ ได้ หากเหตุผลดังกล่าวไม่อาจทำให้จำเลยดีชนะคดีได้ก็ย่อมไม่เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาท เพราะถือว่าเป็นคำให้การที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเหตุที่จำเลยยกขึ้นสนับสนุนข้อต่อสู้ของตนเองขึ้นใหม่นี้อาจมีหลายประการได้อีกด้วย

2.4.4 ประเด็นแห่งคดี

ประเด็นแห่งคดีในกรณีของคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น เป็นในเรื่องที่ทางคู่ความได้ยกขึ้นเพื่อให้ศาลทำการวินิจฉัยซึ่งได้เกิดขึ้นจากคำคู่ความอันมีผลเป็นการแพ้ชนะทางคดีกันได้ โดยอาจมีลักษณะเป็นข้อเท็จจริงหรือเป็นข้อกฎหมายก็ได้ แต่ประเด็นแห่งคดีดังกล่าวนี้มีความแตกต่างไปจากประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี เนื่องจากประเด็นข้อพิพาทถือเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นแห่งคดีที่ทางคู่ความได้ทำการโต้เถียงกันอยู่กันเอง⁵³

2.4.5 พยานหลักฐาน

เมื่อทำการพิจารณาตามคำฟ้องของโจทก์ คำให้การของจำเลยและประเด็นแห่งคดีแล้ว สิ่งที่ทางศาลจะต้องทำการพิจารณาคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นลำดับถัดมาก็คือ “พยานหลักฐานในสำนวนคดีแพ่ง” ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่ได้ผ่านกระบวนการของการนำสืบมาอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยการยื่นพยานหลักฐานแล้วไม่ว่าพยานหลักฐานนั้นจะเป็นการนำเข้าโดยคู่ความหรือโดยศาลเรียกเข้ามาในฐานะพยานหลักฐานของศาลก็ตาม ทั้งนี้ แม้พยานหลักฐานบางชิ้นจะมีคุณค่าต่อผลคดีเป็นอย่างมาก แต่หากพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการของการยื่นตามกฎหมายก็จะส่งผลทำให้ไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานชิ้นนั้นเป็นพยานหลักฐานในคดีได้ โดยวิธีการของการเสนอพยานหลักฐานที่ถูกต้องนั้นๆ ก็คือการยื่นบัญชีระบุพยานตามกฎหมาย

การยื่นบัญชีระบุพยานในคดีแพ่งตามกฎหมายนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเป็นการป้องกันการเอาเปรียบกันระหว่างคู่ความ ดังนั้น กฎหมายจึงได้บัญญัติวางหลักบังคับให้คู่ความในคดีจะต้องทำ

⁵³ ไพโรจน์ วายุภาพ. (2560). คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย). หน้า 364.

การเปิดเผยพยานหลักฐานที่ตนประสงค์จะทำการนำสืบในศาลก่อนที่จะนำเข้านำสืบ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ศาลและคู่ความฝ่ายตรงข้ามได้ล่วงรู้ถึงแนวทางแห่งการนำสืบพยานหลักฐานของกันและกัน อีกทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดความโปร่งใสในการต่อสู้คดีกันในชั้นศาลซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการที่จะทำให้ศาลมีโอกาสดำเนินการพยานหลักฐานที่มีความสมบูรณ์มากขึ้นกว่าการปล่อยให้มีการปกปิดพยานหลักฐานของคู่ความแต่ละฝ่ายเอาไว้อีกด้วย สำหรับระยะเวลาในการยื่นบัญชีระบุพยานจะจำแนกออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังต่อไปนี้⁵⁴

1) การยื่นบัญชีระบุพยานครั้งแรก

การยื่นบัญชีระบุพยานครั้งแรกนี้จะต้องทำการยื่นบัญชีดังกล่าวต่อศาลก่อนวันสืบพยาน ซึ่งหมายถึงวันที่มีการสืบพยานกันจริงๆ ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยหากมีการกำหนดวันสืบพยานแล้วแต่เมื่อถึงวันดังกล่าวกลับมีการเลื่อนวันสืบพยานออกไปเช่นนี้ วันที่เลื่อนออกไปจึงถือเป็นวันสืบพยานตามความหมายดังกล่าวซึ่งจะส่งผลให้ระยะเวลาในการยื่นบัญชีระบุพยานนั้นจะต้องเลื่อนกำหนดตามไปด้วยเช่นกัน ในส่วนของการกำหนดระยะเวลาที่ว่าคู่ความจะต้องทำการยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนั้น คำว่า “เจ็ดวัน” หมายความว่า ระยะเวลาระหว่างวันที่ยื่นบัญชีระบุพยานกับวันสืบพยานนั้นจะต้องมีวันอยู่อย่างน้อย 7 วัน โดยไม่คำนึงว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะมีวันใดเป็นวันหยุดราชการหรือไม่

2) การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติม

การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมนี้เป็นในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำการยื่นบัญชีระบุพยานครั้งแรกไปแล้ว แต่ในภายหลังกลับมีความประสงค์จะอ้างถึงพยานหลักฐานอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อมาสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนก็สามารถดำเนินการยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมได้ โดยการยื่นดังกล่าวจะต้องยื่นคำแถลงต่อศาลพร้อมกับบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมและสำเนาบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย โดยกำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมจะต้องทำการยื่นภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันสืบพยาน

3) การยื่นบัญชีระบุพยานเมื่อพ้นกำหนดเวลา

การยื่นบัญชีระบุพยานในกรณีนี้ จะมีความแตกต่างไปจากขั้นตอนของการยื่นบัญชีระบุพยานอื่นๆ เหตุเพราะคู่ความสามารถที่จะทำการยื่นคำร้องขออนุญาตเพื่ออ้างถึงพยานหลักฐานต่อศาลพร้อมกับบัญชีระบุพยานและสำเนาบัญชีระบุพยานดังกล่าวได้ไม่ว่าเวลาใดๆ

⁵⁴ จรัญ ภักดีธนากุล. (2552). คำบรรยายวิชากฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 54.

ก่อนที่ศาลจะทำคำพิพากษา ซึ่งการจะยื่นบัญชีระบุงพยานเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาจะต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระยะเวลาของการยื่นบัญชีระบุงพยานครั้งแรกหรือการยื่นบัญชีระบุงพยานเพิ่มเติมได้สิ้นสุดลงแล้ว โดยการยื่นบัญชีระบุงพยานในกรณีนี้อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณีด้วยกัน คือ⁵⁵

(1) กรณีที่คู่ความได้ยื่นบัญชีระบุงพยานไว้แล้ว แต่ไม่สามารถทราบได้ว่า ในขณะที่ยื่นบัญชีระบุงพยานในครั้งแรกนั้นจะต้องนำพยานหลักฐานบางอย่างมาสืบเพื่อประโยชน์ของตน ซึ่งรวมไปถึงในกรณีที่ในการยื่นบัญชีระบุงพยานในครั้งแรกนั้นคู่ความไม่ทราบว่าพยานหลักฐานบางอย่างได้มีอยู่และในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรอื่น ๆ อีกด้วย

(2) กรณีที่คู่ความไม่ได้ยื่นบัญชีระบุงพยานไว้เลย แต่มีความประสงค์ที่จะขออนุญาตทำการยื่นบัญชีระบุงพยานเมื่อผลกำหนดเวลาแล้ว

อย่างไรก็ตาม การยื่นบัญชีระบุงพยานเมื่อพ้นกำหนดเวลาทั้งสองกรณีในข้างต้นนั้น จะต้องปรากฏให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่ามีเหตุอันสมควรด้วยว่าคู่ความนั้นไม่สามารถที่จะทำการยื่นบัญชีระบุงพยานตามกำหนดระยะเวลาได้ โดยหากศาลมีความเห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดในข้อสำคัญแห่งประเด็นเป็นไปโดยเที่ยงธรรมแล้วมีความจำเป็นที่จะต้องสืบพยานหลักฐานเช่นว่านั้น ศาลก็มีอำนาจที่จะทำการอนุญาตตามคำร้องขอยื่นบัญชีระบุงพยานเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาได้

ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการยื่นบัญชีระบุงพยานแล้ววิธีการในการนำพยานหลักฐานเข้ามาสู่สำนวนคดียังสามารถดำเนินการได้อีกหลายวิธี อาทิเช่น การนำส่งสำเนาเอกสารหรือการอ้างต้นฉบับของพยานเอกสารและการแนบสำเนาพยานหลักฐานพร้อมคำคู่ความให้แก่คู่ความอีกฝ่าย ซึ่งทั้งหมดนี้แม้จะเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักการยื่นบัญชีระบุงพยานก็ตามแต่ก็ไม่ถือเป็นการขัดวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ไม่ถือเป็นการโจ่งพยานหลักฐานอันเนื่องมาจากว่าคู่ความอีกฝ่ายได้มีการรับทราบและสามารถตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐานเหล่านั้นในระยะเวลาที่เหมาะสมได้นั่นเอง

2.4.6 การพิพากษา

การพิพากษาเป็นกระบวนการของการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายของการฟ้องร้องคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิเคราะห์ตามคำฟ้อง คำให้การและพยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนคดี โดยถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณา เหตุเพราะคำพิพากษา เป็นสิ่งที่มีลักษณะเป็นผลสุดท้ายที่จะชี้วัดความต้องการของคู่กรณี ดังนั้น คำพิพากษาจึงจะต้องมีความถูกต้องและมีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายเป็นอย่างมาก

⁵⁵ เข็มชัย ชุตินวงศ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 301.

สำหรับสิ่งสำคัญของการพิพากษาคดีของศาลก็คือ การพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว จะต้องเป็นการดำเนินการที่ภายใต้ขอบเขตของการทำคำพิพากษาตามที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ใน มาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ได้มีการบัญญัติห้ามมิให้ศาลทำการ พิพากษาเกินคำขอของโจทก์ แต่อย่างไรก็ตาม การจะถือว่าการพิพากษานั้นเกินคำขอหรือไม่จะต้อง ทำการพิจารณาจากข้อเท็จจริงของแต่ละคดีเป็นกรณีๆไปซึ่งจะต้องทำการพิจารณาจากคำฟ้องและคำ ขอบังคับของโจทก์ รวมไปถึงคำให้การของจำเลย ประเด็นแห่งคดีและพยานหลักฐานในสำนวนคดี ประกอบการควบคุม เพื่อพิจารณาให้เห็นคำขอหรือประเด็นแห่งคดีนั้นต้องการให้มีผลเป็นอย่างไร ซึ่ง หากผลดังกล่าวยังอยู่ในกรอบของความหมายที่ว่าไว้ก็ไม่ถือว่าการพิพากษาของศาลเป็นการพิพากษา เกินคำขอ

สำหรับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่นำมาบังคับใช้ในคดีปกครองนั้น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ประธานศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันของไทยได้ทำการ อธิบายถึงนิยามความหมายของหลักการดังกล่าวเอาไว้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอใน คดีปกครองนั้นมีความหมาย 3 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้⁵⁶

ประการแรก ศาลจะทำการพิพากษาเกินข้อหาในคำฟ้องไม่ได้ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.656/2556 อาทิ มาตรการทางกฎหมายฉบับหนึ่งมีหลายมาตราหรือหลายข้อด้วยกัน ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฟ้องว่าบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนั้น เพียงมาตราใดมาตราหนึ่ง หรือสองถึงสาม มาตราเท่านั้นที่ขัดด้วยกฎหมายและขอให้มีการเพิกถอน ซึ่งเป็นการขอเพิกถอนกฎหมายทั้งฉบับ แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาเพียงบทบัญญัติที่ขัดด้วยกฎหมายการที่ศาลจะหยิบยกเอาบทบัญญัติ มาตรการอื่นหรือข้ออื่นในมาตรการกฎหมายฉบับนั้นมาทำการวินิจฉัยว่าขัดด้วยกฎหมายและทำการ เพิกถอนกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้ แม้ศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนก็ตาม แต่ข้ออ้างดังกล่าวนี้ศาล ปกครองก็ไม่สามารถหยิบยกขึ้นได้ เพราะแม้ว่าศาลปกครองจะใช้การพิพากษาในระบบไต่สวนก็ตาม แต่ระบบไต่สวนดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักที่ว่าศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้ตรงตาม คำขอของผู้ฟ้องด้วย

ประการที่สอง ศาลจะทำการออกคำบังคับเกินไปจากคำขอท้ายฟ้องไม่ได้ตามแนวคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ ร.412/2556 ยกตัวอย่างเช่น การเวนคืนในคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดอย่างอื่น ซึ่งทางผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลเพิ่มค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่ถูกเวนคืนให้ โดยกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการ

⁵⁶ มนตรี วงศ์สว่างศิริ. (2557). *หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. (การศึกษา ค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 32-33.

กำหนดราคาเบื้องต้นก็ดีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้กำหนดให้ค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่น้อยเกินไปและไม่เป็นธรรมจึงร้องขอต่อศาลให้เพิ่มค่าทดแทนดังกล่าวขึ้นอีก แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการขอให้ศาลกำหนดค่าทดแทนในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลจะกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือให้ด้วยมิได้ แม้ว่าศาลจะทำการตรวจพบในสำนวนว่าราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนลดลงก็ตาม เหตุเพราะหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้มีการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวไว้ ศาลปกครองก็มีอำนาจ ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ หรือสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถ้าเหลือจำนวนน้อยกฎหมายบังคับว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดซื้อไปแต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ขอให้ศาลปกครองสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว ศาลก็ไม่สามารถสั่งให้มีการจัดซื้อดังกล่าวขึ้นได้ เป็นต้น

ประการที่สาม ศาลจะยกเหตุที่คำสั่งปกครองหรือกฎข้อด้วยกฎหมายเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่นนอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างมาในคำฟ้องมาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองมิได้ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ร.461/2554 เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฟ้องว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบได้มีการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งให้ดุลพินิจแก่ทางฝ่ายปกครองทำการออกคำสั่งเพื่อการอย่างอื่น นอกเหนือไปจากการรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่กำหนดให้อำนาจไว้ เมื่อศาลปกครองได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วผลปรากฏว่า คำสั่งนี้ได้ออกโดยมีเจตนาที่จะทำการรักษาประโยชน์ที่อยู่ในเจตนารมณ์แห่งกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบด้วยประการใดทั้งสิ้นจะถือว่าข้ออ้างนี้ไม่มีมูล

แต่หากศาลทำการตรวจสอบแล้วพบว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเหตุที่การออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ศาลก็ไม่อาจที่จะทำการยกเอาเหตุเหล่านี้ขึ้นมาวินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้วจึงสั่งเพิกถอนด้วยเหตุผลนี้ได้ เหตุเพราะผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลทำการวินิจฉัยเพียงว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมายเหตุอันเนื่องมาจากการออกโดยใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

2.5 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอของไทยนั้นได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 142 (1) ถึง (6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นเดียวกัน โดยบทบัญญัติ

ดังกล่าวได้วางหลักให้ศาลสามารถพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีแพ่งให้เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากคำขอในคำฟ้องของคู่ความได้ ซึ่งข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในแต่ละกรณี มีดังนี้

1) ในคดีฟ้องเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิหรือประโยชน์อันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้พึงเข้าใจว่าเป็นประเภทเดียวกับฟ้องขอให้ขับไล่จำเลย ถ้าศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี เมื่อศาลเห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งให้ขับไล่จำเลยก็ได้ คำสั่งเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงวงศ์ญาติทั้งหลายและบริวารของจำเลยที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งไม่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้ศาลเห็นได้

ข้อยกเว้นในกรณีดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่กำหนดขึ้นเพื่อการจะบังคับแก่วงศ์ญาติและบริวารของจำเลยด้วยซึ่งมักเป็นการฟ้องเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิหรือประโยชน์อันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้ง ยังจะต้องเป็นในกรณีที่ศาลได้มีการพิจารณาพิพากษาคัดสินคดีให้โจทก์เป็นผู้ชนะคดีด้วยเท่านั้น หากเป็นในกรณีที่ทางฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันโดยที่วงศ์ญาติและบริวารของจำเลยมิได้ตกลงด้วยนั้นก็ไม่ว่าจะไปบังคับถึงบุคคลเหล่านั้นได้ แม้จะเป็นวงศ์ญาติและบริวารของจำเลยก็ตาม⁵⁷

2) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์ใด ๆ ที่เป็นของตนทั้งหมด แต่พิจารณาได้ความว่าโจทก์ควรได้แต่ส่วนแบ่งเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้โจทก์ได้รับแต่ส่วนแบ่งนั้นก็ได้

3) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

4) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายอันต่อเนื่องคำนวณถึงวันฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเช่าและค่าเสียหายเช่นว่านี้จนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

5) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างได้นั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้

อย่างไรก็ตาม ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นถือเป็นข้อยกเว้นที่มีความหมายที่ค่อนข้างกว้าง ซึ่งการจะพิจารณาว่าข้อกฎหมายเหล่านั้นเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือไม่จะต้องทำการพิจารณาจากหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้⁵⁸

⁵⁷ ปริญญา จิตรกรานทีกิจ. (2551). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 334.

⁵⁸ พรทิพย์ รัตนจจิตรกวี. (2557). *ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

(1) ข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยถึงปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการกระบวนพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

(2) ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอาจเป็นกรณีของสัญญาหรือข้อตกลงที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ได้

(3) การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อาทิ การยื่นคำให้การไม่ครบ การฟ้องแย้งที่ไม่เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิม หรือการไม่แจ้งคำสั่งศาลแก่คู่ความ เป็นต้น

(4) กรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในวงจำกัดเป็นส่วนน้อยนั้นไม่เข้าลักษณะของหลักกฎหมายมหาชนโดยทั่วไป จะถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนข้อเท็จจริง

6) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยซึ่งมิได้มีข้อตกลงกำหนดอัตราดอกเบี้ยกันไว้ เมื่อศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการรู้ความหรือการดำเนินคดี ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้นกว่าที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามกฎหมายแต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปีนับตั้งแต่วันฟ้องหรือวันอื่นหลังจากนั้นก็ได้อีก

ข้อยกเว้นในกรณีนี้มีหลักเกณฑ์ว่าหากข้อพิพาทเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้มีการชำระเงิน อันเป็นหนี้เงินโดยมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยซึ่งไม่ได้มีข้อตกลงในเรื่องของอัตราดอกเบี้ยกันไว้ หากศาลเห็นสมควรที่จะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 7.5 ต่อปีก็ได้ แต่ทั้งนี้ ดอกเบี้ยดังกล่าวจะต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีนับตั้งแต่วันฟ้องหรือวันอื่นหลังจากนั้นก็เช่น นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาก็ได้ ถึงแม้ว่าโจทก์จะไม่ได้ทำการขอในเรื่องของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวต่อศาลเอาไว้ ศาลจึงมีอำนาจที่จะทำการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวได้โดยไม่ถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม คำฟ้องของโจทก์จะต้องมีการปรากฏคำขอเรื่องดอกเบี้ยมาด้วย เพราะหากไม่มีคำขอในเรื่องของดอกเบี้ยมาในคำขอ ศาลก็ย่อมที่จะไม่สามารถพิจารณาในเรื่องดอกเบี้ยและกำหนดอัตราดอกเบี้ยในทางลงโทษได้ กล่าวคือ ข้อยกเว้นในกรณีนี้มีเจตนารมณ์เป็นการบังคับใช้เพื่อเป็นบทลงโทษแก่คู่ความที่พยายามหาช่องทางประวิงคดีเพื่อที่จะเสียดอกเบี้ยตามกฎหมายในอัตราที่ต่ำลง ดังนั้น ศาลที่จะใช้ดุลพินิจตามข้อยกเว้นดังกล่าวนี้จึงจะต้องทำการพิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุอันสมควรและความสุจริตในการดำเนินคดีด้วย

จากที่กล่าวมาในเรื่องของข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในช่วงต้นนั้นจะสังเกตได้ว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มีใช้บังคับให้ศาลจะต้องพิพากษาเกินคำขอหรือพิพากษานอกเหนือไปจากคำขอของโจทก์เสมอไป โดยเมื่อมีกรณีที่เข้าลักษณะของข้อยกเว้นเท่านั้นศาลจึงจะสามารถพิพากษาเกินคำขอหรือพิพากษาให้นอกเหนือไปจากคำฟ้องได้ เนื่องจากว่าข้อยกเว้นตามที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 142 (1) ถึง (6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นถือเป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจก็ต่อเมื่อเห็นสมควรเป็นสำคัญนั่นเอง⁵⁹

สำหรับข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองก็ได้มีการวางหลักการบังคับใช้เอาไว้เช่นกัน ซึ่งสืบเนื่องมาจากคดีปกครองนั้นเป็นคดีพิพาทกันระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทกันระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอันเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นไปในเรื่องของกฎหมายมหาชน ดังนั้น ข้อยกเว้นหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นส่วนใหญ่จึงเป็นในเรื่องของข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งหลักการที่ศาลปกครองจะใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาถึงข้อกฎหมายในเรื่องของความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นจะเป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ศาลปกครองไม่เพียงแต่มีอำนาจที่จะทำการหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย แต่เรื่องดังกล่าวถือเป็นหน้าที่ที่ศาลปกครองจะทำการหยิบยกเอาปัญหานั้นขึ้นมาพิจารณาด้วย ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะระบุเหตุปัญหามาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนไว้ในคำฟ้องแต่ในภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนเหตุดังกล่าวออกไปจากศาลปกครองก็ตาม แต่ศาลปกครองก็ยังคงมีหน้าที่ที่จะทำการหยิบยกเอาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ถอนฟ้องคดีที่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยนี้ขึ้นมาทำการวินิจฉัยได้อยู่ดี

ประการที่สอง หน้าที่ของศาลปกครองที่จะยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการปรากฏจากเอกสารในสำนวนว่าจะมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้นในคดี โดยข้อพิจารณานี้มีขึ้นเพื่อมิให้ศาลปกครองใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขต จึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่ของศาลปกครองในการหยิบยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยนั้นจะต้องปรากฏเหตุอันสมควรสงสัยเพียงพอที่จะหยิบยกเอาเหตุดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาด้วย

⁵⁹ วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2553) *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับอ้างอิง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 369.

ประการที่สาม เมื่อยกเหตุหรือปัญหาแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัยแล้ว หากศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ความว่ามีปัญหาในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจริง การหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยจะต้องปรากฏในคำพิพากษาด้วย โดยในทางกลับกันหากศาลปกครองได้ยกเหตุหรือปัญหาแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัยแล้วแต่กลับพิจารณาได้ความว่าการปฏิบัตินั้นได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว ศาลปกครองนั้นก็ไม่ว่าจำเป็นต้องเขียนว่าได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวมาวินิจฉัยให้ปรากฏในคำพิพากษาแต่อย่างใด⁶⁰



⁶⁰ มยุรา อินสมด้ว, กมลชัย รัตนสกาวงศ์ และสิริพันธ์ พลรบ. (2563). ปัญหาการปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองของศาลปกครอง. วารสารกระบวนกรรตุธรรม, 13(2), 75-77.

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองทั้งในส่วนของกฎหมายไทยและกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจะเป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการแก้ปัญหาในกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีในคดีปกครองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย

การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นโดยทั่วไปแล้วจะต้องมีรูปแบบและรายการตามที่กฎหมายได้กำหนดรูปแบบและรายการไว้เป็นเฉพาะในแต่ละศาล ซึ่งการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองนั้น ศาลจะต้องดำเนินการโดยมีรูปแบบและรายการตามที่ได้มีการบัญญัติวางหลักเอาไว้ในมาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใจความว่า

“ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อย ต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้อง ปฏิบัติ

ตามคำบังคับไว้ด้วย

- (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี ”

ทั้งนี้ การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นจะต้องมีการระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดีด้วย⁶¹ แต่อย่างไรก็ตาม การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวนอกจากที่จะต้องดำเนินการตามรูปแบบและรายการที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ศาลปกครองยังจะต้องดำเนินการให้อยู่ภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วย ถึงแม้ว่ากฎหมายปกครองของไทยจะมีการบัญญัติวางหลักการดังกล่าวขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ถือเป็นหลักการทางกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเนื่องจากได้มีการวางหลักไว้ในข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁶² ซึ่งได้กำหนดให้ศาลปกครองจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวให้เหมือนกับการพิจารณาพิพากษารรณคดีของศาลปกครองในคดีอื่นๆด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในบทบัญญัติมาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการวางกรอบหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้ โดยเฉพาะในเรื่องของเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นแห่งคดีนั้นจะต้องถูกเขียนขึ้นอย่างชัดเจนและต้องสอดคล้องกับหลักที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในข้อ 60 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดให้บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นจะต้องประกอบไปด้วยบทสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆของคู่กรณี ซึ่งรวมไปถึงพยานหลักฐานที่ได้ปรากฏในสำนวนคดีและสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย ตลอดจน ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยทั้งในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และเนื้อหาของคดี อีกทั้ง จะต้องมีความเห็นขององค์คณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะต้องทำการวินิจฉัยว่ามีอยู่อย่างไรซึ่งจะเป็นการนำไปสู่เหตุผลของการวินิจฉัยต่อไป จากที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นว่า บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน ถือเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพหรือความสามารถในการอำนวยความสะดวกหรือธรรมของตุลาการให้แก่คู่กรณีนั่นเอง⁶³

⁶¹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 90.

⁶² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 101/2553.

⁶³ นรินทร์ อุ่นแก้ว. (2556). *หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. หน้า 171-172.

ดังนั้น การให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและคำวินิจฉัยของศาลปกครองจึงจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาให้ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่สามารถที่จะทำการพิจารณาน้อยกว่าคำขอหรือเกินไปกว่าคำขอที่ทางผู้ฟ้องคดีได้ขอมาได้ มิฉะนั้น การวินิจฉัยดังกล่าวของตุลาการจะถือเป็นการฝ่าฝืนหลักการห้ามพิจารณาเกินคำขอที่อาจทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเหล่านั้นไม่ถูกต้องและไม่อาจที่จะมีผลบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตาม การนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองนั้นเป็นเพียงผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่กำหนดให้ศาลปกครองสามารถค้นหาหลักทั่วไปมาใช้เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น⁶⁴

การนำหลักดังกล่าวมาบังคับใช้ถือเป็นหลักการหนึ่งที่ทางศาลปกครองได้สกัดหรือค้นหาและออกมาอยู่ในรูปของคำพิพากษาของศาลปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสร้างขึ้นโดยคำพิพากษา ซึ่งเป็นการค้นหาหรือสร้างขึ้นตามพฤติการณ์และความจำเป็นในการพิจารณาเท่านั้น แม้จะมีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นบทบัญญัติเฉพาะของศาลปกครองก็ตามแต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่ใช่กฎหมายหลักอย่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด อีกทั้ง ในเรื่องของการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองนั้นยังมีการตั้งข้อสังเกตอีกหลายประการ ซึ่งทางผู้ศึกษาจะทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากันในบทถัดไป

สำหรับกฎหมายไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 การบรรยายคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักการที่กำหนดขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาคดีแก่ศาลปกครองให้ทำการพิพากษากายในกรอบของคำฟ้องและคำขอ ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงมีความสัมพันธ์กับการบรรยายคำฟ้องและคำขอเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครองด้วยการฟ้องคดีตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องเสนอข้อหาของตนเองด้วยการทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจตามที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁴ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2552). *กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย*. (เอกสารประกอบการบรรยายพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 14). สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร.

ประกอบกับข้อ 32 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ดังนั้น คำฟ้องในข้างต้นจึงเป็นคำฟ้องเริ่มต้นคดีอันเป็นรากฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปจนคดีถึงที่สุด เนื่องจากว่าคำฟ้องนั้นมีลักษณะเป็นการเสนอข้อหาที่ประกอบไปด้วยสภาพแห่งข้อหาและข้อกล่าวอ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดี โดยรวมไปถึงคำขอบังคับที่ศาลปกครองจะนำไปพิจารณาและตัดสินชี้ขาดคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามหรืออาจทำการพิพากษายกฟ้องก็ได้ หากคำฟ้องดังกล่าวนั้นไม่อาจที่จะบังคับกันได้

ทั้งนี้ คำฟ้องดังกล่าวนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการเสนอข้อหาขึ้นสู่ศาลปกครองแล้ว ยังมีความสำคัญต่อกระบวนการในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกหลายประการ อาทิเช่น

- 1) ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวมาในฟ้องและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้การปฏิเสธหรือให้การยอมรับข้อเท็จจริงตามฟ้องจึงฟังเป็นการยุติคำฟ้อง⁶⁵
- 2) เป็นสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีเพื่อนำสืบพยานหลักฐานตามประเด็นที่ได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องโดยจะไม่สามารถสืบนอกเหนือไปจากคำฟ้องได้⁶⁶
- 3) เป็นการกำหนดกรอบว่าศาลปกครองจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวมาไว้ในคำฟ้องทุกข้อ และจะไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอหรือเกินไปกว่าสิ่งที่ได้กล่าวไว้ในคำฟ้องไม่ได้⁶⁷
- 4) ในส่วนของคำให้การที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลนั้นจะต้องเป็นการยกข้อต่อสู้ขึ้นเพื่อเป็นข้อแก้คำฟ้องโดยอาจเป็นการยอมรับหรือเป็นการปฏิเสธในข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้นของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งการให้การดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่สามารถทำนอกเหนือไปจากกรอบของคำฟ้องได้⁶⁸
- 5) การฟ้องแย้งจะต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะทำการรวมการพิจารณาและตัดสินชี้ขาดเข้าด้วยกันได้⁶⁹

⁶⁵ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 64.

⁶⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 65.

⁶⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 254/2552.

⁶⁸ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 43.

⁶⁹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 44.

6) การขอเพิ่มเติมคำฟ้องจะสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องที่ขอเพิ่มเติมมีความเกี่ยวเนื่องกันพอที่จะทำการรวมการพิจารณาและตัดสินชี้ขาดเข้าด้วยกันได้⁷⁰

7) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีสามารถมีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้มีการยกขึ้นกล่าวกันไว้ในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลปกครองกำหนดเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ซึ่งต่างไปจากคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนดให้ นั้น ศาลปกครองมีอำนาจในการสั่งไม่รับเป็นประเด็นหรือคำขอใหม่ไว้พิจารณา⁷¹

8) ผู้ฟ้องคดีจะขอคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาในเรื่องใดได้เพียงเท่าที่ผู้ฟ้องคดีนั้นได้มีการกล่าวอ้างและมีคำขอบังคับมาไว้แล้วในคำฟ้อง⁷²

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตั้งเป็นประเด็นแห่งคดีไว้อย่างไรนั้นก็ย่อมที่จะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและศาลปกครองจะต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวไปตามกรอบของประเด็นแห่งคดีเหล่านั้นตลอดไปจนกระทั่งคดีนั้นๆถึงที่สุด โดยไม่สามารถจะทำการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำฟ้องและคำขอในคดีมีความสัมพันธ์กับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออย่างใกล้ชิด กล่าวคือ คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ได้ทำการยื่นต่อศาลปกครองนั้นถือเป็นตัวกำหนดขอบเขตในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองว่าจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ได้ผูกพันให้ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาและพิพากษาให้ตรงตามคำขอโดยไม่สามารถพิพากษาให้เกินไปกว่าที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอได้

สำหรับคำฟ้องในคดีปกครองนั้นกฎหมายมิได้มีการกำหนดรูปแบบเอาไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการบัญญัติวางหลักว่า คำฟ้องจะต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้นไม่อาจทำการฟ้องด้วยวาจาได้ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติอยู่ในข้อ 32 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อีกทั้ง ยังได้มีการกำหนดรายการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและจะต้องทำสำเนาพยานหลักฐานที่รับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนผู้ฟ้องคดีมายื่นพร้อมคำฟ้องด้วย โดยในส่วนของคำฟ้องนั้นบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 893/2551 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2552 ซึ่งทั้งสองคำสั่งนี้วินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกัน.

⁷¹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 48.

⁷² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 69 หรือข้อ 73.

ได้บัญญัติวางหลักเอาไว้ว่า การบรรยายคำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- 2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- 3) การกระทำทั้งหลายที่ถือเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- 4) คำขอของผู้ฟ้องคดี และ
- 5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีโดยหากเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องมีการแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

เมื่อทำการพิจารณาบทบัญญัติในข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า การบรรยายคำฟ้องคดีปกครองสามารถทำการจำแนกรายการได้ออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ส่วนต้น

ส่วนต้นของคำฟ้อง ถือเป็นรายละเอียดที่แสดงถึงความเป็นตัวตนของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ในส่วนต้นนี้การบรรยายคำฟ้องจะต้องมีการระบุชื่อและนามสกุลของผู้ฟ้องคดีให้ชัดเจนพร้อมทั้งระบุถึงรายละเอียดที่อยู่อาศัย สถานที่ตั้งหรือที่อยู่สำหรับการติดต่อระหว่างศาลปกครองกับตัวของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 45 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเอาไว้ด้วยตามมาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำการระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย

สำหรับหน่วยงานที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของรัฐบาลซึ่งไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล หรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้สามารถใช้อำนาจทางปกครองได้เท่านั้น และในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็คือ บุคคลคนเดียวไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง หรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวิจัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือองค์กรหมู่ที่

เรียกชื่ออย่างอื่น อาทิ สภาสภาท้องถิ่น หรือบุคคลคนเดียวซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่ง ออกกฎหรือมีมติใดๆอันเป็นการก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลขึ้น ตลอดจน บุคคลอื่นๆนอกจากกรณีที่ได้กล่าวไปที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม บทนิยามที่บัญญัติไว้ในตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ที่มีความประสงค์จะนำคดีขึ้นฟ้องสู่ศาลปกครองนั้นจะต้องทราบว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนต้องการจะทำการฟ้องนั้นเป็นบุคคลที่สามารถเป็นผู้ ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองได้หรือไม่ อีกทั้ง จะต้องมีการระบุในคำฟ้องให้ชัดเจนว่าต้องการฟ้อง หน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลใดมิเช่นนั้นอาจทำให้เกิดการฟ้องไม่ถูกต้องขึ้นได้

1.1.2 ส่วนกลาง

การบรรยายฟ้องส่วนกลางเป็นการกล่าวถึงสภาพแห่งข้อหาอันหมายถึงข้อเท็จจริงหรือ พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยการอธิบายเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการฟ้องคดีผู้ยื่นคำฟ้องจะต้องมีการระบุถึงเหตุหรือพฤติการณ์ ซึ่งรวมไปถึงข้อเท็จจริงหรือการ กระทำที่เป็นเหตุให้คำสั่ง กฎ หรือการกระทำอื่นใดไม่ชอบด้วยกฎหมายเอาไว้ในคำฟ้องด้วยโดย จะต้องเขียนบรรยายรายละเอียดพอให้ศาลปกครองสามารถเข้าใจได้ด้วย

2) ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ซึ่งจะต้องเป็นการปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่นั้นจะต้องมีการ แสดงข้อเท็จจริงถึงพฤติการณ์และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตาม หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุจะอ้างกฎหมายได้ โดยในส่วนของการล่าช้านั้นเป็นในเรื่องของ การได้มีการกระทำเกิดขึ้นแล้วแต่การกระทำนั้นไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดและไม่ใส่ใจที่จะรีบ ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดด้วย ซึ่งการบรรยายฟ้องจะต้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ที่เกี่ยวข้องให้เข้าเหตุใดเหตุหนึ่งอันเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและต้องการที่ จะให้ศาลเยียวยาแก้ไข

3) ในกรณีเป็นการพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตลอดจน การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นจะต้องทำการแยกฟ้องออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยการกระทำละเมิดนี้พิจารณาตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองเท่านั้นที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

(2) ความรับผิดอย่างอื่น ในทางตำราเรียกว่า “หลักความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด”⁷³ ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำผิดกฎหมายก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว แม้จะมีได้กระทำละเมิดก็ตาม ความรับผิดดังกล่าวเรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด”⁷⁴ อาทิ เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เงินบำนาญปกติเพิ่มร้อยละ 25 ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500

สำหรับการฟ้องคดีข้อพิพาทในลักษณะนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการบรรยายให้เห็นว่า ได้มีการกระทำหรือมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยที่การกระทำหรือข้อเท็จจริงนั้นเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย หรือในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำละเมิดแต่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในการกระทำนั้นๆ และผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

⁷³ คู่มือการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น โดยคณะอนุกรรมการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 50

⁷⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2560

สินไหมทดแทนดังกล่าวก็ต้องบรรยายให้ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ อย่างไร ในกรณีใด และเพียงใด

4) ในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะสามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องปรากฏว่า สัญญาที่พิพาทเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งต้องพิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก สัญญาต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ และประการที่สอง สัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ⁷⁵ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในลักษณะซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล⁷⁶ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องทำการพิจารณาว่า สัญญาที่พิพาทเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในขอบเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ โดยจะต้องทำการเขียนบรรยายให้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นคู่สัญญาเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐอย่างไร และลักษณะของสัญญาที่พิพาทกันนั้นเข้าลักษณะประการใดดังกล่าวข้างต้นที่จะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองด้วย

5) ในกรณีที่คดีพิพาทเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการบรรยายถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเอาไว้โดยจะต้องบรรยายถึงพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตลอดจน จะต้องบรรยายถึงสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลปกครองบังคับให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย อาทิ การฟ้องขอให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา

⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3

⁷⁶ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544

58 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 การขอให้จับกุมและกักขังผู้ฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยกตัวอย่างเช่น การร้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหรือบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 40 หรือมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

1.1.3 ส่วนท้าย

ส่วนท้ายของคำฟ้องนั้นมีลักษณะเป็นคำขอบังคับและการยืนยันตัวผู้ฟ้องคดีมาตรา 45 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลปกครองออกคำบังคับโดยคำขอบังคับนั้นจะต้องเป็นในกรณีที่ศาลปกครองสามารถออกคำบังคับได้อีกด้วย ซึ่งรวมไปถึงในกรณีจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ศาลปกครองออกคำบังคับให้โดยที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ซึ่งโดยปกติแล้วคำขอบังคับจะต้องมีความสอดคล้องกับประเภทของคดี หากในคำฟ้องนั้นมีคำขอที่นอกเหนือหรือขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็จะต้องถือว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้ที่มีสิทธิในการฟ้องร้องคดีปกครองซึ่งเป็นในกรณีเดียวกันกับการที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นเอง การทำข้อบังคับนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับคำฟ้องในแต่ละประเภท ดังนี้⁷⁷

1) ในกรณีเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการออกกฎ ออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำบังคับในคำฟ้องดังกล่าวจะต้องเป็นการขอให้ศาลทำการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งดังกล่าว แต่ในส่วนของการฟ้องว่ากระทำการใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นการขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้มีการกระทำการนั้นเกิดขึ้นตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) ในกรณีเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือฟ้องว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็น

⁷⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)-(5).

การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำขอบังคับตามคำฟ้องนี้จะต้องเป็นการขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) ในกรณีที่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีนั้นได้ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำขอในฟ้องดังกล่าวจะต้องเป็นการขอให้ศาลปกครองสั่งให้มีการใช้เงินหรือให้มอบทรัพย์สิน หรือสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในส่วนของการกระทำดังกล่าวข้างต้นตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4) ในกรณีที่บุคคลพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำขอบังคับในคำฟ้องดังกล่าวสามารถขอให้ศาลปกครองสั่งให้มีการใช้เงินหรือให้มอบทรัพย์สิน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5) ในกรณีที่บุคคลที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำขอบังคับในฟ้องดังกล่าวจะต้องเป็นการขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับเพื่อสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6) ในกรณีคดีเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำขอบังคับในฟ้องดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ฟ้องเป็นหลักว่า กฎหมาย

นั้นได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ถูกร้องจะต้องกระทำการใดหรือละเว้นไม่กระทำการใดอย่างไร

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คำขอบังคับตามคำฟ้องถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างมาก สำหรับคำฟ้องในคดีปกครองโดยทางผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอที่มีความชัดเจนและครบถ้วนตรงตามความประสงค์ของตนอย่างชัดแจ้ง เพราะหากไม่มีคำขอบังคับหรือมีคำขอบังคับ แต่กลับไม่มีความชัดเจนนั้น ศาลปกครองก็จะไม่สามารถทำการออกคำบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือศาลปกครองอาจออกคำบังคับได้แต่ทั้งนี้ก็จะเกินไปจากคำขอเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวไปในเรื่องของการบรรยายคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทั้งในเรื่องของการบรรยายคำฟ้องและการบรรยายคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นถือเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่กรณีเป็นสำคัญ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออย่างใกล้ชิดนั่นเอง

1.2 การพิจารณาคำขอและกำหนดคำบังคับในคดีปกครองตามกฎหมายไทย

เนื่องด้วยบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นได้มีการบัญญัติวางหลักให้การฟ้องคดีปกครองนั้นจะต้องมีคำขอบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยเสมอ โดยที่คำขอนั้นศาลปกครองจะต้องสามารถออกคำบังคับให้ได้และคำขอดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับประเภทของคดีโดยจะต้องเป็นเรื่องเดียวกันด้วย เมื่อทำการพิจารณาคำขอบังคับแล้วสามารถทำการจำแนกประเภทได้ ดังต่อไปนี้

1.2.1 การฟ้องขอให้ศาลทำการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือสั่งห้ามกระทำการ⁷⁸

สำหรับคำขอบังคับในลักษณะนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับคำฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งคำฟ้องดังกล่าวแบ่งออก 3 กรณี⁷⁹ อันได้แก่ การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนกฎดังกล่าว การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งนั้น และการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอื่นใดโดยชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้มีการกระทำดังกล่าว โดยการฟ้องทั้งสามกรณีนี้ศาลปกครองสามารถทำการออกคำบังคับได้ในกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ ศาล

⁷⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1).

⁷⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1).

ปกครองมีอำนาจจำกัดเฉพาะในเรื่องของการเพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำเท่านั้น ซึ่งการออกคำสั่งแบบนี้ขึ้นอยู่กับเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีอำนาจในการกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขนาดใดขณะหนึ่งหรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้โดยขึ้นอยู่กับความเป็นธรรมแห่งกรณีเป็นหลัก สำหรับในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎนั้น ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศนั้นมีผลเป็นการเพิกถอนกฎตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.2.2 การฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด⁸⁰

การพิจารณาในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองทำการออกคำสั่ง ในลักษณะนี้เป็นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁸¹ ซึ่งการพิจารณาคำขอคดีในลักษณะนี้จะจำแนกออกเป็น 2 กรณี คือ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร โดยทั้งสองกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องขอให้ศาลสั่งให้มีการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม มีข้อควรคำนึงว่าคำขอคดีทั้งสองกรณีนี้เป็นคำขอที่มีความหมายแตกต่างกัน โดยในกรณีการฟ้องว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่นั้นจะต้องฟังได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ให้ต้องทำแต่กลับไม่ได้ทำเลย แต่ในกรณีของการล่าช้านั้นเป็นกรณีที่ได้มีการดำเนินดังกล่าวไปแล้วแต่การปฏิบัติหน้าที่นั้นยังไม่เสร็จสิ้นตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีหรือดำเนินการแล้วไม่เสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ดังนั้น จึงทำให้คำขอคดีทั้งสองกรณีนี้ แม้จะมีคำขอที่เหมือนกันแต่ก็มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นคนละเหตุกันอยู่ดี

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในการกำหนดคำสั่งบังคับตามคำฟ้องประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจเฉพาะการสั่งให้ฝ่ายปกครองจะต้องทำการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดเท่านั้น โดยศาลปกครองจะสั่งให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการโดยมีเนื้อหาตามที่ศาลปกครองเป็นผู้กำหนดไม่ได้ สำหรับระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดในคำสั่งดังกล่าวจะเป็นในเรื่องที่ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาตามความเหมาะสมของข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ เพื่อให้

⁸⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2).

⁸¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2).

การปฏิบัติตามคำพิพากษายกในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่ถือเป็นการเร่งรัดทางฝ่ายปกครองจนเกินไปหรือไม่ทำให้ฝ่ายปกครองมีวินัยในการทำงานแต่อย่างใด

1.2.3 การฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

การพิจารณาคำขอในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลบังคับในลักษณะนี้สามารถทำการจำแนกการพิจารณาตามประเภทของคดีได้⁸² ดังนี้

1) คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดกรณีหนึ่งกับการที่การกระทำความผิดดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดแต่ได้ก่อให้เกิดความรำคาญอย่างอื่นขึ้น ซึ่งการกระทำความผิดในลักษณะนี้เป็นการกระทำความผิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยการฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องเป็นการขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้มีการกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการแล้วแต่กรณี⁸³

2) การฟ้องคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้ชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่นเดียวกับการฟ้องคดีในข้อ 1) ก่อนหน้าก่อนหน้า โดยคดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะทำการกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดเป็นระยะเวลาหรือกำหนดเงื่อนไขอื่นๆเอาไว้ด้วยก็ได้⁸⁴

1.2.4 การฟ้องขอให้ศาลพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิ

คำขอบังคับในการฟ้องลักษณะนี้จะต้องเป็นการขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ตามที่กฎหมายมานั้นบัญญัติให้มีสิทธิและหน้าที่นั้นเป็นสำคัญ⁸⁵ อาทิ การฟ้องคดีเพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

⁸² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3).

⁸³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).

⁸⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4).

⁸⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4).

1.2.5 การฟ้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁸⁶

การพิจารณาคำขอในคดีลักษณะนี้จะต้องเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลจะต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในคดีประเภทนี้ศาลปกครองจึงมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ว่าจะเป็นการสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในเรื่องของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้น สามารถทำการจำแนกสาระสำคัญออกเป็นรายประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

1.3.1 ความหมายของ “คำขอ” ในคดีปกครองตามหลักการห้ามพิจารณาเกินคำขอ

ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นในเรื่องของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ถือเป็นหลักที่นอกจากจะกำหนดให้ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีให้ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วยังถือเป็นการกำหนดหลักการห้ามมิให้ศาลปกครองกระทำการเกี่ยวกับคดีที่ยื่นต่อศาลปกครองอีก 2 ประการ ซึ่งก็คือการห้ามศาลปกครองทำการพิจารณาพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ และการห้ามศาลปกครองให้ทำการพิจารณาพิพากษาเกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยจะเห็นได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ถือเป็นหลักการที่มีทั้งข้อบังคับให้ศาลปกครองจะต้องปฏิบัติตามและในขณะเดียวกันนั้นก็ถือเป็นข้อห้ามในเรื่องของการดำเนินการของศาลปกครองเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ศาลปกครองได้ทำการยึดถือและปฏิบัติตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นจึงจำเป็นต้องผูกพันตามคำฟ้องและคำขอโดยมีขอบเขตการตีความการบังคับใช้หลักการดังกล่าวที่สำคัญก็คือ “คำขอ” นั่นเอง

คำขอในคดีปกครองจึงถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมากแก่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นการแสดงให้เห็นถึงขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการตีความตามหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง โดยคำว่า “คำขอ” นั้นมิได้มีการบัญญัตินิยาม

⁸⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5).

ความหมายเอาไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงสิ่งใด โดยมีเพียงแต่ความหมายแค่นั้นเพียงใดตามหลักที่ว่าศาลจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาให้ตรงคำขอเท่านั้น สำหรับความหมายอย่างกว้างของคำขอนั้นสามารถทำการจำแนกการพิจารณาได้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้⁸⁷

ประการแรก คำขอ หมายถึงคำขอท้ายคำฟ้องหรือคำขอให้ศาลปกครองมีคำบังคับได้ โดยคำขอทั้งสองประเภทนี้จะต้องมีการระบุอย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองทำการสั่งอะไรให้โดยจะต้องเป็นคำขอที่ถูกต้องตามประเภทของคดีที่มีการพิพาทกันด้วย ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอมาไม่ชัดเจนว่าจะให้ศาลสั่งอะไรให้จะถือว่าคำขอดังกล่าวนั้นเป็นคำขอที่ไม่ถูกต้องอย่างไรก็ตามศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นได้ โดยในส่วนคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำบังคับให้ได้นั้นจะไม่ถือว่าเป็นคำขอตามความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและศาลก็มีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งในกรณีที่ศาลปกครองให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องมาให้อยู่ถูกต้องแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบได้ เนื่องจากถือว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง

ประการที่สอง ความหมายของคำขอในประการนี้หมายถึง ข้อหาหรือเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ทั้ง 6 อนุมาตรานั้นเอง

ประการที่สาม คำขอในประการนี้ หมายถึงข้ออ้างสนับสนุนข้อหา หรือข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา นั้น ซึ่งข้ออ้างสนับสนุนข้อหา นั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ดังนี้

- 1) การไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) การไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้สำหรับการนั้น
- 3) การกระทำโดยไม่สุจริต
- 4) การกระทำซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- 5) การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือการสร้างภาระให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนจนเกินสมควร
- 6) การใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ

⁸⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). เอกสารบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3.

ในส่วนขอข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา นั้นได้มีการระบุในรายละเอียดไว้เหมือนข้ออ้างสนับสนุนข้อหา แต่อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา นั้นจะสามารถเห็นได้จากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการบรรยายถึงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเกี่ยวเนื่องกับสภาพในข้อหา นั้นๆ ไปตามข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการอ้างขึ้นมาในฟ้องนั่นเอง ซึ่งข้ออ้างข้อสนับสนุนเหล่านี้ ถือว่าเป็นคำขอในลักษณะหนึ่งเช่นกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า นิยามความหมายของคำว่า “คำขอ” ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นได้มีการวางหลักเอาไว้ค่อนข้างกว้างกว่าในความหมายทางแพ่ง ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คำขอในคดีปกครองนั้นหมายถึง คำขอท้ายคำฟ้อง หรือคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ได้ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่ง ซึ่งหมายความรวมถึงข้อหาและข้ออ้างที่สนับสนุนข้อหาอีกด้วย

1.3.2 หลักการที่ศาลต้องพิจารณาและพิพากษาตรงตามคำขอ

หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักของการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองซึ่งถือเป็นการตัดสินชี้ขาดคดีว่าศาลปกครองนั้นจะต้องทำการตัดสินไปตามข้อหาในคำฟ้อง ข้ออ้างสนับสนุนข้อหาและคำขอท้ายฟ้องทุกข้อ กล่าวคือ คำฟ้องในคดีปกครองถือเป็นการเสนอข้อหาต่อศาลปกครอง และในส่วนขอคำให้การนั้นจะเป็นเรื่องของการยกข้อต่อสู้ขึ้นเพื่อเป็นข้อแก้คำฟ้อง ซึ่งศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาดำเนินการตัดสินไปตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยในขณะเดียวกันนั้นศาลปกครองก็จะต้องทำการตัดสินตามข้อต่อสู้ของคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย สำหรับคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การ ศาลปกครองจะต้องตัดสินตามประเด็นแห่งคดีและตามประเด็นข้อพิพาท เหตุเพราะผู้ถูกฟ้องคดีอาจให้การรับหรือให้การปฏิเสธคำฟ้องโดยชัดแจ้งหรือออกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ไม่ว่าในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ได้นั่นเอง⁸⁸

สำหรับคำให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การรับหรือถือว่ารับนั้น ศาลปกครองก็จะทำการพิจารณาพิพากษาดำเนินการตัดสินโดยฟังข้อเท็จจริงตามคำรับหรือคำฟ้องนั้นอันมีลักษณะเป็นประเด็นแห่งคดีได้ แต่ในส่วนของการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การปฏิเสธโดยชัดแจ้งหรือได้ทำการยกข้อต่อสู้ขึ้นมาใหม่และเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะต้องตัดสิน โดยจะต้องดำเนินการไปตามพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้ทำการนำเสนอว่าข้อเท็จจริงฟังได้ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหรือตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจะต้องตัดสินไปตามหลักการที่ได้มีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งหากเป็นปัญหาข้อกฎหมาย

⁸⁸ Auby, J.M. (1974). *L'ultra pettita dans la procedure contentieuse administrative*. Paris: M&L Walline. P. 265-269.

นั่นนอกจากที่ศาลปกครองจะต้องทำการตัดสินตามประเด็นในคำฟ้องและคำให้การซึ่งถือเป็นคำคู่ความทุกข้อแล้วนั้นหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำให้การจะต้องถือตามคำฟ้องหรือคำให้การที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วและจะต้องตัดสินในทุกข้อตามคำฟ้องหรือคำให้การที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นด้วย โดยจะไม่นำเอาคำฟ้องหรือคำให้การเดิมมาพิจารณาอีก อีกทั้ง หากในคดีดังกล่าวได้มีผู้ร้องสอด ศาลปกครองก็จะต้องตัดสินถึงผู้ร้องสอดอีกด้วย

1.3.3 หลักการห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาน้อยกว่าคำขอ

ในส่วนของการพิจารณาตามหลักการห้ามการพิจารณาและพิพากษาน้อยกว่าคำขอหรือไม่น้อยกว่าคำขอนั้น จะมีความหมายแค่นี้เพียงใดสามารถจำแนกการพิจารณาได้ ดังนี้⁸⁹

1) ศาลจะต้องพิจารณาคดีทุกข้อหา

ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาคดีทุกข้อหาจึงจะไม่ถือว่าการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวเป็นการพิพากษาที่น้อยกว่าคำขอ กล่าวคือ เมื่อศาลได้รับการฟ้องคดีใดแล้ว ก็จะต้องทำการวินิจฉัยคดีในทุกข้อกล่าวหาโดยไม่สามารถทำการหยิบยกหรือเลือกเอาเฉพาะข้อหาใดข้อหาหนึ่งโดยละเลยไม่ทำการวินิจฉัยในข้อหาอื่นๆได้

2) ศาลจะต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอท้ายคำฟ้องทุกคำขอ

หลักการในกรณีนี้เป็นการเมื่อศาลปกครองได้ทำการรับฟ้องคดีไว้แล้ว ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาและมีคำสั่งในทุกคำขอที่ผู้ฟ้องคดีได้บรรยายมาในคำฟ้องโดยไม่สามารถทำการละเลยหรือไม่พิจารณาคำขอใดคำขอหนึ่ง หรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอใดคำขอหนึ่งเท่านั้นได้ แต่ส่วนที่ว่าศาลปกครองจะทำการยกคำขอหรือมีคำสั่งบังคับตามคำขอหรือไม่ก็ถือเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

3) ศาลจะต้องพิจารณาข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนข้อหาทุกข้ออ้างหรือข้อสนับสนุน

การที่จะไม่เป็นการพิพากษาที่น้อยกว่าคำขอในกรณีนี้จะต้องเป็นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการอ้างข้อสนับสนุนหรือข้อหาที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเอาไว้ โดยศาลปกครองนั้นๆ นอกจากจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาข้อหาแล้ว ในส่วนของข้ออ้างสนับสนุนข้อหาเองศาลปกครองก็ต้องทำการพิจารณาร่วมด้วยเพราะถือว่ามีลักษณะเป็นคำขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยเช่นกัน

⁸⁹ สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. (2553). หนังสือที่ ศป 0013 เรื่อง หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ. หน้า 10-12.

1.3.4 หลักห้ามศาลพิพากษาและพิจารณาเกินคำขอ

การจะพิจารณาว่าการดำเนินการอย่างไรถึงจะถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำขอหรือไม่เกินคำขอนั้นสามารถทำการจำแนกการพิจารณาได้ ดังนี้⁹⁰

1) ศาลปกครองจะต้องไม่พิพากษาเกินข้อหาในคำฟ้อง ในกรณีที่จะถือว่าไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอนั้นหมายถึง ศาลปกครองไม่สามารถที่จะทำการพิจารณาพิพากษาเกินไปกว่าข้อหาที่ได้รับมาในคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้

2) ศาลปกครองจะต้องไม่ออกคำบังคับเกินไปกว่าคำขอท้ายฟ้อง

3) ศาลปกครองจะต้องไม่ยกเอาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นๆ ที่ไม่ได้มีการกล่าวอ้างมาในฟ้องมาใช้เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักการที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาคดีให้ตรงตามคำขอถือเป็นหลักกว่าด้วยการปฏิบัติของศาลปกครองและมีลักษณะเป็นหลักที่ห้ามไม่ให้ศาลปกครองดำเนินการเกี่ยวกับคดีในเรื่องของการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีลักษณะเป็นการห้ามมิให้ศาลปกครองทำการพิจารณาหรือพิพากษาคดีน้อยไปกว่าหรือเกินไปกว่าหรือแม้แต่นอกเหนือไปจากคำขอที่ได้ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ ข้อหาและข้อสนับสนุนข้อหาในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องไว้ โดยศาลปกครองนั้นนอกจากจะต้องผูกมัดตามข้อหาหรือการกระทำที่กล่าวมาในฟ้องแล้ว ศาลปกครองจะต้องพิจารณาข้อหาหรือการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองบังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวสามารถสรุปใจความสำคัญได้ ดังนี้⁹¹

1) ศาลปกครองจะทำการพิจารณาพิพากษาคดีแก่บุคคลได้เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อหาเท่านั้น โดยไม่สามารถขยายการพิจารณาถึงบุคคลอื่นที่ยังไม่ถูกฟ้องได้ กล่าวคือ การพิจารณาพิพากษานั้นจะมีลักษณะเป็นการเจาะจงตัวบุคคล หากศาลปกครองทำการพิพากษาบุคคลอื่นที่ไม่ได้กล่าวถึงหรือไม่ได้มีการบรรยายฟ้องมานั้นจะถือว่าการพิพากษาดังกล่าวของศาลปกครองเป็นการพิพากษาเกินคำขอ

2) ศาลปกครองสามารถทำการพิจารณาพิพากษาคดีได้เฉพาะแต่การกระทำที่ได้มีการฟ้องมาเท่านั้น กล่าวคือ ศาลปกครองจะไม่สามารถทำการพิจารณาพิพากษาคกรอบคลุมไปถึงการ

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

⁹¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2548). คำอธิบายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 103.

กระทำในลักษณะอื่นๆของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ได้มีการฟ้องหรือบรรยายฟ้องหรือไม่มีการแก้ฟ้องมาได้ ซึ่งการพิพากษาดังกล่าวนี้นี้มีลักษณะเป็นการพิพากษาเจาะจงความผิดนั่นเอง

1.4 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายไทย

สำหรับข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นจะทำการจำแนกข้อยกเว้นตามลักษณะของข้อห้าม ออกเป็น 2 ประการ ดังนี้⁹²

1.4.1 ข้อยกเว้นของหลักห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาน้อยกว่าคำขอ

ตามหลักห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาน้อยกว่าคำขอนั้น ศาลจะไม่สามารถทำการพิพากษายกฟ้องโดยการอ้างหรือหยิบยกถึงข้ออ้างเพียงข้อใดข้อหนึ่งแล้วมาวินิจฉัยตัดสินว่าคดีดังกล่าวนั้นไม่มีมูลโดยละเอียดไม่ทำการวินิจฉัยไปถึงข้ออ้างอื่นๆตามคำฟ้องได้ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาในลักษณะนี้ของศาลเป็นการพิพากษาไม่ตรงตามคำขอหรือพิพากษาคติน้อยกว่าคำขอนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่ได้เป็นการหมายความว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอเช่นไรแล้วศาลจะต้องทำการพิจารณาไปตามวานั้น หากแต่ศาลจะต้องทำการพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีที่ได้ปรากฏขึ้นในคำขอและเหตุผลสนับสนุนคำขอ สำหรับบางกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับ แต่เมื่อศาลพิจารณาจากเหตุผลสนับสนุนที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการยกขึ้นกล่าวอ้างแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นเพียงของการโต้แย้งเฉพาะบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้น ศาลสามารถมีคำพิพากษาคัดสินเฉพาะบทบัญญัติบางมาตราดังกล่าวโดยไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณายกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับได้โดยไม่ถือว่าการพิจารณาพิพากษาดังกล่าวเป็นการพิจารณาน้อยกว่าคำขอแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากเป็นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการออกกฎโดยมีขอบด้วยกฎหมายซึ่งมีข้ออ้างสนับสนุนข้อกล่าวหาหลายข้อ อาทิเช่น การออกกฎโดยไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ การออกกฎโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการนั้น และการที่กฎดังกล่าวมีเนื้อหาสาระเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค มีการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรม เป็นต้น ศาลสามารถที่จะทำการพิจารณาข้ออ้างสนับสนุนเรียงลำดับกันไปโดยเริ่มต้นจากการพิจารณาว่ามีกฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่ทางหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการออกกฎฉบับนี้หรือไม่ ซึ่งหากทำการตรวจสอบแล้วพบว่าไม่มี

⁹² คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง. (2557). แนวทางการพัฒนาวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 108.

กฎหมายแม่บทให้อำนาจทำให้มีเหตุที่จะเพิกถอนกฎดังกล่าวทั้งฉบับ ในกรณีเช่นนี้ทางศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนกฎได้เลยโดยอาศัยเหตุในเรื่องของการออกกฎโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ

ส่วนข้ออ้างอื่นที่ว่าการออกกฎดังกล่าวเป็นการออกโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นการเลือกปฏิบัตินั้นไม่จำเป็นที่จะต้องทำการวินิจฉัยต่อไป เพราะด้วยเหตุที่ว่ากฎดังกล่าวนั้นได้ออกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจถือเป็นเหตุเพียงพอที่ศาลปกครองจะทำการวินิจฉัยว่ากฎทั้งฉบับขัดด้วยกฎหมายและเพียงพอที่จะทำการเพิกถอนกฎดังกล่าวแล้ว ดังนั้นในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำการวินิจฉัยทุกข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี แต่หากเป็นในกรณีที่ศาลปกครองได้พิพากษายกฟ้อง ศาลจะต้องทำการวินิจฉัยข้ออ้างสนับสนุนข้อกล่าวหาทุกข้อว่าไม่มีมูลเพราะเหตุใด

1.4.2 ข้อยกเว้นของหลักห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาเกินกว่าคำขอ

สำหรับข้อยกเว้นของหลักห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนี้ ถือเป็นหลักแห่งการยกเว้นที่มีความคล้ายคลึงกับข้อยกเว้นในคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นอย่างมาก แต่เนื่องด้วยการพิพาทในคดีปกครองกันนั้นเป็นกรณีการพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเป็นการพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองซึ่งเป็นข้ออ้างอันเกิดขึ้นมาจากการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชน ดังนั้น ข้อยกเว้นของหลักห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองโดยส่วนใหญ่แล้วจึงเป็นในเรื่องของข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁹³

ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองนั้นเป็นในกรณีที่แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีการยกขึ้นกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การก็ตาม ศาลสามารถทำการหยิบยกเอาข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยได้ โดยข้อยกเว้นลักษณะนี้ถือเป็นการให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่ศาลไปพร้อมๆกัน สำหรับข้อยกเว้นของหลักห้ามศาลพิจารณาและพิพากษาเกินกว่าคำขอนั้นสามารถจำแนกการพิจารณาตามหลักเกณฑ์สำคัญได้ ดังนี้

1) กรณีเป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ศาลมีทั้งอำนาจที่จะทำการหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้เอง แม้จะไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดทำการยกเอาข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ก็ตาม ในขณะเดียวกันนั้นศาลก็มีหน้าที่

⁹³ ศจีพร แต้มแก้ว. (2555). *หลักการพิพากษาเกินคำขอ: ศึกษาคดีแพ่งทั่วไป*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. หน้า 75-76.

ที่จะต้องทำการหยิบยกข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยด้วยแม้ต่อมาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและถอนเหตุนี้ออกไปก็ตามก็ไม่ถือเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะต้องยกเอาเหตุที่มีการถอนออกไปแล้วนั้นขึ้นมาวินิจฉัยได้

2) การที่ศาลจะมีหน้าที่ที่จะทำการหยิบยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาทำการพิจารณาวินิจฉัยได้นั้นจะต้องมีการปรากฏข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารในสำนวนด้วยว่า คดีดังกล่าวนี้ได้มีเหตุอันควรสงสัยว่าน่าจะมีเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยเช่นนั้นเกิดขึ้นในคดี ซึ่งหากไม่ปรากฏเหตุดังกล่าวในสำนวนศาลก็ไม่อาจที่จะทำการหยิบยกเหตุนี้ขึ้นมาวินิจฉัยเองได้

3) เมื่อศาลได้ทำการยกเหตุอันเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาทำการพิจารณาวินิจฉัยแล้วข้อวินิจฉัยดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องปรากฏในคำพิพากษาแต่อย่างใด เนื่องจากข้อวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาความสงบเรียบร้อยนี้จะปรากฏอยู่ในคำพิพากษาก็ต่อเมื่อเรื่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นจริง⁹⁴

1.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย

สำหรับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ นั้นสามารถจำแนกลักษณะของคำพิพากษาได้ ดังนี้

1.5.1 แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการพิพากษตรงคำขอ

การที่ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาให้ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นในเรื่องของการที่ศาลปกครองจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นการตัดสินชี้ขาดคดีนั้น ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาคัดสินไปตามข้อหาในคำฟ้อง ข้ออ้างสนับสนุนข้อหา และคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าคำพิพากษาดังต่อไปนี้ถือเป็นการพิพากษตรงตามคำขอ

1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอใช้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวนหนึ่ง แม้ศาลปกครองพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวควรที่จะต้องได้รับการใช้ชดในจำนวนเงินมากกว่าที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอมา แต่ศาลปกครองไม่อาจทำการพิพากษาให้ค่าเสียหายเกินไปกว่าที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292/2553 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างรายการสำรวจเพิ่มเติมจำนวน 85,749 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคาร

⁹⁴ พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี. (2557). ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

ออมสินของเงินค่าทดแทนดังกล่าว นับแต่วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินเป็นต้นไป แต่เมื่อพิจารณาคำขอของผู้อนุมัติที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างสำหรับสิ่งปลูกสร้างตามรายการที่ตรวจสอบจำนวน 76,444 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของเงินค่าทดแทนดังกล่าว นับแต่วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินเป็นต้นไปแล้วเห็นว่า ศาลไม่สามารถพิจารณาเกินคำขอของผู้อนุมัติได้จึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างรายการที่ตรวจสอบให้แก่ผู้อนุมัติเป็นเงินจำนวน 76,444 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินของเงินค่าทดแทนดังกล่าว นับแต่วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินเป็นต้นไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2554 ผู้อนุมัติฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ผิดสัญญาของผู้ได้รับทุนของกรมตำรวจเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรี รุ่นที่ 46 ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินให้แก่ผู้อนุมัติจำนวน 2,657,812.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงิน จำนวน 2,625,000 บาทนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดเชยเงินให้แก่ผู้อนุมัติ จำนวน 2,658,441.78 บาท แต่เมื่อผู้อนุมัติมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินแก่ผู้อนุมัติเพียงจำนวนดังกล่าวจึงพิพากษาให้ได้ไม่เกินคำขอ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินจำนวน 2,657,812.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวน 2,625,000 บาทนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้อนุมัติ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด จึงชอบแล้ว

2) กรณีที่ผู้อนุมัติมีคำขอให้ชดเชยดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันฟ้องจนกว่าจะทำการชำระเสร็จสิ้น ศาลไม่สามารถทำการพิพากษาให้มีการชดเชยดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันผิดนัดได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2554 คดีนี้ศาลฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับจากค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้แก่ผู้อนุมัติโดยไม่ชอบ การหักเงินค่าปรับจากค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีผลเป็นการผิดนัดไม่ชำระเงินค่าจ้างแก่ผู้อนุมัติให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ย โดยต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีในหนี้เงินนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้อนุมัติ แต่โดยที่ผู้อนุมัติมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี

คืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 560,880 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จตามคำขอท้ายฟ้องจึงชอบแล้ว

1.5.2 แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นเป็นในเรื่องของข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งเป็นข้อยกเว้นเพียงประการเดียวเท่านั้นที่ศาลปกครองสามารถทำการหยิบยกขึ้นพิจารณาพิพากษาเองได้ แม้คู่กรณีจะมีได้มีการกล่าวอ้างถึงข้อกฎหมายดังกล่าวมาในคำฟ้องมาก็ตาม โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้มีการวางหลักไว้ในข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลปกครองจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้” อย่างไรก็ตามคำนิยามของ “ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นั้นยังมิได้มีการบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2552 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนไว้ว่า

“มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยด้วยการจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นถือเป็นบทบังคับของกฎหมายหรือเป็นเพียงสิทธิในการขอดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีต้องมี คำขอมาในคำขอท้ายฟ้อง พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ปัจจุบันคือ มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562) กำหนดในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นและกำหนดสภาพบังคับ ซึ่งมีผลไปยังผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนด้วยว่าให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ โดยกำหนดวันเริ่มคิดคำนวณดอกเบี้ยไว้เป็นการเฉพาะมิใช่กำหนดว่าให้มีสิทธิขอดอกเบี้ย และแม้ว่าหลักกฎหมายในเรื่องห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้องจะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ก็มีค่าบังคับไม่สูงกว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดเป็นบทยกเว้นให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินคำขอบังคับได้ในหลายกรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและกรณีเพื่อเยียวยาความเสียหายตามคำฟ้อง เช่น บทบัญญัติในมาตรา 142 (5) และ (6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และ มาตรา 39 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดประเภทเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นด้วยนั้นเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายเฉพาะประกอบกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายมหาชน บทบัญญัติมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทกฎหมายบังคับ (Jus cogens) และเป็นบทกฎหมายเคร่งครัด (Jus strictum) ศาลจึงยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือรัฐมนตรีมิได้กำหนดดอกเบี้ยให้ไว้ นอกจากนี้ ดอกเบี้ยตามความในมาตรา 26 วรรคสาม ก็มีใช่เป็นดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดให้เพราะเหตุจากการผิดนัดทางแพ่งแต่อย่างใด แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรม และเมื่อมิได้ชี้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรตามบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา 26 วรรคสาม จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ดังกล่าว เพื่อมิให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขัดขวางและต่อต้านการเวนคืนอันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา 26 วรรคสาม จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้ แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดร้องขอตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ”

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับการศึกษาในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศดังกล่าว ดังนี้

2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นได้มีการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาและพิพากษาคดีด้วยซึ่งอยู่ในฐานะของหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีโดยไม่ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ได้ปรากฏออกมาในลักษณะของหลักการที่ทางสภาแห่งรัฐได้พิพากษายืนยันเอาไว้ในคำพิพากษาสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1.1 รูปแบบคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส⁹⁵

รูปแบบของคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในบทบัญญัติมาตรา R 411-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายปกครอง ใจความว่า การจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นให้กระทำการโดยการยื่น “คำฟ้อง (Requete)” ต่อศาลปกครอง ซึ่งคำฟ้องดังกล่าวจะต้องมีการระบุชื่อและที่อยู่ของคู่กรณีทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง จะต้องทำการระบุถึงข้อเท็จจริง (Des Faits) และข้ออ้าง (Moyens) ตลอดจน คำขอ (Conclusions) ของผู้ฟ้องคดีด้วย⁹⁶

สำหรับการระบุชื่อและที่อยู่ของคู่กรณีนั้นทางผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการระบุให้ศาลได้ทราบว่าใครคือผู้ฟ้องคดี โดยในกรณีที่ระบุผู้ฟ้องคดีไม่ชัดและศาลได้แจ้งให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อได้ทำการแก้ไขแล้ว แต่กลับไม่มีการแก้ไขดังกล่าวศาลจะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ในส่วนของชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นทางผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการระบุว่าใครบ้างที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลทำการเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการระบุผู้ฟ้องคดีผิดพลาดไม่ถือว่าความผิดพลาดนั้นจะถึงขนาดที่ทำให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เหตุเพราะความผิดพลาดนี้สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ในระหว่างการพิจารณาของศาล

สำหรับการฟ้องคดีตามหลักทั่วไปนั้นจะต้องทำการดำเนินการโดยบุคคลเพียงคนเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่บุคคลหลายคนอยู่ภายใต้สถานะทางกฎหมายเดียวกันหรือมีการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์เดียวกันและภายใต้เงื่อนไขเดียวกันนั้น บุคคลเหล่านี้อาจทำการร่วมกัน

⁹⁵ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความปกครองเปรียบเทียบสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 128-131.

⁹⁶ Code de justice administrative, Article R 411-1 Paragraph 1.

เป็นผู้ฟ้องคดีในคดีได้ โดยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหลายคนนั้นคำฟ้องจะต้องทำการระบุผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดด้วย ซึ่งหากไม่มีการระบุผู้ฟ้องคดีตัวแทนนี้ศาลจะทำการถือว่าผู้ที่มีรายชื่อแรกในคำฟ้องเป็นผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีอื่นจะทำการแจ้งต่อศาลว่าได้เลือกผู้อื่นเป็นตัวแทนแล้ว⁹⁷ ทั้งนี้ ในส่วนของการระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องทำการระบุที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน กล่าวคือ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นที่อยู่ของผู้ฟ้องได้อยู่จริง ณ ขณะนั้น อาทิ ที่อยู่ตามสถานที่ทำงานของผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากผู้ฟ้องคดีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในต่างประเทศและไม่ได้มีการทำการแต่งตั้งผู้แทนในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีรายนั้นจะต้องทำการเลือกที่ใดที่หนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดี⁹⁸

การระบุข้อเท็จจริงและข้ออ้างหรือเหตุผลสนับสนุนในคำฟ้องนั้นทางผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการระบุถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องของตนให้เพียงพออย่างชัดเจน โดยไม่สามารถใช้วิธีการระบุโดยการอ้างอิงคำฟ้องอื่นได้ เว้นแต่คำฟ้องนั้นจะได้มีการแนบคำฟ้องที่อ้างอิงดังกล่าวมาด้วย เหตุเพราะคำฟ้องที่ไม่ได้มีการระบุถึงเหตุผลนั้นจะเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับพิจารณาไว้ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้นได้มีการกำหนดให้กรณีที่มีการระบุข้อเท็จจริงและมีเหตุผลไม่เพียงพอนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถทำการเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวได้แต่จะต้องเป็นการดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดสำหรับการฟ้องคดีด้วย⁹⁹

ในส่วนขอคำขอย้ายฟ้องนั้นถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการฟ้องคดี เนื่องจากคำขอย้ายฟ้องนี้ถือเป็นการกำหนดอำนาจของศาลและกำหนดประเภทแห่งคดีด้วยว่าคดีที่มีการฟ้องนี้เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือเป็นเพียงคดีเพิกถอนการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น คำขอย้ายฟ้องนี้จึงจะต้องมีการระบุอย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาอย่างไร โดยในคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลเพิกถอนการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการได้เพียงแต่การขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น แต่สำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มผู้ฟ้องคดีสามารถทำการขอให้คู่กรณีปฏิบัติตามสัญญาหรือขอให้ฝ่ายปกครองทำการชดเชยค่าเสียหายหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยในกรณีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจะต้องมีการระบุถึงจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเรียกร้องด้วย

⁹⁷ Code de justice administrative, Article R 411-5.

⁹⁸ Code de justice administrative, Article R 413-8.

⁹⁹ Code de justice administrative, Article R 411-1 Paragraph 2.

ทั้งนี้ นอกเหนือจากการระบุนายละเมิดในข้างต้นแล้ว แนวคำพิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศสยังได้มีการกำหนดให้คำฟ้องจะต้องจัดทำเป็นภาษาฝรั่งเศสอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำฟ้องเป็นภาษาฝรั่งเศสนั้นก่อนที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา ศาลปกครองจะต้องมีการแจ้งเหตุนี้ให้แก่ทางฝ่ายของผู้ฟ้องคดีได้รับทราบเสียก่อน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำแปลคำฟ้อง แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ศาลจึงจะสามารถทำการสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

นอกจากนี้ คำฟ้องตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นยังได้มีแนวคำพิพากษาศาลปกครองได้กำหนดให้จะต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความด้วย โดยหากคำฟ้องใดไม่มีการลงลายมือชื่อดังกล่าว ศาลปกครองก็จะสั่งไม่รับฟังคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา โดยในทางปฏิบัตินั้นศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะทำการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ยังมิได้ทำการลงลายมือชื่อมาดำเนินการลงลายมือชื่อให้ถูกต้องเสียก่อน แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่มาดำเนินการตามที่ศาลปกครองเรียกศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำฟ้องในบางกรณีจะไม่มีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีไว้แต่หากในคำฟ้องดังกล่าวไม่มีข้อสงสัยในตัวของผู้ฟ้องคดีและแน่ใจว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะทำการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจริงๆ ศาลอาจทำการฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้เช่นกัน

ทั้งนี้ การจัดทำคำฟ้องตามกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามรูปแบบที่ได้กล่าวมาแล้ว รูปแบบประการสำคัญของการจัดทำคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก็คือ คำฟ้องนั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยตรงไม่ว่าจะทำการยื่นฟ้องด้วยวาจาหรือทางโทรศัพท์ได้¹⁰⁰

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถเพิ่มเติมคำฟ้องได้ใน 2 กรณี คือ การเพิ่มเติมคำฟ้องซึ่งเกิดจากการยื่นคำฟ้องย่อหรือสรุปคำฟ้อง และการเปลี่ยนแปลงคำฟ้องเดิมที่มีความสมบูรณ์อยู่แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงเหตุผลหรือคำขอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ภายใต้ข้อจำกัด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเหตุผลในส่วนของการเปลี่ยนแปลงเหตุผลในคำฟ้องนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการดำเนินการก่อนที่ระยะเวลาการฟ้องคดีจะสิ้นสุดลง เว้นเสียแต่ว่าเหตุผลที่จะทำการเปลี่ยนแปลงไปในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชนซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ตลอดแม้ว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม

¹⁰⁰ เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 135-136.

ทั้งนี้ เนื่องด้วยคดีปกครองในกรณีของการขอเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีการจำแนกเหตุของความมิชอบด้วยกฎหมายออกเป็น 2 กรณี คือ เหตุภายนอกและเหตุภายในเท่านั้น โดยในแต่ละเหตุยังมีเหตุย่อยของแต่ละเหตุอีก อาทิเช่น เหตุย่อยของความมิชอบด้วยกฎหมายภายนอกจะเป็นในเรื่องของการกระทำทางปกครองที่กระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือวิธีการ ในส่วนเหตุย่อยของความมิชอบด้วยกฎหมายภายในนั้นจะเป็นในเรื่องของการฝ่าฝืนและการบิดเบือนการใช้อำนาจ ซึ่งหากในชั้นยื่นคำฟ้องทางผู้ฟ้องคดีได้ระบุเหตุผลว่าการกระทำทางปกครองนั้นมีชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุหลักเหตุใดเหตุหนึ่งและเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วจะทำการขอเพิ่มเติมฟ้องได้ก็แต่เฉพาะการเพิ่มเติมเหตุที่อยู่ในประเภทเดียวกันกับเหตุตามคำฟ้องเดิมเท่านั้น ไม่สามารถทำการเพิ่มเติมเหตุที่อยู่คนละประเภทกันได้

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงคำขอนั้นก็ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดีเช่นกัน หากเป็นการขอลดคำขอในกรณีจากการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดเปลี่ยนเป็นการเพิกถอนเพียงบางส่วนเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถกระทำได้แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะพ้นไปจากระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ในกรณีแม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ยังสามารถเปลี่ยนแปลงคำขอได้โดยเฉพาะในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้มีความเสียหายเกิดขึ้นเพิ่มเติมจากเดิม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงคำขอดังกล่าวนั้นก็ควรที่จะดำเนินการอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควรด้วย

2.1.2 การพิจารณาคำขอและกำหนดค่าบังคับคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

การพิจารณาคำขอและการบังคับคดีในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะทำการจำแนกออกตามลักษณะการใช้อำนาจของศาลปกครอง ซึ่งสามารถทำการจำแนกการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ 4 ประเภทหลัก ดังต่อไปนี้¹⁰¹

1) การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำฟ้องขอให้ศาลทำการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นเป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะทำการขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าคำฟ้องในประเทศนี้มีเจตนารมณ์เป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรและเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเป็นสำคัญโดยมิได้เป็นการมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ

¹⁰¹ นรินทร์ อุณแก้ว. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 107-111.

เฉพาะแต่อย่างใด ผู้ที่มีสิทธิจะทำการฟ้องคดีประเภทนี้ได้จึงจำต้องถูกระทบสิทธิ จากการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยตรงเพียงแต่ประโยชน์ของตนถูกระทบกระเทือนก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง เนื่องด้วยคดีประเภทนี้เป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญจึงทำให้ผู้มีอำนาจฟ้องไม่อาจสละสิทธิในการฟ้องคดีหรือสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลได้อีกทั้ง ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะไม่ได้ผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น (Inter Partes) แต่ยังมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป (Erga Omnes) อีกด้วย

ในคดีประเภทนี้หากศาลปกครองได้ทำการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ได้มีการฟ้องคดีกันนั้นเป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจที่จะทำการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวและอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อออกคำสั่งฉบับอื่นขึ้นมาทดแทนได้ แต่คำสั่งอื่นนั้นจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือคำสั่งที่ศาลได้เพิกถอน โดยลักษณะของการของศาลในประการนี้ถือเป็นการที่ศาลสั่งในตัวคำพิพากษาโดยตรงหลังจากที่ได้มีการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อย่างไรก็ตาม ศาลอาจทำการออกคำสั่งกำหนดค่าบังคับในชั้นบังคับคดีได้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติตามแล้วแต่ไม่ครบถ้วนในภายหลังได้อีกด้วย¹⁰²

ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการพิจารณาในเนื้อหาการสั่งคดีของศาลแล้ว ศาลยังอาจทำการออกคำสั่งแก่ฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยกำหนดเนื้อหาหรือลักษณะของคำสั่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติโดยตรง ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันที่จะสั่งซึ่งไม่ว่าอย่างไรฝ่ายปกครองก็ต้องสั่งเช่นนั้นเสมอ ดังนั้น ศาลจึงสามารถสั่งโดยกำหนดเนื้อหาในกรณีดังกล่าวได้ แต่ในทางตรงกันข้ามหากเป็นในกรณีของการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจและดุลพินิจแล้วนั้น ศาลปกครองไม่สามารถทำการสั่งโดยกำหนดเนื้อหาได้โดยตรงหากแต่จะสั่งในลักษณะของการกำหนดให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้เท่านั้น

2) การฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล (Contentieux Depleine Jurisdiction)

คำฟ้องในลักษณะดังกล่าวนี้ถือเป็นคำฟ้องที่มีวัตถุประสงค์เป็นการรองรับหรือให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของบุคคล (Droits Subjectifs) และเป็นการรับรองค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยผู้

¹⁰² นฤมล ชณะรัตน์. (2554). ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 79.

ฟ้องคดีสามารถจะมีคำขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้อีกด้วย เหตุเพราะลักษณะของคำฟ้องในประเภทนี้มีความมุ่งหมายเป็นการรับรองและให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าที่จะมุ่งทำการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีในประเภทนี้จึงจะต้องเป็นบุคคลผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ (Droits Violés) ไม่ว่าสิทธิดังกล่าวจะเป็นสิทธิตามสัญญาหรือสิทธิอย่างอื่นก็ตาม โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องทำการพิสูจน์สิทธิให้เห็นถึงผลกระทบที่ตนได้รับโดยตรงด้วย

คำพิพากษาของคดีในประเทศนี้มีผลผูกพันเฉพาะในคู่กรณีเท่านั้น (Inter Partes) โดยจะไม่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไป (Erga Omnes) อย่างการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติบุคคลที่มีได้เป็นคู่กรณีในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นจำต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ตนไม่ได้เป็นคู่กรณีอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นประการสำคัญก็คือ หากคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นเป็นคำพิพากษาในคดีเลือกตั้ง ผลของคำพิพากษาดังกล่าวจึงย่อมที่จะผูกพันคู่กรณีและบุคคลภายนอกทุกฝ่ายได้¹⁰³

สำหรับคดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มที่มีความสำคัญเป็นพิเศษที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้แก่ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดในทางปกครอง และคดีเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น โดยคำฟ้องในประเภทดังกล่าวนี้ ถือเป็นคำฟ้องที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปแบบที่สุดเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีเพื่อให้สิทธินั้นกลับคืนมา โดยที่ศาลมิได้มีอำนาจแต่เพียงในเรื่องของการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาให้ทางฝ่ายปกครองทำการชดเชยค่าเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งการแทนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆก็ได้ ดังนั้น จึงอาจเรียกคดีในประเภทนี้ว่าคดีขอรับรองสิทธิหรือคดีฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทดแทนก็ได้แล้วแต่กรณี

3) การฟ้องขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (Le Contentieux De l'interpretation)

การฟ้องในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่องกับกลไกของระบบที่เรียกว่า “ปัญหาที่ต้องได้รับการวินิจฉัยก่อนการพิพากษา” โดยในกรณีที่ทางศาลยุติธรรมมีความจำเป็นที่จะต้องทำการระงับการพิจารณาพิพากษาคดีของตนไว้ก่อน อันเนื่องมาจากว่าคดีนั้นมีปัญหาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จำเป็นจะต้องได้รับการวินิจฉัยตัดสินจากศาลปกครองเสียก่อน

¹⁰³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). วิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 7(7), 753.

นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่างหากด้วยไม่ว่าจะโดยการตีความ (Recours En Interpretation) ซึ่งเป็นกรณีของการขอให้ศาลตีความการกระทำที่คลุมเครือให้ชัดเจนขึ้นหรือโดยการขอให้ศาลทำการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ทำการกล่าวอ้างไว้

สำหรับการร้องขอทั้งสองกรณีในข้างต้นนั้นทางศาลยุติธรรมจะนำเอาผลลัพธ์ที่ได้จากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองมาใช้ในการตัดสินคดีของตนด้วย ซึ่งการร้องขอในสองกรณีนี้เรียกว่า “คดีที่ขอให้ศาลตีความ (Contentieux De l’interpretation)” ยกตัวอย่างเช่น คดีที่เอกชนได้ทำการฟ้องต่อศาลศาลยุติธรรมเพื่อขอให้การรถไฟฝรั่งเศสทำการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเนื่องจากของที่เอกชนได้ทำการขนส่งผ่านทางรถไฟของการรถไฟนั้นได้เกิดการสูญหาย โดยในคดีดังกล่าวทางศาลยุติธรรมจำเป็นต้องมีการตีความกฎหมายหรือข้อระเบียบของการรถไฟฝรั่งเศสที่จำกัดความรับผิดชอบของการรถไฟเอาไว้ เป็นต้น

ทั้งนี้ ทางศาลปกครองอาจจะต้องทำการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายเพื่อพิจารณาว่าสามารถนำผลของกฎหมายนั้นมาใช้บังคับในคดีนั้นได้หรือไม่ด้วย อาทิ ในคดีที่เอกชนถูกดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมในความผิดฐานล่าสัตว์โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งทางเอกชนได้ทำการยกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองขึ้นต่อสู้ว่าตามข้อกำหนดดังกล่าวนั้นทางฝ่ายของเอกชนมีสิทธิล่าสัตว์ได้ ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาว่า ข้อกำหนดดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ เพราะเมื่อข้อกำหนดดังกล่าวมีผลเป็นการขัดต่อกฎหมายแล้วนั้นทางศาลก็มีอำนาจที่จะไม่นำเอาผลของข้อกำหนดดังกล่าวมาใช้ในคดีได้ ศาลย่อมทำการพิพากษาลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีได้นั่นเอง¹⁰⁴

4) คดีที่ ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา (Le Contentieux De l’repression)

ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจเป็นกรณีพิเศษที่จะใช้อำนาจในทางอาญาได้โดยจะมีอำนาจพิพากษาลงโทษอาญาแก่บุคคลที่ก่อเหตุในฐานความผิดเกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์ (Contraventions de Voirie) เป็นสำคัญ อาทิเช่น การฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาสสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยในกรณีนี้ถือเป็นคดีอาญาที่ขึ้นต่อศาลปกครอง (Contraventions

¹⁰⁴ ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). นิติกรรมทางปกครอง คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 339-340.

De l'repression) โดยศาลปกครองอาจมีคำสั่งลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมไปถึงอาจมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้อีกด้วย¹⁰⁵

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณาคำขอในคดีปกครองของทางสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองจะพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเช่นไรทางศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาตามคำขอเช่นนั้น หากแต่จะต้องทำการพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีที่ได้ปรากฏอยู่ในคำขอและเหตุผลสนับสนุนคำขอ โดยมีหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาคดีที่ใช้กับคดีทุกประเภท เว้นแต่จะมีการบัญญัติข้อยกเว้นของกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ทางสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษายืนยันว่าศาลมีอำนาจพิพากษาคดีเพียงตามคำขอของคู่กรณีในคดีที่ได้ยื่นต่อตัวตนเท่านั้น

2.1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามหลักคำพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะทำการจำแนกออกเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

1) ความหมายของคำว่า “คำขอ” ในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁰⁶

ในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีการนิยามความหมายของคำว่า “คำขอของผู้ฟ้องคดี” เอาไว้ว่าหมายถึง สิ่งซึ่งทางผู้ฟ้องคดีได้ทำการร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำบังคับตามที่ได้ฟ้องไว้โดยเป็นคำขอตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนี้ สามารถจำแนกสาระสำคัญได้เป็น 2 ประเภหลักๆ ดังนี้

(1) **คำขอหลัก** ซึ่งเป็นคำขอที่มีความสอดคล้องกับการนำเสนอคำฟ้องในประเด็นแห่งการฟ้องคดีและประเภทของการฟ้องคดี

(2) **คำขอรอง** เป็นคำขอที่มีความเกี่ยวเนื่องหรือเป็นเรื่องที่ว่กันไปในคราวเดียวกัน ซึ่งจะปรากฏอยู่ท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยคำบังคับที่ศาลจะสามารถกำหนดขึ้นได้เป็นสิ่งที่อยู่ในคำขอรองเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สถานะของคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นอาจมีได้หลากหลายรูปแบบ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับประเภทของการฟ้องเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำ

¹⁰⁵ อัครพร จุฬารัตน. (2553). *การใช้และการตีความกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด. หน้า 223.

¹⁰⁶ นฤมล ชนรัตน์. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 53*. หน้า 45.

การเขียนคำขอให้ชัดเจน เพราะหากไม่มีคำขอในคำฟ้องแล้วนั้นจะถือว่าคำฟ้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ จึงอาจกล่าวได้ว่า การเขียนคำขอในคำฟ้องนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัยตัดสินของศาลปกครองเป็นอันมาก

2) หลักการตีความคำขอในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การฟ้องคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นการฟ้องคดีที่ไม่จำต้องกระทำโดยมีทนายความ เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปก็สามารถทำการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ จึงทำให้ในบางคดีอาจมีกรณีที่ประชาชนโดยทั่วไปซึ่งไม่มีความรู้ทางกฎหมายได้ทำการยื่นฟ้องที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนขึ้น โดยในกรณีเช่นนี้หากคำฟ้องดังกล่าวสามารถที่จะแก้ไขให้ถูกต้องได้จะถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งความถูกต้องของคำฟ้องให้แก่คู่กรณีได้ทราบและทำการแก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อนที่จะศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องนั้น โดยศาลไม่สามารถพิจารณาสั่งไม่รับทันทีได้ สำหรับกรณีที่คำฟ้องไม่ชัดเจนและศาลก็มีอำนาจในการตีความคำฟ้องดังกล่าวได้ว่าความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเช่นไร ซึ่งผู้มีอำนาจในการตีความก็คือตุลาการเจ้าของสำนวน¹⁰⁷ โดยหากทางศาลมีความเห็นว่าคำฟ้องหรือคำขอที่เขียนมานั้นไม่ชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองมีอำนาจที่จะทำการแก้ไขหรือตีความคำฟ้องหรือคำขอของผู้ฟ้องคดีได้

แต่การตีความคำฟ้องหรือคำขอนั้นจะตีความให้ชัดกับสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีเขียนมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือให้เกินเลยไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงไม่ได้ ซึ่งโดยหลักแล้วการตีความ คำขอของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นจะต้องทำการพิจารณาจากเนื้อหาคำฟ้องและคำขอทุกข้อที่ปรากฏในคำฟ้องเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อค้นหาจุดประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม ศาลจะต้องไม่ทำการบิดเบือนคำคู่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำขึ้นอย่างชัดเจนและแน่นอนแล้ว

ศาลทุกชั้นศาลนั้นมีอำนาจในการตีความคำขอในเนื้อหาคำฟ้อง กล่าวคือเมื่อศาลในชั้นต้นได้มีการจัดทำคำพิพากษาแล้วและคำพิพากษาดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาในชั้นฎีกา สภาแห่งรัฐจะต้องทำการพิจารณาคำขอที่ได้ปรากฏอยู่ในคำฟ้อง ซึ่งหากปรากฏว่าศาลได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาไปแล้วโดยมิได้มีการหยิบยกประเด็นคำขอในคำฟ้องบางประเด็นขึ้นมาพิจารณา สภาแห่งรัฐอาจย้อนสำนวนหรือยกคำพิพากษาดังกล่าวนั้นเสียก็ได้ หากคำขอใดที่ไม่ได้หยิบยกขึ้นพิจารณานั้นเป็นคำขอที่สามารถจำแนกออกจากคำขออื่นได้ สภาแห่งรัฐก็จะตรวจสอบคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่ไม่ได้หยิบยกคำขอขึ้นพิจารณาเท่านั้น

¹⁰⁷ เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 142.

การที่ศาลละเว้นที่จะทำการหยิบยกคำขอในบางคำขอพิจารณานั้นเรียกว่า *Infra Pétita* ซึ่งมีลักษณะเป็นการพิจารณาพิพากษาน้อยกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยถือว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นได้ถูกจัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ และในส่วนที่ ศาลทำการพิจารณาพิพากษานอกเหนือไปจากประเด็นที่ได้ปรากฏอยู่ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นจะถือว่าการพิพากษาดังกล่าวเป็นการพิพากษาเกินคำขอที่เรียกว่า *Ultra Pétita* ซึ่งความไม่ถูกต้อง ของ การทำคำพิพากษาในลักษณะนี้ของศาลไม่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยที่ศาล จะหยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยได้เอง แต่หากเป็นในกรณีที่ศาลได้ทำการตีความคำขอของคู่กรณีไม่ ถูกต้องแล้วนั้น สภาแห่งรัฐจึงอาจจะวินิจฉัยว่าเป็นการบิดเบือนคำขอได้

3) การพิจารณาพิพากษาดังกล่าวตรงตามคำขอในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (*L'obligation de statuer dans les limites des conclusions*)¹⁰⁸

กฎหมายฝรั่งเศสนั้นเป็นกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งมีหลักกฎหมายพื้นฐานที่ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่บังคับใช้ทั้งในคดีแพ่งและคดีปกครองคือ ศาลนั้นจะถูกผูกพันโดยกรอบของข้อพิพาทตามคำฟ้องและคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีหรือ ที่เรียกอีกอย่างว่า “ผู้ฟ้องคดี” ศาลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีไปตามคำฟ้อง และคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่สามารถทำการพิจารณาน้อยไปกว่าคำฟ้องและคำขอดังกล่าวได้ อีกทั้ง ยังไม่อาจทำการพิจารณาพิพากษาให้เกินไปกว่าคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เว้นแต่ว่าจะเป็นในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลไว้โดยตรงหรือเป็น ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (*Moyen D' Ordre Public*) โดยหลักการ ดังกล่าวนี้อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นผู้กำหนดองค์ประกอบของคดีทั้งในส่วนที่เป็นอัตวิสัยซึ่งก็คือ คู่พิพาทหรือคู่กรณี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้กำหนดว่าตนประสงค์ที่จะทำการฟ้องร้องใครต่อศาล ให้ผู้นั้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ในส่วนที่เป็นภววิสัย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีหรือการกระทำอันเป็นเหตุแห่ง การฟ้องคดี ข้อกล่าวหาหรือข้ออ้างทางกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการฟ้องคดี (*La Cause*) โดยผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็นผู้กำหนดมาในคำฟ้องว่ามีความประสงค์จะนำความในเรื่องใดขึ้นมาฟ้องต่อ ศาลโดยมีข้อกล่าวหาว่า การกระทำพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเป็นการดำเนินการที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายในฐานความผิดใด ผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลอะไรบ้างที่จะหยิบยกขึ้นมาทำ การสนับสนุนคำฟ้องของตน (*Les Moyens*) และผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องหรือคำขอคำบังคับ

¹⁰⁸ นฤมล ฆณะรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 42.

(Les Conclusions) อย่างไรด้วย โดยจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะถือเป็นผู้กำหนดกรอบของคดีนั่นเอง

เมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดี ข้อกล่าวหาที่เป็นฐานความผิดตามกฎหมายในการฟ้องคดี หรือคำขอคำบังคับนั้นไม่สามารถที่จะกระทำการได้ นอกจากนี้ ยังส่งผลไปยังการฟ้องร้องคดีในชั้นอุทธรณ์หรือในชั้นฎีกาอีกด้วยว่า คู่กรณีนั้นจะไม่สามารถทำการยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ได้มีการกล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้นได้ โดยหลักการดังกล่าวนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสจะบังคับใช้โดยเคร่งครัดเป็นอย่างมาก¹⁰⁹ ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่สามารถทำการหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นพิจารณาได้เอง และไม่มีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดแห่งประเด็นปัญหาที่ศาลเห็นสมควรที่จะทำการเพิ่มเติมโดยปราศจากความต้องการของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การเสนอคำฟ้องและกรอบของข้อโต้แย้งในคดีนั้นถือเป็นหน้าที่ของคู่กรณีในการจัดสมดุลในเรื่องของประโยชน์ที่มีต่อกัน และศาลก็ไม่มีหน้าที่ที่จะไปทำลายสมดุลดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

หลักการในข้างต้นนี้ได้นำมาสู่ผลสุดท้ายซึ่งเป็นหลักทั่วไปแห่งการพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลไม่อาจพิพากษาให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มากเกินไปกว่าที่ได้มีการขอต่อศาลเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองทำการจำกัดการใช้อำนาจของตนให้อยู่ภายใต้กรอบของข้อโต้แย้งนั้นอาจทำให้สิ่งที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองได้รับผลกระทบเพียงเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้หยิบยกในประเด็นเหล่านั้นขึ้นมากล่าวอ้างก็ได้ ดังนั้น หลักการเช่นนี้น่าจะกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดข้อยกเว้นให้ศาลสามารถทำการหยิบยกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาวินิจฉัยเองได้ตลอดเวลาและในทุกๆ ชั้นศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ส่วนรวมของคนในสังคม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ในอดีตนั้นได้ถูกนำมาใช้บังคับอย่างจำกัดโดยมีการปรับใช้เฉพาะในกรณีที่ผู้พิพากษาได้ทำการพิพากษาคัดสินเกินไปกว่าคำขอที่ได้ปรากฏในคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ในเวลาต่อมาได้มีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในขอบเขตของคำขอที่กว้างขึ้นโดยไม่พิจารณาคำขอเพียงแต่คำขอท้ายฟ้องเท่านั้นแต่ยังทำการพิจารณาไปถึงข้อหาและข้ออ้างที่สนับสนุนข้อหาเหล่านั้นด้วย

¹⁰⁹ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 5.

สำหรับหลักการที่ศาลจะต้องพิพากษาคดีตรงตามขอของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนี้เป็นหลักการที่ได้กำหนดให้ศาลนั้นไม่อาจทำการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกินคำขอหรือสั่งนอกเหนือไปจากประเด็นที่ได้ปรากฏอยู่ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักการที่บังคับใช้แก่วิธีพิจารณาคดีในทุกชั้นศาล ซึ่งการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวย่อมส่งผลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ไม่ถูกต้องและไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้ อีกทั้ง การที่ศาลได้ทำการละเลยด้วยการหยิบยกคำขอบางคำขอพิจารณา ซึ่งมีลักษณะเป็นการพิพากษาน้อยกว่าคำขอนั้นก็จะถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ตามหลักที่ศาลจะต้องพิจารณาคดีให้ตรงคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการที่ศาลจะต้องพิพากษาให้ครบและตรงตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอและยื่นต่อศาลไว้ โดยศาลมีอำนาจที่จะทำการแก้ไขข้อบกพร่องหรือคำขอของคู่กรณีได้ตามอำเภอใจ โดยหากศาลทำการวินิจฉัยตัดสินไปกว่าคำขอที่ได้ปรากฏอยู่ในคำฟ้องจะถือว่าศาลได้กระทำการละเมิดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแล้ว

จากหลักการที่ได้กำหนดให้ศาลจะต้องทำการพิพากษาให้ตรงตามคำขอในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังความในช่วงต้นนั้นสามารถทำการจำแนกนัยสำคัญได้เป็น 2 นัย ดังนี้¹¹⁰

(1) การห้ามมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอ (*l'interdiction de l'infrapetita*)

เป็นในกรณีที่ศาลได้ทำการพิจารณาพิพากษาคดี โดยยังคงเหลือคำขอบางประเด็นที่ค้างไว้ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอแล้ว ซึ่งการจะเป็นการพิพากษาที่ถือว่าศาลมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอหรือไม่อย่างนั้นจะต้องทำการพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลเป็นหลัก ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีมีความขอเช่นไร ศาลจะต้องทำการพิจารณาคำขอเช่นนั้นหากแต่ศาลจะต้องทำการพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีที่ได้ปรากฏอยู่ในคำฟ้องและเหตุผลสนับสนุนคำขอ ซึ่งในบางกรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับเมื่อได้พิจารณาจากเหตุผลสนับสนุนที่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างแล้วเห็นได้ว่าเป็นเพียงการโต้แย้งเฉพาะบางบทบัญญัติ ศาลก็สามารถมีคำพิพากษาเฉพาะบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องทำการพิจารณายกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับได้โดยไม่ถือว่าการพิพากษาดังกล่าวเป็นการพิพากษาที่น้อยกว่าคำขอแต่อย่างใด

¹¹⁰ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. *อ้าวแล้วจึงอรรถที่ 46*. หน้า 198-199.

(2) การห้ามมีคำพิพากษาเกินคำขอ (*l'interdiction de l'ultrapetita*)

เมื่อขอบเขตแห่งข้อโต้แย้งในคดีเป็นประเด็นที่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสำคัญแล้วนั้น จึงไม่ใช่หน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปมีอำนาจในการดั่งกล่าวโดยปราศจากฐานของข้อโต้แย้ง เพราะหลักการดังกล่าวนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ของคู่กรณีเป็นหลักนั่นเอง อีกทั้ง ยังถือเป็นข้อห้ามมิให้ศาลทำการพิพากษาเกินคำขอเพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลภายนอกประการหนึ่งด้วย กล่าวคือ หากบุคคลภายนอกที่ได้รับรู้ถึงการพิจารณาพิพากษาคดีเกินไปจากคำขอของคู่กรณีแล้วนั้นบุคคลดังกล่าวอาจขอเข้ามาในคดีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองก็ได้ เนื่องจากว่าโดยปกติแล้วคู่กรณีนั้นมักจะต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของฝ่ายตนเท่านั้น ดังนั้น หากการพิจารณาพิพากษาคดีเกินคำขอของศาลจนอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีโดยที่ไม่มีฝ่ายได้รับรู้และคัดค้านได้ บุคคลเหล่านี้จึงสมควรที่จะได้รับการปกป้องจากการขยายขอบเขตของการที่จะพิจารณาพิพากษาของศาลในกรณีเช่นว่านี้เป็นอย่างยิ่ง¹¹¹

การห้ามมีคำพิพากษาเกินคำขอ (*l'interdiction de l'ultrapetita*) ถือเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีที่มีการบังคับใช้กับคดีในทุกประเภท เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติวางหลักเอาไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งทางสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษายืนยัน และให้การยอมรับหลักการดังกล่าวเอาไว้เช่นกัน ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจพิพากษาคดีเพียงตามคำขอของคู่กรณีในกรณีที่ยื่นต่อศาลเท่านั้น โดยศาลจะต้องยึดถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดด้วย โดยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลทำการเพิกถอนเฉพาะข้อกำหนดบางส่วนของคำสั่งทางปกครองนั้นแม้ว่าในระหว่างการพิจารณาคดีจะได้ปรากฏความแก่ศาลว่ามีเหตุที่จะทำให้ศาลทำการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งฉบับได้ก็ตาม ศาลสามารถทำการพิพากษาได้เพียงแต่การเพิกถอนข้อกำหนดบางข้อตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอเท่านั้น แต่ไม่สามารถทำการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งฉบับได้ ซึ่งหากข้อกำหนดนั้นสามารถจำแนกออกจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำขอให้เพิกถอนข้อกำหนดบางส่วนไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจสั่งได้เพราะหากเพิกถอนคำสั่งหรือกฎนั้นทั้งฉบับจะถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอ

¹¹¹ Ronen, Y. (2006). *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005: The court and the United Nations*. Leiden: BRILL. p. 576.

นอกจากนี้ ทางศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้มีการทำการวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานว่าในกรณีใดบ้างที่ถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำฟ้องหรือเกินคำขอ ซึ่งมีเกณฑ์พิจารณาดังต่อไปนี้¹¹²

ก. ศาลพิพากษาและออกคำบังคับในสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องมาหรือมีคำขอมาหรือศาลพิพากษาและออกคำบังคับนอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องมาหรือมีคำขอมา

ข. ศาลพิพากษาคดีโดยใช้ข้อหาที่ต่างไปจากข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้อง

ค. ศาลมีหน้าที่จะต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามที่ผู้ฟ้องคดีได้หยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องของตนโดยที่ศาลไม่อาจทำการหยิบยกประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการหยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องของตนได้ ทั้งนี้ เว้นเสียแต่ว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ในประเด็นของการที่จะพิจารณาว่าศาลได้พิพากษาเกินคำขอหรือไม่นั้น ศาลจะต้องทำการพิจารณาจากกรอบแห่งคดีอันหมายถึง คำขอของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบของคดีนั้นๆ โดยศาลจะทำการพิพากษาคดีเกินไปกว่าข้อหาหรือเกินไปกว่าคำขอในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ อีกทั้ง ศาลจะทำการยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่นนอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการกล่าวอ้างมาไว้ในคำฟ้องเพื่อเป็นเหตุแห่งการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น ศาลจึงจะต้องทำการพิจารณาจากคำขอของคู่กรณีในคดีเป็นหลักโดยหากคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่ชัดเจน ศาลมีอำนาจที่จะทำการตีความคำขอดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีและมีคำพิพากษตามผลที่ได้จากการตีความดังกล่าวได้ โดยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหนึ่งอาจมีผลรวมไปถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ ศาลยังสามารถทำการตีความคำขอในลักษณะที่เป็นการแก้ไขคำขอที่ผิดให้ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลจะไม่สามารถทำการกำหนดหรือเพิ่มเติมคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ด้วยตนเองหรือไม่อาจทำการพิพากษาเกินไปกว่าคำขอท้ายฟ้อง แต่ศาลนั้นสามารถที่จะทำการตรวจสอบถึงเหตุผลที่จะใช้อ้างอิงในการพิพากษาคดีใดๆ เหตุได้ แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีนั้นจะไม่ได้มีการยกขึ้นกล่าวอ้าง หากว่าเหตุผลที่ใช้อ้างอิงนั้นเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและยัง

¹¹² ชาญชัย แสงวงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 2.

ไปกว่านั้นในกรณีที่ศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลมีอำนาจที่จะเลือกว่าในบรรดาเหตุผลทั้งหมดที่ศาลได้ยกขึ้นมาใช้เป็นข้ออ้างในการเพิกถอนนั้นไม่ว่าจะเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ได้กล่าวอ้างขึ้นมา แต่เกี่ยวเนื่องด้วยกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ตาม ศาลก็สามารถที่จะยกเหตุผลเหล่านี้ขึ้นอ้างได้เพียงเหตุผลเดียวตามที่ศาลเห็นสมควรว่า อ้างโดยไม่จำเป็นที่จะต้องยกเหตุผลอื่นๆขึ้นประกอบอีกได้ สำหรับในคดีที่ศาลยกฟ้องโดยการพิจารณาในเนื้อหาคดีนั้นถือเป็นอำนาจของศาลอย่างหนึ่ง โดยศาลไม่จำเป็นที่จะต้องเขียนข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีในทุกๆ ประเด็นไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจศาลหรือเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ในคำพิพากษา เหตุเพราะศาลได้พิพากษายกฟ้องข้อพิพาทนั้นไปแล้ว

2.1.4 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมาย

ฝรั่งเศส

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับปัญหาที่คู่กรณีได้มีการยื่นต่อศาลได้ ซึ่งจำแนกตามประเภทของคดีได้ 2 กรณี ดังนี้¹¹³

1) ข้อยกเว้นในคดีทางแพ่ง

ข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีทางแพ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถทำการจำแนกข้อยกเว้นได้อีก 3 กรณี ดังนี้¹¹⁴

(1) กรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือการประหยัดค่าใช้จ่ายไม่ต้องมาฟ้องเป็นคดีใหม่ โดยส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับครอบครัว อาทิ คดีฟ้องหย่าหรือการแยกกันอยู่ของคู่สมรส หรือการฟ้องหย่าโดยอ้างเหตุหย่าที่เกิดจากความผิดของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งศาลจะพิพากษาให้หย่าโดยอ้างเหตุผลที่เกิดมาจากความผิดของคู่สมรสทั้งสองฝ่ายได้ แม้คู่สมรสอีกฝ่ายจะไม่ได้ต่อสู้ไว้เลยก็ตาม อีกทั้งยังสามารถพิจารณาในเรื่องของค่าอุปการะเลี้ยงดูได้อีก หรือในกรณีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ถูกร้องขอให้สั่งเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการขอลอกใบอนุญาตดำเนินกิจการบางประเภท โดยหากศาลได้ทำการสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้วก็จะทำการสั่งอนุญาตให้ออกใบอนุญาตนั้นได้อีกด้วย แม้ว่าจะไม่มีการร้องขอเข้ามาในคดีก็ตาม โดย

¹¹³ สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. (2553). หนังสือที่ ศป 0013.4 เรื่อง การยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ. หน้า 10-11.

¹¹⁴ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์. (2553). ข้อคิดในเรื่อง Ultra Petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 10(1), 41-43.

หลักการเหล่านี้เป็นหลักการที่เกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาของศาลซึ่งทางศาลปกครองฝรั่งเศสได้ทำการยึดถือปฏิบัติมาอย่างยาวนาน

(2) กรณีที่กฎหมายมีความประสงค์มุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผลประโยชน์ของคู่กรณีที่ไม่อาจจะทราบถึงสิทธิของตน ยกตัวอย่างเช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยเมื่อศาลปกครองฝรั่งเศสได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลอาจทำคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระในส่วน of ค่าเสียหายที่เกิดจากความล่าช้าในการชำระหนี้ได้อีกด้วยแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ทำการร้องขอค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวมาก็ตาม¹¹⁵

(3) ศาลมีอำนาจในการตีความในคำคู่ความเพื่อค้นหาจุดประสงค์ที่แท้จริงของคู่กรณีได้ ในกรณีที่คู่กรณีไม่ได้ทำการแสดงข้อหาหรือข้อพิพาทเอาไว้อย่างชัดเจนนั้นศาลสามารถตีความคำคู่กรณีหรือคำฟ้องที่คลุมเครือได้ แต่ศาลจะต้องไม่ทำการบิดเบือนคำคู่กรณีที่มีความชัดเจน และแน่นอนอยู่แล้ว ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีคำขอว่า “ขอความเป็นธรรม” ศาลมีอำนาจในการตีความความหมายของคำดังกล่าวได้จากการบรรยายฟ้อง เป็นต้น หรือในกรณีที่บุคคลที่จะทำการกำหนดวัตถุแห่งคดีให้ชัดเจนในคำคู่กรณีได้ยากนั้น ศาลสามารถที่จะมีคำวินิจฉัยหรือพิพากษาในคำขอบางประการที่ไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในคำคู่ความได้เช่นกันโดยถือว่าการตีความดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของคำคู่ความ (Des Demandes Virtuelles) ด้วย โดยส่วนใหญ่แล้วข้อพิพาทในกรณีเช่นว่านี้จะเป็คำขอให้มีการเยียวยาความเสียหายด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้มีการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นหมดสิ้นไป ซึ่งอาจมีการขอเยียวยาความเสียหายด้วยการชดเชยเงินก็ได้

แต่ในบางครั้งหากการกำหนดค่าเสียหายให้ชัดเจนเป็นไปได้โดยยากนั้น โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับคดีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถระบุจำนวนเงินซึ่งเป็นค่าเสียหายที่แน่นอนได้ ยกตัวอย่างเช่น คดีข้อพิพาทเป็นเรื่องเทคนิคที่ทางผู้ฟ้องคดีได้ทำการร้องขอให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนดขอบเขตอันเป็นสาเหตุของปัญหาแล้วจึงกำหนดค่าเสียหายที่ควรจะได้รับ การเยียวยาด้วย แต่ในกรณีที่ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องแต่ข้อพิพาทนั้นเป็นกรณีที่ถือเสมือนว่ามีการร้องขอโดยปริยายหรือสมควรให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังอาจเป็นในกรณีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับให้ผู้ฟ้องคดีทำการอ้างถึงสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้แทนการระบุจำนวนเงินที่แน่นอนไว้ในคำฟ้องก็ได้ โดยในกรณีนี้หากศาลมีคำตัดสินให้มีการเยียวยาความเสียหายแล้ว โดยส่วนใหญ่

¹¹⁵ Code civil des Français, Article 1153-1.

ศาลจะไม่ทำการระบุจำนวนเงินค่าเสียหายไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกา แต่จะปล่อยให้ทางฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นฝ่ายไปดำเนินการกำหนดค่าเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ต่อไป

2) ข้อยกเว้นในคดีทางปกครอง

ข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นสามารถทำการจำแนกข้อยกเว้นได้อีก 2 กรณี ดังนี้

(1) ในคดีปกครองศาลอาจทำการตีความคำขอในลักษณะที่เป็นการแก้ไขคำขอที่ผิดให้ถูกต้องได้

(2) ปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย ถือเป็นประเด็นที่เมื่อได้ปรากฏขึ้นต่อศาล ทางหัวหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาจะต้องทำการแจ้งให้แก่คู่กรณีได้ทราบล่วงหน้าก่อนวันอ่านคำพิพากษาและจะต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้จัดทำคำแถลงเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยศาลไม่อาจละเว้นที่จะทำการหยิบยกเอาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาได้ มิฉะนั้นจะทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย¹¹⁶

นอกจากนี้ ประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยยังถือเป็นประเด็นที่ศาลมีอำนาจทำการหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยเองได้แม้ไม่มีคำขอจากคู่กรณีฝ่ายใด และถึงแม้ว่าศาลจะผูกพันตามหลักที่ไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องได้ก็ตาม แต่เนื่องจากศาลมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญด้วยเช่นกันจึงทำให้หลักการดังกล่าวนี้กลายเป็นข้อยกเว้นที่ศาลสามารถทำการหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองได้และในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาอุทธรณ์หรือผู้ฎีกาก็อาจหยิบยกข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้เช่นกัน

2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 หรือ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) โดยประมวลกฎหมายฉบับดังกล่าวของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีทางปกครอง ตลอดจน กรอบของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองด้วยซึ่งหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นก็ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ใจความว่า ศาลปกครองนั้นไม่อาจทำการ

¹¹⁶ หยุต แสงอุทัย. (2565) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

พิจารณาเกินคำขอท้ายฟ้องได้ แต่ศาลปกครองก็จำต้องผูกพันตามเหตุผลหรือเนื้อหาในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเช่นกัน

บทบัญญัติในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) การเรียกร้องให้การตีความทั้งหลายของศาลปกครองนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของการฟ้องคดีเป็นหลัก และ
- 2) การห้ามศาลพิพากษาคัดสินมากกว่าหรือแตกต่างไปจากความประสงค์หรือความต้องการของผู้ฟ้องคดี

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.2.1 การบรรยายคำฟ้องและคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

ในคดีแพ่งและคดีอื่น ๆ นั้นจะถือว่าการฟ้องคดีถือเป็นสิ่งจำเป็นในการในการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งในคดีปกครองก็เช่นกัน แต่ในกรณีการพิพาทโต้แย้งข้อกฎหมายลำดับรอง¹¹⁷ และการฟ้องเพื่อให้ได้รับการรับรองตามมาตรา 16 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยสมาคม (Vereiniungsgesetz) จะเป็นกรณีการใช้คำร้อง (Antrag) แทนคำฟ้อง (Klage) แทนซึ่งกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นหากปราศจากคำฟ้องหรือคำร้องแล้วจะไม่อาจถือได้ว่าข้อพิพาทนั้นเป็นคดีในชั้นศาล โดยการฟ้องถือเป็นการแสดงถึงความประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิจากทางศาล ดังนั้น คำฟ้องจึงจะต้องยื่นต่อศาลปกครองและส่งไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ทำการโต้แย้งต่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองอาจไม่จำเป็นต้องทำการรับฟังข้อโต้แย้งจากทางผู้ถูกฟ้องคดีก่อนก็ได้หากคำฟ้องนั้นเป็นที่ประจักษ์แน่ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องหรือคำฟ้องดังกล่าวปราศจากฐานในทางกฎหมายอย่างชัดเจน¹¹⁸

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นทางผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการคำนึงถึงเขตอำนาจศาลปกครองในทางเนื้อหา (Sachlich) และในทางพื้นที่ด้วย โดยทั่วไปแล้วขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะทำการกล่าวอ้างถึงศาลปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองด้วยนั่นเอง สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลนั้นทางผู้ฟ้องคดี

¹¹⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 47.

¹¹⁸ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 84 Paragraph 1.

สามารถทำการยื่นฟ้องได้ 2 กรณี คือ การยื่นฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือยื่นโดยการให้การแก่ทางเจ้าหน้าที่ศาลทำการบันทึกไว้ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นทางผู้ฟ้องคดียังสามารถทำการไปฟ้องคดีได้ทั้งด้วยตนเองหรือการมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำแทนก็ได้¹¹⁹ การฟ้องคดีดังกล่าวนี้ไม่สามารถกระทำการฟ้องด้วยวาจาได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการฟ้องแย้งนั้นผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำได้ด้วยวาจาเช่นเดียวกับการขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องที่ทางผู้ฟ้องคดีสามารถทำด้วยวาจาได้เช่นกัน

การบรรยายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นในเนื้อหาคำฟ้องดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังนี้¹²⁰

1) ในคำฟ้องจะต้องทำการระบุชื่อของผู้ฟ้องคดีและคำขอท้ายฟ้อง โดยคำฟ้องดังกล่าวจะต้องมีการกล่าวอ้างถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำฟ้องด้วย อีกทั้งในคำฟ้องนั้นจะต้องมีการแนบคำสั่งที่ถูกโต้แย้งหรือคำว่าวินิจฉัยอุทธรณ์อันต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารดังกล่าวด้วย

2) หากในคำฟ้องไม่มีรายละเอียดตามที่กำหนดเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของเยอรมันได้กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนทำการแจ้งความนั้นแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดผลเป็นกรณีพิเศษก็ได้ โดยหากคำฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดียังขาดซึ่งสาระสำคัญตามที่กำหนดเอาไว้ในข้อ 1) นั้น ให้กลับคืนสู่ฐานะดั้งเดิมโดยประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้กำหนดให้นำเอาบทบัญญัติมาตรา 60 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ดังความในข้างต้นจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของคำฟ้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 นั้นจะต้องประกอบไปด้วยชื่อของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ประเด็นแห่งคดี และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ โดยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลธรรมดาแล้วจะต้องทำการกล่าวอ้างถึงชื่อนามสกุลและที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้แต่หากผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นนิติบุคคลจะต้องมีรายละเอียดในเรื่องของชื่อและสถานที่ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้นด้วย ในส่วนของรายละเอียดของผู้ถูกฟ้องคดีสำหรับในกรณีที่การฟ้องดังกล่าวเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการฟ้องให้ศาลทำการออกคำสั่งทางปกครองนั้น¹²¹ ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณี

¹¹⁹ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 67 Paragraph 2.

¹²⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82.

¹²¹ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 78 Paragraph 1 Clause 2.

ดังกล่าวจะหมายถึง สหพันธ์ (Bund) มลรัฐ (Land) หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ ซึ่งรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ออกคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอ แต่สำหรับในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นเป็นการฟ้องเพื่อพิสูจน์หรือฟ้องไม่ให้กระทำการหรือฟ้องให้กระทำการ ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้จะหมายถึงสหพันธ์สาธารณรัฐ มลรัฐ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นๆ เท่านั้น

สำหรับคำฟ้องที่มีความบกพร่องในเนื้อหาอันสามารถทำการแก้ไขเยียวยาได้โดยหากเป็นความบกพร่องในทางเนื้อหาประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้กำหนดให้ทางหัวหน้าองค์กรทำการแจ้งความดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ทำการแก้ไขคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องตามที่ศาลปกครองแจ้งแล้วนั้นและหากการแก้ไขดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญในการฟ้องร้องคดี ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลปกครองอาจปฏิเสธไม่รับคำฟ้องคดีดังกล่าวได้¹²² อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงสังเกตว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลปกครองจะต้องผูกพันตนเองต่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะมีฐานะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหาและขอบเขตของความประสงค์ของตนในการฟ้องคดี โดยที่ศาลปกครองไม่สามารถทำการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระที่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องเองได้ หากผู้ฟ้องคดีมิได้ให้การยินยอมต่อการแก้ไขนั้นอย่างชัดเจน

2.2.2 การพิจารณาคำขอและกำหนดคำบังคับในคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

การพิจารณาคำขอคดีปกครองตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะทำการพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำฟ้องในคดีปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ซึ่งได้แก่ คำฟ้องก่อตั้งสิทธิ (Gestaltungsklage) และคำฟ้องขอให้กระทำการ นอกจากนี้ คำฟ้องดังกล่าวยังมีคำฟ้องย่อยที่สำคัญของแต่ละประเภทอีกด้วย สำหรับคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นสามารถทำการจำแนกตามสาระสำคัญได้ 5 ประเภท ดังต่อไปนี้¹²³

¹²² Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 84 Paragraph 1.

¹²³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). *หนังสือ รพี 47 มอญกฎหมายหลากหลายมุม*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 48-49.

1) คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)¹²⁴

สาระและวัตถุประสงค์ของคำฟ้องในประเภทนี้เป็นการขอให้ศาลปกครองทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระแก่ปัจเจกชน โดยอาจเป็นในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการออกคำสั่งดังกล่าวโดยได้กำหนดให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามจำกัดหรือเพิกถอนสิทธิของประชาชน หรือเปลี่ยนแปลงนิติสัมพันธ์โดยขัดแย้งกับความต้องการของปัจเจกชน การฟ้องคดีในประเภทนี้มีเงื่อนไขสำคัญคือคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ออกมานั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลเป็นการทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือนด้วย

เมื่อศาลปกครองได้ทำการพิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีจริง ศาลปกครองจะทำการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นโดยตรง โดยที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นจะต้องการกระทำอื่นใดแก่การทำลายผลของคำสั่งทางปกครองนั้นอีก สำหรับการที่ศาลปกครองได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายของการทำคำสั่งนี้หมายถึง ในกรณีที่สภาพการณ์ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงนั้นยังคงเป็นอยู่อย่างเดิมทางหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่อาจทำการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองได้ทำการเพิกถอนนั้นได้อีก

สำหรับเงื่อนไขประการสำคัญในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้ก็คือการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยในชั้นของการตรวจคำฟ้องนั้นศาลปกครองย่อมที่จะต้องทำการพิจารณาว่า มาตรการของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ทำการเพิกถอนนั้นถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยจะต้องทำการพิจารณาจากความหมายของคำสั่งทางปกครองที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น หากการกระทำใดๆยังอยู่ในขั้นเตรียมการเพื่อที่จะทำการออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ถือว่าการเช่นนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองแล้วแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ตลอดจน หนังสือเวียนต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้นก็ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ฟ้องคดีนั้นไม่สามารถที่จะนำเอาคำสั่งต่างๆเหล่านี้ขึ้นมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ทำการเพิกถอนได้

¹²⁴ นิติกร ชัยวิเศษ. (2566). วัตถุแห่งคดีในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 22(1), 69-70.

แต่ผู้ฟ้องคดีจะทำการฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองได้มีการออกมาและบังคับใช้จริงจนมากระทบสิทธิของตนก่อนนั่นเอง

ในกรณีคำสั่งทางปกครองใดได้ตกเป็นโมฆะนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจทำการฟ้องคดีในรูปของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เช่นเดิม ในทางปฏิบัติแล้วคำสั่งทางปกครองที่ตกเป็นโมฆะกับคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้นถือเป็นคำสั่งทางปกครองมีความใกล้เคียงกันเป็นอย่างมาก อันเป็นการยากแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะทำการเลือกประเภทคำฟ้องว่า จะฟ้องขอให้ศาลทำการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างไร โดยหากผู้ฟ้องคดีเลือกฟ้องขอให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเงื่อนไขอื่น ๆ ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องมีอยู่อย่างครบถ้วน อาทิ การได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมาแล้วก่อนที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง หรือการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาของการฟ้องคดี เป็นต้น

ทั้งนี้ หากในกรณีใดที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทางฝ่ายปกครองได้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองฉบับดังกล่าวไปแล้วจนทำให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองไม่อาจที่จะช่วยระงับผลของการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นได้เพราะเรื่องได้ถึงจุดยุติแล้วนั้น ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นการฟ้องที่ไม่มีประโยชน์อันใดต่อการยับยั้งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยังสามารถทำการฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลทำการยืนยันไม่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นได้เช่นเดิม โดยในกรณีนี้ย่อมจะต้องนำเอาหลักเกณฑ์ของการฟ้องคดีขอให้ศาลยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของนิติสัมพันธ์มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย โดยหากการฟ้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่สิ้นสุดผลไปแล้วนั้น ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการออกคำสั่งในทำนองเดียวกันของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองในอนาคตได้

2) คำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)¹²⁵

คำฟ้องในประเภทนี้ถือเป็นคำฟ้องรูปแบบพิเศษประการหนึ่งซึ่งเป็นการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามเป้าหมายของคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ คำฟ้องประเภทนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองทำการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ตน โดยคำฟ้องประเภทนี้

¹²⁵ Lorenz, D. (2000). *Verwaltungsprozeßrecht*. Berlin: Springer. P. 253-255.

ศาลปกครองจะทำการพิจารณาพิพากษาสั่งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองทำการออกคำสั่งทางปกครอง โดยหากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองได้ทำการปฏิเสธไม่ออกคำสั่งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทางหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองยังคงมีดุลพินิจอยู่ ศาลปกครองจะทำการพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่การออกคำสั่งนั้นทางหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองจะต้องทำการคำนึงถึงความเห็นในทางกฎหมายของศาลปกครองที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาด้วย

คำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองนี้ย่อมมีผลเป็นการยืนยันว่าการปฏิเสธหรือการนิ่งเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะทำการเรียกร้องให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทำการออกคำสั่งทางปกครอง หรือพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้โดยจะต้องทำการคำนึงถึงความเห็นทางกฎหมายของศาลปกครองที่ได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาด้วย ทั้งนี้ หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นศาลอาจทำการกำหนดมาตรการบังคับตามคำพิพากษาได้กำหนดเป็นโทษปรับทางปกครอง

3) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Allgemeine Leistungsklage)¹²⁶

คำฟ้องประเภทนี้เป็นคำฟ้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนซึ่งจะไม่ใช้การขอให้ศาลปกครองทำการพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองทำการออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองทำการพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในทางปกครอง ซึ่งการฟ้องในคดีประเภทนี้ การฟ้องคดีที่หน่วยงานทางปกครองมีดุลพินิจ ซึ่งศาลปกครองจะทำการพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณากระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างไรก็ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงความเห็นทางกฎหมายของศาลปกครองที่ได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาด้วย

สำหรับคำฟ้องขอให้ศาลปกครองกระทำการนี้ถือเป็นการกระทำอย่างอื่นใดที่มีใช้การออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีสามารถทำการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลปกครองก่อนแต่อย่างใด อีกทั้ง ในคดีประเภทนี้ยังไม่มีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีอีกด้วย แต่มีเงื่อนไขสำคัญประการเดียวที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำก่อนการฟ้องคดี นั่นก็คือ แจ้งให้หน่วยงานทางปกครองได้ทราบถึงความต้องการหรือความประสงค์ของตนและได้มีการเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวกระทำการแล้วเท่านั้น หากไม่มีการกระทำตามการเรียกร้อง

¹²⁶ Ibid, P. 397-399.

เช่นว่านี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการได้ นอกจากนี้ คำฟ้องขอให้ศาลปกครองกระทำการนั้นยังครอบคลุมไปถึงการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดสภาพการณ์แห่งการกระทำที่ผิดกฎหมายและการฟ้องขอให้ศาลปกครองระงับการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย

4) คำฟ้องขอให้ยืนยันความดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่ (Allgemeine Feststellungsklage)¹²⁷

คำฟ้องประเภทนี้เป็นคำฟ้องที่มีเป้าประสงค์ในการขอให้ศาลปกครองทำการพิจารณาพิพากษาวานิติสัมพันธ์ในทางปกครองนั้นยังคงดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่แล้วหรือขอให้ศาลพิพากษาแสดงถึงความเสียหายของคำสั่งทางปกครอง โดยคำฟ้องประเภทนี้มีเจตนารมณ์เป็นการจัดสภาพการณ์อันไม่แน่นอนหรือสภาพการณ์ที่มีลักษณะเป็นที่สงสัยเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ในทางปกครองให้หมดสิ้นไป ซึ่งคำฟ้องในประเภทนี้จะนำมาบังคับใช้กับนิติสัมพันธ์ในทางปกครองทุกประเภท เหตุเพราะคำฟ้องประเภทนี้มีขอบเขตการใช้เป็นไปอย่างกว้างนั่นเอง สำหรับในกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นคำฟ้องขอให้ยืนยันความดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่นี้มีลักษณะเป็นบทสำรอง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะทำการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ของนิติสัมพันธ์ทางปกครองใดนิติสัมพันธ์หนึ่งได้ก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีนั้นไม่สามารถอาศัยคำฟ้องในประเทศอื่นมาคุ้มครองแกสิทธิของตนได้แล้ว จึงทำให้คำฟ้องในประเภทนี้มีฐานะเป็นบทสำรองนั่นเอง

เงื่อนไขประการสำคัญของคำฟ้องขอให้ยืนยันความดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่นั้นสามารถทำการจำแนกได้ 3 ประการหลักๆ ดังต่อไปนี้

(1) คำฟ้องนั้นจะต้องเป็นการขอให้ศาลปกครองทำการยืนยันถึงความดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง หรือการขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพื่อแสดงความเสียหายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ

(2) ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีประโยชน์อันชอบธรรมในการยืนยันความดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายนั้นด้วย และ

(3) ผู้ฟ้องคดีจะต้องไม่มีหนทางอย่างอื่นอย่างใดแล้วสำหรับการบังคับการตามสิทธิของตนโดยอาศัยคำฟ้องก่อตั้งสิทธิหรือคำฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการ

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง

¹²⁷ Becker, R. H. (2022). Die allgemeine Feststellungsklage als unentbehrliches Hilfsmittel in der Haftpflichtschadenregulierung, Teil 2. ZFS Zeitschrift für Schadensrecht, 43(1), 8-11.

บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากการออกกฎของหน่วยงานทางปกครองนั้นตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว ผู้นั้นสามารถทำการยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้ทำการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎเหล่านั้นได้ โดยกฎที่ทางศาลปกครองจะทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในลักษณะของวัตถุแห่งการตรวจสอบนั้นจะต้องไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทตราขึ้นบังคับใช้ทุกประเภท โดยจำกัดเฉพาะกฎบางประเภทเท่านั้นที่สามารถเป็นวัตถุแห่งการตรวจสอบได้ ซึ่งก็คือ กฎที่ทางหน่วยงานทางปกครองได้ทำการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายก่อสร้างและกฎที่ทางหน่วยงานทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ตราขึ้นบังคับใช้ ดังนั้น กฎที่หน่วยงานทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ทำการตราขึ้นจึงไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคำร้องในกระบวนการพิจารณาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎของศาลปกครองได้

ในส่วนของกระบวนการพิจารณานั้นมีข้อสังเกตประการสำคัญก็คือการร้องขอต่อศาลให้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าวจะต้องกระทำภายในสองปีนับตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศใช้กฎฉบับดังกล่าว โดยศาลปกครองมีอำนาจที่จะทำการพิพากษาเป็นการเพิกถอนกฎย้อนหลังไปในอดีตหรือเพิกถอนกฎตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลไปในอนาคตดังเช่นการพิพากษาเพิกถอนกฎในกฎหมายของไทย ซึ่งหากมีการปรากฏข้อเท็จจริงว่ากฎที่หน่วยงานทางปกครองตราขึ้นนั้นเป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายจะถือว่ากฎดังกล่าวเป็นโมฆะ ดังนั้น ศาลปกครองจึงต้องทำการพิพากษาเพื่อแสดงถึงความเสียเปล่าของกฎนั้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการบัญญัติวางหลักประเภทของคำฟ้องเอาไว้หลายประเภทด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้การพิจารณาคำขอคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะต้องเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ที่ได้มีการบัญญัติให้ศาลปกครองผูกพันตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยไม่สามารถทำการพิจารณาและพิพากษาเกินไปกว่าคำขอท้ายฟ้องได้ แต่ทั้งนี้ศาลปกครองเยอรมันนั้นจำต้องผูกพันตามเหตุผลในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่าง

ใด ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมันจึงจะต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญนั่นเอง¹²⁸

2.2.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นกรอบแห่งการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 88 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีเนื้อหาและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์ของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ¹²⁹

มาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนี้มีวัตถุประสงค์ประการสำคัญ 2 ประการ ซึ่งก็คือ การเรียกร้องให้ศาลทำการตีความตามคำขอทั้งหลายให้เป็นไปตามความประสงค์ในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี และการห้ามศาลทำการตัดสินเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากความประสงค์หรือความต้องการของผู้ฟ้องคดี จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 88 นี้เป็นหลักสำคัญในการห้ามการตัดสินให้เป็นผลร้ายกว่าเดิม (Reformatio in Peius) ถือเป็นหลักการสำคัญของการไต่สวน และหลักการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาโดยคู่กรณี ซึ่งในเบื้องต้นของคดีปกครองนั้นศาลปกครองจะต้องทำการแสวงหาว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์หรือความต้องการอย่างไรการพิจารณาจากคำขอเป็นสำคัญ จากนั้นจึงทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุตามคำฟ้องว่าจะต้องมีการตีความคำขออย่างไร และการยื่นคำขอดังกล่าวเป็นคำขอแบบใด โดยผู้ที่มีสิทธิกำหนดคำขอตามคำฟ้องได้คือผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ในส่วนของการตีความคำขอให้สอดคล้องกับคำขอตามคำฟ้องนั้นสามารถนำเอาเหตุของคำฟ้องมาทำการพิจารณากำหนดได้เช่นกัน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงคำขอนั้นจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงคำฟ้องหรือการถอนฟ้อง คำขอ เหตุตามคำขอและคำร้องขอที่เป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์ข้อพิพาท ซึ่งโดยหลักแล้วศาลปกครองนั้นไม่สามารถทำการเปลี่ยนแปลงเหตุของการฟ้องคดีและวัตถุประสงค์ข้อพิพาทโดยอาศัยการตีความได้ เหตุเพราะการกระทำดังกล่าวย่อมไม่เป็นการคำนึงถึงความเกี่ยวข้องในทางระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคดีที่ยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณา การเปลี่ยนแปลง

¹²⁸ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 88.

¹²⁹ Sodan, H. et al. (2010). *Verwaltungsgerichtsordnung* (3rd Edition). Baden-Baden: Nomos. P. 1774.

คำฟ้องและการถอนฟ้อง¹³⁰ นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ว่าการตีความคำขอตามฟ้องนั้นอาจนำไปสู่การฟ้องร้องในทางภาวะวิสัยได้อีกด้วย อีกทั้ง ความตามมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 และแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องนั้นยังให้หมายความรวมถึงว่า ศาลปกครองนั้นมีอำนาจในการแปลความหมายของคำขอที่ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายได้เช่นกัน

2) ความหมายของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ¹³¹

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นหลักการที่ได้มาจากอิทธิพลของหลักการดำเนินคดีโดยคู่กรณี (Dispositionsmaxime) ที่ว่า ผู้ฟ้องคดีนั้นถือเป็นผู้กำหนดการดำเนินการของศาลปกครองตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดเช่นเดียวกันกับการกำหนดกรอบและวัตถุของการดำเนินคดี แต่หากนำบทบัญญัติมาตรา 88 ดังกล่าวนี้นำไปประกอบกับมาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 นั้น จะถือเป็นการกำหนดกรอบและวัตถุของคดีว่า ศาลปกครองนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการระบุคำขอของตนอันเป็นเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิทางศาลปกครอง¹³² หากการจัดทำคำฟ้องดังกล่าวดำเนินการโดยไม่มีทนายนั้นในกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีย่อมถือว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากอีกด้วย

ดังนั้น ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการมีคำขอที่แน่นอน¹³³ จนกว่าจะสิ้นสุดขั้นตอนของการนั่งพิจารณาด้วยวาจา ซึ่งจนกว่าจะถึงขั้นตอนดังกล่าวศาลปกครองจะต้องพยายามให้มีการกำหนดคำขอหรือพยายามหาความชัดเจนของคำขอที่ถูกบรรยายมา โดยกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องทำการให้คำแนะนำเพื่อขจัดความผิดพลาดในทางรูปแบบพร้อมทั้งจะต้องให้คำอธิบายกรณีที่คำร้องขาดความชัดเจนหรือเพื่อให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นนั้นแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังจะต้องทำการอธิบายถึงประเด็นอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาและวินิจฉัยข้อเท็จจริงด้วย¹³⁴ ดังนั้น บทบาทที่ได้สลับเปลี่ยนกันดังกล่าวของหลัก

¹³⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 90-92.

¹³¹ Eyermann, E. et al. (2000). *Verwaltungsgerichtsordnung* (11st Edition). Munchen: Back. P. 755.

¹³² Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1.

¹³³ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 2.

¹³⁴ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 86 Absatz 3 (3).

อำนาจของคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีและหลักหน้าที่ในการช่วยเหลือโดยศาลปกครองนั้นจะต้องดำเนินการตามหลักการที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ด้วย ทั้งนี้ หลักหน้าที่ในการช่วยเหลือดังกล่าวของศาลปกครองนั้นมีได้หมายความว่า ไม่มีหลักความผูกพันของศาลปกครองอยู่แต่อย่างใด

3) ขอบเขตของการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

สำหรับขอบเขตของการบังคับใช้ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นสามารถทำการจำแนกขอบเขตของการบังคับใช้หลักการดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตของการบังคับใช้ในทางวิธีพิจารณาความ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นสามารถนำมาบังคับใช้ได้กับทุกชั้นศาลปกครอง ซึ่งรวมไปถึงการนำไปใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งและในกรณีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือในคดีฟ้องขอให้ควบคุมกฎหมายลำดับรองโดยอนุโลมด้วย¹³⁵ โดยเฉพาะในเรื่องของการฟ้องขอให้ควบคุมกฎหมายลำดับรองนั้น การที่ศาลปกครองจะทำการตัดสินรับคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่อย่างนั้นจะต้องทำการตัดสินไปตามวัตถุประสงค์ในทางภาวะวิสัยของการดำเนินคดี กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องทำการตัดสินเพื่อยืนยันข้อบกพร่องของกฎหมายลำดับรองโดยหากประโยชน์ของผู้ยื่นคำขอไม่อาจเห็นได้อย่างแน่ชัดจากการยืนยันดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นในกรณีที่ไม่สามารถแยกส่วนของกฎหมายลำดับรองได้¹³⁶

สำหรับการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้นั้นจะต้องพิจารณาไปตามประเภทของคดีและข้อเท็จจริง ซึ่งรวมถึงข้อกฎหมายที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นมีความเห็นว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 นั้นสามารถใช้ได้ในกรณีที่คำขอที่เป็นการภายในของการดำเนินคดีด้วย อาทิเช่น คำสั่งให้โอนหรือการเตรียมเอกสารในคดีและการเปลี่ยนคำฟ้อง เป็นต้น ด้วยหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้จะไม่ใช้บังคับกับกรณีคำสั่งตัดสินที่ศาล

¹³⁵ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 47.

¹³⁶ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 47 Absatz 5.

ปกครองดำเนินการเองได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอ ยกตัวอย่าง คำตัดสินเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม¹³⁷ คำตัดสินเกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียม¹³⁸ และคำตัดสินเกี่ยวกับการใช้บังคับได้ชั่วคราว¹³⁹ เป็นต้น

จากขอบเขตการใช้หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในทางวิธีพิจารณาความ จะเห็นได้ว่า การนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นการบังคับใช้กับกรณีของวิธีพิจารณาจะต้องมีคำพิพาทและวิธีพิจารณาที่จะต้องมีการจัดทำคำสั่งโดยไม่มีข้อยกเว้น¹⁴⁰ แม้ว่าเหตุดังกล่าวจะเป็นเรื่องมาตรการฉุกเฉินก็ตาม ซึ่งในการฟ้องคดีขอให้ควบคุมกฎหมายลำดับรองได้มีการนำเอาหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอมาบังคับใช้เช่นกันเช่นกัน สำหรับลักษณะพิเศษของคำพิพาทที่มีผลเป็นการเพิกถอนกฎ¹⁴¹ นั้นก็ไม่อาจทำการตีความขยายอำนาจแก่ศาลปกครองให้ทำการพิพาทไปถึงบทบัญญัติของอื่นหรือส่วนของกฎที่ไม่เกี่ยวข้องบางส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฟ้องเอาไว้ได้¹⁴² อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของคำพิพาทในลักษณะของการเพิกถอนกฎเฉพาะส่วนที่ฟ้องนั้นอาจจะไม่สามารถใช้บังคับได้เช่นกัน เพราะในความเป็นจริงแล้วก็อาจมีกรณีที่กฎทั้งฉบับนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ อันเนื่องมาจากการที่ส่วนที่เหลือของกฎที่ไม่ได้ถูกโต้แย้งหรือถูกเพิกถอนนั้นจะไม่สามารถเกิดการดำเนินการต่อตามเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญได้ หรือในกรณีที่ผู้ออกกฎจะไม่ออกกฎนั้นหากไม่มีบทบัญญัติที่ถูกต้องได้แย่งนั่นเอง

อีกทั้ง หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอนี้ยังเป็นหลักการที่ใช้บังคับแต่เฉพาะในกรณีของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังใช้บังคับโดยอนุโลมกับการกระทำในวิธีพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้เข้ามาในคดีด้วย อาทิ ในเรื่องของการยอมรับหรือการสละสิทธิ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังไม่จำกัดเฉพาะกับการบังคับใช้แก่การฟ้องคดีเท่านั้นแต่ยังหมายความรวมถึงการบังคับใช้กับคำขอในขั้นตอนของการอุทธรณ์คำขอเกี่ยวกับพยานหลักฐาน และคำขอเกี่ยวกับบันทึกในสำนวน เป็นต้น ได้อีกด้วย

(2) ขอบเขตการใช้ในทางเนื้อหา

ขอบเขตการใช้หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในทางเนื้อหานี้เป็นในเรื่องของการผูกพันกับคำขอท้ายฟ้องซึ่งไม่เพียงแต่ครอบคลุมไปถึงรูปแบบของคำพิพาทเท่านั้น ซึ่ง

¹³⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 154.

¹³⁸ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 167 Absatz 1.

¹³⁹ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 164.

¹⁴⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 122 Absatz 1.

¹⁴¹ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 47 Absatz 5 Satz 2.

¹⁴² Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) § 78 Absatz 2.

ในส่วนของเหตุผลแห่งคำพิพากษานั้นศาลปกครองก็สามารถนำเอาเหตุทางกฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากที่คำสั่งทางปกครองได้มีการโต้แย้งกันเอาไว้แล้วมีคำสั่งไม่รับคำขอท้ายฟ้องนั้นก็ได้ แต่ศาลปกครองกลับไม่สามารถทำการยืนยันถึงข้อเท็จจริงที่มาจากตนเองที่อยู่นอกเหนือไปจากคำขอท้ายฟ้องได้แต่อย่างใด

4) เนื้อหาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ¹⁴³

สำหรับเนื้อหาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นสามารถทำการจำแนกเนื้อหาสาระสำคัญได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) การผูกพันตามคำขอ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 นี้ได้กำหนดให้ศาลปกครองจะต้องทำการพิพากษาตามคำขอโดยห้ามศาลปกครองทำการพิจารณาพิพากษาคัดสินเกินกว่าหรือตัดสินเป็นอย่างอื่นนอกเหนือไปจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ยังห้ามศาลปกครองมิให้ไม่ทำการพิจารณาคำขอนั้น กล่าวคือ ห้ามศาลปกครองทำการละเลยไม่หยิบยกคำฟ้องบางส่วนขึ้นพิจารณา แต่หากเป็นกรณีการพิพากษาน้อยกว่าที่ขอและการพิพากษายกฟ้องในส่วนที่เหลือนั้นไม่ถือเป็นข้อห้ามตามหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด โดยในกรณีคำขอในส่วนของกรณีการอุทธรณ์นั้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอยังได้มีการวางหลักเป็น การห้ามมิให้ศาลกระทำการอันเป็นการเพิ่มผลเสียให้แก่ผู้อุทธรณ์ (Reformatio in Peius) อีกด้วย

คำขอของคำฟ้องนั้นถือเป็นวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มครองสิทธิทางศาลซึ่งจะถูกกำหนดโดยผู้ฟ้องคดี¹⁴⁴ ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันกับสิทธิเรียกร้องในทางวิธีพิจารณาคดีที่หมายรวมไปถึงข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้นำมาเป็นคำขอของตนด้วย¹⁴⁵ สำหรับการกำหนดนิยามของวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทนั้นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอโดยอาศัยสิทธิตามฐานแห่งกฎหมายสารบัญญัติหลายฉบับจะถือว่าเป็นกรณีไม่มีคำขอที่หลากหลาย แต่เป็นคำขอเพียงคำขอเดียว เช่นเดียวกับสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายและสิทธิเรียกร้องตามดุลพินิจ เพื่อให้ได้รับการอนุญาตที่เท่าเทียมกัน ส่วนในกรณีของการฟ้องเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและคำขอนั้น คำขอดังกล่าวจะถูกกำหนดจากคำสั่งทางปกครองโดยศาลปกครองไม่สามารถนำคำสั่งทางปกครองอื่นเข้ามาพิจารณาเองได้

¹⁴³ Eyermann, E. et al. *Supra* Note 82. P. 757-759.

¹⁴⁴ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 1.

¹⁴⁵ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 3.

(2) การไม่ผูกพันตามคำขอ

เนื้อหาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในประการนี้เป็นในเรื่องของการที่ศาลปกครองจะต้องทำการแสวงหาคำขอของคำฟ้องคดีหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการคุ้มครองสิทธิโดยศาลซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีความคำขอก็ได้ โดยคำขอนั้นสามารถทำการพิจารณาได้จากองค์รวมของคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการให้เหตุผลของคำฟ้อง ซึ่งศาลปกครองนั้นจะไม่ผูกพันไปตามคำฟ้องที่ยื่นโดยผู้ฟ้องคดีในกรณีที่คำขอของผู้ฟ้องคดี นอกจากจะเป็นคำขอที่ไม่ตรงแล้วยังเป็นคำขอที่ไม่สมบูรณ์ โดยศาลปกครองสามารถกระทำได้เพียงแต่การตีความคำขอตามคำอธิบายของผู้ฟ้องคดีและไม่อาจตีความเกินไปกว่านั้นได้ เหตุเพราะตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นเป็นหลักการที่ไม่อนุญาตให้ศาลปกครองทำการตีความเกินไปจากสาระสำคัญอันเป็นความประสงค์ของคู่กรณีในคดีได้ อีกทั้ง ยังไม่สามารถทำการละเลยคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย¹⁴⁶

การแสวงหาคำขอตามคำฟ้องนี้ ศาลปกครองจะไม่ทำการพิจารณาเพียงแต่คำฟ้องแรกหรือคำเพิ่มเติมคำขอเท่านั้น แต่ยังจะทำการตีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการคุ้มครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ได้มีการระบุเอาไว้มาเป็นประเภทที่ตรงกับการคุ้มครองสิทธิทางศาล อาทิ การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นคำฟ้องหรือในทางกลับกันการอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นคำอุทธรณ์คำสั่งหรือในทางกลับกัน แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ใช่คำฟ้องคดีที่เป็นคำขอให้ศาลปกครองควบคุมกฎหมายลำดับรองเป็นต้น ซึ่งการแสวงหานี้ยังหมายความรวมถึงการตีความเปลี่ยนแปลงประเภทของคดี อาทิ การตีความเปลี่ยนจากคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอันเป็นคดีฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองหรือฟ้องให้กระทำการ การตีความเปลี่ยนจากคดีฟ้องให้กระทำการเป็นคดีฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองและในทางกลับกันการตีความเปลี่ยนจากคดีให้ยืนยันเป็นคดีฟ้องให้กระทำการหรือคดีให้ออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

นอกจากนี้ การตีความคำโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการตีความคำขอให้ยืนยันเป็นคำขอให้กระทำการนั้นก็ไมถือว่าการตีความดังกล่าวเป็นการขัดหรือแย้งต่อข้อห้ามตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด การไม่ผูกพันตามคำขอของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นมีเงื่อนไขประการสำคัญคือ การที่คำขอนั้นเป็นคำขอที่มีข้อจำกัดแต่การนำเสนอในส่วนอื่นของผู้ฟ้องคดีนั้นสามารถเห็นได้ว่า ในท้ายที่สุดแล้วการให้กระทำการจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีนั่นเอง สำหรับการตีความในทางกลับกันนั้นกรณีที่เปลี่ยนคำฟ้องให้กระทำการเป็นคดีฟ้องขอให้ยืนยันนั้นจะเกิดได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่เข้าเงื่อนไขเป็นข้อยกเว้น

¹⁴⁶ นรินทร์ อุ้นแก้ว. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 153-154.

เท่านั้น แต่หากเป็นในกรณีของการตีความในกรณีคำขอให้ยืนยันเป็นคำขอที่มีเหตุหรือมีมูลนั้นไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากในขั้นตอนของการอุทธรณ์ได้กำหนดให้ต้องมีนายความ จึงอาจกล่าวได้ว่า การตีความคำอุทธรณ์นั้นโดยหลักแล้วย่อมจะไม่เกิดขึ้นในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี

ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถกำหนดคำจำกัดคำขอของตนเองได้หากวัตถุประสงค์ที่พิพาทกันนั้นสามารถแยกออกจากกันได้ โดยศาลปกครองก็จะต้องผูกพันกับข้อจำกัดดังกล่าวนี้ด้วยซึ่งในกรณีนี้ไม่ถือเป็นการขัดขวางการดำเนินการของศาลปกครองแต่อย่างใด แต่หากมีการระบุอย่างชัดเจนว่ามีคำขอเฉพาะในส่วนของการให้มีคำสั่งใหม่ อาทิ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเฉพาะในส่วนของการลดหนี้ภาษีนั้น ศาลปกครองสามารถที่จะทำการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับภาษีดังกล่าวได้หากโดยรวมแล้วคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีความผิดพลาดเกิดขึ้นจริง แต่สำหรับในกรณีที่วัตถุประสงค์ที่พิพาทนั้นไม่สามารถจำแนกออกจากกันได้โดยข้อจำกัดที่ได้มีการระบุไว้ในคำขอของผู้ฟ้องคดีศาลปกครองไม่จำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาแต่อย่างใด

ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการโต้แย้งคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างโดยทำการโต้แย้งเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างบางส่วนของอาคารดังกล่าว ซึ่งคำขอเช่นนี้เป็นการคำขอให้ควบคุมกฎหมายลำดับรองที่โดยหลักแล้วสามารถทำการจำกัดได้เฉพาะการกำหนดบางส่วนของการก่อสร้างได้ แต่หากเป็นในกรณีที่เป็นการทำให้แผนดังกล่าวกลายเป็นแผนที่ไม่มีความสมบูรณ์นั้นจะถือเป็นข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะสามารถทำการพิพากษาเกินคำขอ โดยการชี้ให้เห็นว่าแผนดังกล่าวทั้งหมดโดยรวมนั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว อีกทั้ง ในกรณีที่เป็นการคำสั่งเกณฑ์ทหารนั้นผู้ฟ้องคดีจะสามารถทำการโต้แย้งได้เพียงทั้งหมดโดยไม่สามารถจำกัดให้อยู่เฉพาะในส่วนใดส่วนหนึ่งของการยืนยันความเหมาะสมได้นั่นเอง

5) สาระและวัตถุประสงค์ของข้อจำกัดของการตีความคำขอ¹⁴⁷

การตีความคำขอนั้นเป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ โดยหลักดังกล่าวนี้ได้บัญญัติวางหลักให้ผู้พิพากษาจะต้องทำการตีความคำขอท้ายฟ้องอย่างมีคุณภาพโดยไม่เน้นในเรื่องของปริมาณในการตีความคำขอที่จะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมและการอยู่เหนือคู่กรณีเพื่อก่อให้เกิดความเที่ยงธรรมของผู้พิพากษา อีกทั้ง ยังเป็นการคำนึงถึงหลักการดำเนินคดีโดยคู่กรณี (Dispositionsgrundsatz)¹⁴⁸ และมีความสำคัญของคู่กรณีในการ

¹⁴⁷ Sodan, H. et al. *Supra* Note 80. P. 1779-1781.

¹⁴⁸ Sala, R. M. (2014). Verbraucherschutz auf Kosten der Dispositionsmaxime: War das erforderlich?. *Journal of European Consumer and Market Law*, 3(3), 178-182.

เป็น “นาย” ต่อวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยสำหรับการกำหนดจุดสนใจไปที่คำขอท้ายฟ้องนั้น ถือเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความกระชับของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เหตุเพราะวัตถุแห่งข้อพิพาทจะกลายเป็นจุดมุ่งเล็งและไม่ถูกขยายออกไปจนกลายเป็นสิ่งแปลกปลอม

โดยหลักแล้วศาลปกครองจะถูกห้ามไม่ให้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีที่แตกต่างเกินกว่าหรือน้อยกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ ยกเว้นในกรณีที่ศาลได้ทำการพิพากษาคัดสินให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนมากกว่าที่ขอ ซึ่งจะต้องเป็นในกรณีที่คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลงผิดและไม่สามารถที่จะการคำนวณความผิดที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอยังได้ทำการตัดหลักการห้ามวินิจฉัยให้มีผลลัพธ์ที่ร้ายกว่าเดิมของศาลออกไปอีกด้วย การตัดสินว่าศาลได้พิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับเนื้อหาของคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ

สำหรับการตีความคำขอในคดีปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ประการสำคัญที่จะต้องทำการพิจารณาทั้งหมด 3 ประเด็น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁴⁹

(1) ความเกี่ยวข้องของคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น โดยหลักแล้วคำร้องที่มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ถือเป็นการเพียงพอ แต่หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอันใหม่ขึ้นซึ่งไม่ได้มีในคำสั่งทางปกครองแรก ในกรณีนี้ ศาลปกครองย่อมผูกพันกับคำขอท้ายฟ้องดังกล่าว¹⁵⁰

(2) การตีความคำร้องขอในกรณีเกี่ยวกับประเภทของคำฟ้อง

ความสัมพันธ์ของคำร้องขอโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำร้องขอออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหลักแล้วหากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการยื่นเพียงแต่คำร้องขอโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ศาลปกครองก็ย่อมไม่สามารถจะรับรู้ในทันทีทันใดได้ว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองทำการออกคำสั่งทางปกครองได้ คำขอท้ายฟ้องนั้นมีคำขอหลายประการด้วยกัน ซึ่งโดยปกติแล้วการมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งปกครองอันใดอันหนึ่งทั้งหมดนั้นจะทำให้ความสอดคล้องกับประโยชน์ของคู่กรณีที่ได้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ หากคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่

¹⁴⁹ นรินทร์ อุ่นแก้ว. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 156-157.

¹⁵⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 86 Absatz 3.

เป็นภาระและเป็นองค์ประกอบที่ให้ประโยชน์นั้น ตามหลักแล้วจะถือว่าคำขอเหล่านี้มาอยู่ในกรอบของคำขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

คำร้องขอโต้แย้งในความสัมพันธ์ต่อคำร้องขอให้กระทำการและคำร้องขอยืนยันนั้น โดยหลักแล้วจะเป็นคำร้องที่ได้ก่อให้เกิดหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบและตีความคำขอคำฟ้องในกรณีที่มีความบกพร่องเกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นในกรณีที่ไมปรากฏว่าได้มีคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งอยู่ในขณะที่ทำการฟ้องโต้แย้งนั้น หากคำสั่งทางปกครองมาอยู่ในรูปแบบของคำฟ้องประเภทอื่น อาทิ คำฟ้องขอยืนยันสิทธิและคำฟ้องขอให้กระทำการ เป็นต้น ก็สามารถดำเนินการได้ แต่ในทางกลับกันคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะทำการเปลี่ยนมาเป็นคำร้องขอยืนยันสิทธิได้เช่นกัน หากการตัดสินใจให้เกิดหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถกระทำได้เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องมีการอนุญาตก่อนนั่นเอง

สำหรับความสัมพันธ์ของคำร้องขอให้ยืนยันสิทธิที่มีต่อกรณีการร้องขอโต้แย้งสิทธินั้น หากคำขอให้ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะนั้นจะไม่สามารถทำการเปลี่ยนมาเป็นคำร้องขอโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากคำร้องยืนยันที่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องนั้นควรจะถูกต้องความให้เป็นคำร้องเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในลักษณะของคำร้องขอโต้แย้งแทน ซึ่งหากระหว่างระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้ การตีความคำร้องขอยืนยันสิทธิให้เป็นไปตามคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับการปฏิเสธ การตีความคำร้องให้กระทำการกลายเป็นคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าเป็น มาตรการที่ได้รับการยอมรับกันว่าให้สามารถกระทำได้ ซึ่งแตกต่างไปจากการตีความคำร้องขอโต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้เปลี่ยนมาเป็นคำร้องขอควบคุมกฎหมายที่ไม่สามารถกระทำได้ เหตุเพราะความแตกต่างกันในเรื่องของเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของตนเอง¹⁵¹

(3) การตีความคำร้องที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในชั้นศาล

การตีความคำร้องเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวก่อนพิพากษาในชั้นศาลนั้นสามารถที่จะทำการตรวจสอบตีความคำขอท้ายคำร้องให้เหมาะสมถูกต้องได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อพิพาทนั้นผู้ยื่นคำร้องดำเนินการเองโดยไม่มีทนายความ การที่คำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถเปลี่ยนมาเป็นคำร้องขอให้ยืนยันการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน โดยในกรณีที่การยื่นคำร้องเป็นการดำเนินการที่มี

¹⁵¹ นรินทร์ อุ้นแก้ว. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 157-158.

ทนายความด้วยนั้น การตีความจะต้องเป็นการตีความโดยมีขอบเขตอย่างแคบซึ่งจะต้องถือตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในคำร้องของผู้ยื่นคำร้องเป็นสำคัญ

การตีความคำร้องในกรณีเช่นนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทำการโต้แย้งคำสั่งอันเป็นคำสั่งภายในตามหน้าที่ของราชการและคำร้องที่ยื่น ตามมาตรา 80 วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง ค.ศ. 1960 เพราะหากไม่มีคำสั่งทางปกครองคำร้องดังกล่าวจะไม่สามารถทำการยื่นต่อศาลปกครองได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีความคิดเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นการละเมิดหลักการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิโดยศาลที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากหากศาลปกครองทำการตีความคำขอที่ผิดพลาดของคำร้องขอให้ยุติมาตรการที่ไม่ใช่ประโยชน์โดยเห็นว่าเป็นคำร้องให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งตามขั้นตอนของวิธีชั่วคราวก่อนการพิพากษาอันเป็นลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาศีกษานั้นได้กำหนดให้มีการบรรยายคำฟ้องเป็นข้อสรุปการตีความคำอุทธรณ์คำสั่งด้วย

6) คำขอท้ายฟ้อง

คำขอของคำฟ้องถือเป็นเจตนารมณ์แห่งการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิทางศาลซึ่งผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้กำหนดคำฟ้อง¹⁵² และการจัดทำคำฟ้องโดยไม่มีทนายตามกฎหมายปกครองนั้นถือเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดให้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นจำต้องมีคำขอที่แน่นอนจนกว่าจะสิ้นสุดขั้นตอนของการนั่งพิจารณาด้วยวาจาได้¹⁵³ โดยศาลปกครองจะต้องพยายามให้มีการกำหนดคำขอและพยายามหาความชัดเจนของคำขอตามที่ทางผู้ฟ้องคดีได้ตั้งเอาไว้ โดยบทบาทที่ทำการสลับสับเปลี่ยนกันของหลักอำนาจของความฝ่ายผู้ฟ้องคดีและหลักหน้าที่ในการช่วยเหลือโดยศาลปกครองนั้นก็ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย แต่ในส่วนหลักหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือโดยศาลนั้นจะมีได้หมายความว่า ไม่มีหลักความผูกพันของศาลปกครองอยู่อีกต่อไป ในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องนั้นสามารถจำแนกประเด็นการพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การแสวงหาคำขอท้ายฟ้อง

โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองจะต้องทำการแสวงหาเจตนารมณ์ของการคุ้มครองสิทธิทั้งจากคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลตามคำฟ้องที่ได้ปรากฏอยู่ในคำขอหรือปรากฏอยู่ในการนำเสนอของผู้ฟ้องคดีโดยรวม ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ

¹⁵² Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 1.

¹⁵³ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 2.

เยอรมนีนั้นจะเห็นได้ว่า กรณีที่เป็นการสอดคล้องกับสภาพผลประโยชน์ตามปกติของผู้แสวงหาหนี้ หากมีความประสงค์ที่จะได้รับการคุ้มครองต่อสิทธินั้นจะต้องได้รับการตีความอย่างครอบคลุม โดยยึดเอาเจตนารมณ์ของการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเป็นหลักเกณฑ์ประการสำคัญ ซึ่งการแสวงหาคำขอท้ายฟ้องในกรณีที่มีหนายความทำการดำเนินคดีแทนนั้นจะมีความเคร่งครัดมากกว่าในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเองโดยไม่มีหนายความคอยช่วยอีกด้วย

(2) การตีความคำร้องในส่วนของคำขอท้ายฟ้องที่ถูกแสวงหา

โดยหลักนั้นศาลปกครองจะไม่ผูกพันกับถ้อยคำของคำร้องซึ่งหลักการประการนี้มีความแตกต่างอันเป็นผลมาจากเอกสิทธิของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองนั้นจะมีขอบเขตของการตีความเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการอ้างอิงด้วย¹⁵⁴ ดังนั้น หากผู้พิพากษาก้าวข้ามเกินไปกว่าขอบเขตประการสำคัญของการตีความจึงอาจก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรมขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการที่ศาลปกครองได้เข้าไปทดแทนในจุดที่คู่กรณีประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของผู้พิพากษานั้นก็ไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน เนื่องจากการตีความนั้นจะต้องเป็นการตีความทำให้สิ่งที่คู่กรณีประสงค์นั้นได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทนั้นโดยขึ้นอยู่กับภาระการแบ่งบทบาทในแต่ละคดี

จากการศึกษาในประเด็นของสาระและวัตถุประสงค์ของข้อจำกัดของการตีความคำขอและคำขอท้ายฟ้องนั้นสามารถสรุปใจความได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่บังคับใช้ในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นเป็นหลักการที่กำหนดให้ศาลปกครองจะต้องทำการตีความคำขอทั้งหลายให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ โดยตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ผู้พิพากษาจะต้องทำการตีความคำขอท้ายฟ้องอย่างมีคุณภาพไม่ใช่เป็นการตีความโดยเน้นปริมาณ เหตุเพราะคำขอท้ายฟ้องถือเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีมีความกระชับเนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทได้ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจง โดยไม่ขยายขอบเขตเกินไปกว่าความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

ทั้งนี้ แม้คำขอท้ายฟ้องตามหลักคำพิพากษาเกินคำขอนั้นจะมีเจตนารมณ์เป็นการคุ้มครองสิทธิทางศาลให้แก่ทางผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดประเด็นพิพาทในคำฟ้องก็ตาม แต่การทำคำฟ้องเองโดยไม่มีหนายความในคดีปกครองนั้นถือเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก ดังนั้นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเองโดยไม่มีหนายความในคำฟ้องดังกล่าวจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการคำขอที่

¹⁵⁴ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 86 Absatz 3.

แน่นอนจนกว่าจะสิ้นสุดขั้นตอนของการนั่งพิจารณาด้วยวาจาได้¹⁵⁵ โดยศาลปกครองจะต้องทำการพยายามให้มีการกำหนดคำขอหรือพยามหาความชัดเจนหรือทำการตีความคำขอที่ไม่ชัดเจนของผู้ฟ้องคดีที่ได้บรรยายมาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น¹⁵⁶ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ของศาลปกครองนั้นถือเป็นการดำเนินการตามหลักหน้าที่ในการช่วยเหลือโดยศาลนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวนี้มีได้หมายความว่าไม่มีการนำเอาหลักความผูกพันของศาลมาบังคับใช้แต่อย่างใด

การตีความคำขอหรือการแสวงหาคำขอท้ายฟ้องของศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีหลักการในการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ในศาลชั้นต้น ศาลไม่ควรที่จะผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเสนอ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงความเห็นทางกฎหมายในศาลชั้นต้นนี้ไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์พิพาทนั่นเอง

(2) การแสวงหาคำขอท้ายฟ้องหรือการตีความคำขอท้ายฟ้องนั้นในเบื้องต้นศาลปกครองจะต้องทำการแสวงหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการคุ้มครองสิทธิคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลตามคำฟ้องที่ได้ปรากฏอยู่ในคำขอหรือปรากฏอยู่ในองค์รวมข้อเสนอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักสำหรับการให้เหตุผลของคำฟ้องของศาลปกครองที่ไม่ผูกพันตามคำขอที่ยื่นโดยผู้ฟ้องเป็นในกรณีที่ศาลปกครองนั้นจะต้องทำการพิจารณาถึงความปรารถนาหรือคำขอที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงในทางของรูปแบบที่เป็นตัวอักษรหรือถ้อยคำของคำขอที่ได้มีการเขียนบรรยายมาเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คำขอของผู้ฟ้องคดีมีความไม่ชัดเจนนั้น ศาลปกครองจึงจะต้องทำการพิจารณาในเนื้อหาของคำฟ้องเพื่อให้เข้าใจถึงความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ¹⁵⁷

ขอบเขตของการตีความคำขอที่สำคัญของศาลปกครองนั้นก็คือ การที่ผู้พิพากษานั้นจะต้องไม่ทำการตีความก้าวข้ามเกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจและไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องทำการอธิบายความอย่างอื่นเพื่อไปทดแทนความประสงค์ที่แท้จริงของคู่กรณีแต่อย่างใด โดยศาลปกครองควรที่จะต้องทำการตีความเพื่อให้สิ่งที่คู่กรณีประสงค์นั้นเกิดขึ้นได้อย่าง

¹⁵⁵ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 1.

¹⁵⁶ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1 Satz 2.

¹⁵⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 86 Absatz 3.

แท้จริงแต่ทั้งนี้ การตีความคำขอของศาลปกครองให้มีความสอดคล้องกับคำขอตามฟ้อง หรือเหตุของคำฟ้องนั้นสามารถนำมาพิจารณากำหนดได้เช่นกัน¹⁵⁸

จากที่กล่าวมาในความข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า การแสวงหาคำขอท้ายฟ้อง หรือการตีความคำขอท้ายฟ้องนั้น ศาลปกครองสามารถกระทำได้แต่เพียงการตีความคำขอตามคำอธิบายที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำขึ้นแต่ไม่สามารถทำการตีความอันมีลักษณะเป็นเกินไปกว่าสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ได้ เพราะหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นไม่อนุญาตให้สาระสำคัญของการตีความคำขอนั้นเกินไปกว่าจุดที่คู่กรณีประสงค์จะให้ขึ้น อีกทั้ง ศาลปกครองยังจะต้องไม่ทำการละเลยคำขอของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การตีความคำขอที่มีหนายความกับคำขอที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำขึ้นเองโดยไม่มีหนายความนั้นจะมีขอบเขตในการตีความที่เคร่งครัดแตกต่างกันไป โดยการตีความคำขอในกรณีที่หนายความเป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองจะต้องตีความโดยมีขอบเขตที่แคบหรือเคร่งครัดกว่าการตีความคำขอที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการเอง อีกทั้ง ในกรณีที่คำขอเป็นคำขอที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเองนั้นศาลปกครองเยอรมันยังมีอำนาจในการตีความเปลี่ยนรูปแบบของการให้ความคุ้มครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ระบุเอาไว้ในฟ้องมาเป็นประเภทที่ตรงกับ การคุ้มครองหรือตีความเปลี่ยนแปลงประเภทของคดีก็ได้ โดยการดำเนินการของศาลปกครองในลักษณะนี้ไม่ถือเป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด

(3) ศาลปกครองทุกชั้นศาลมีอำนาจในการตีความคำขอท้ายฟ้อง กล่าวคือ การตีความคำขอท้ายฟ้องจะถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอหรือไม่นั้น จะขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบอย่างเต็มที่ของศาลอุทธรณ์และในการพิจารณาในชั้นศาลคดีโดยถือว่าเป็นข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่ศาลเองจะต้องทำการพิจารณาและคำนึงถึงสิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการก็คือการแสวงหาคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งศาลฎีกาจะทำการพิจารณาจากสิ่งที่คู่กรณีทำการนำเสนอต่อศาลทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเหตุผลของคำฟ้องและเป้าหมาย หรือความประสงค์ที่แท้จริงของการขอให้คุ้มครองแก้ไขสิทธิของตนโดยศาล

7) กรณีที่เป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและผลในทางกฎหมาย¹⁵⁹

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีกรณีที่

¹⁵⁸ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 88.

¹⁵⁹ Eyermann, E. et al. *Supra* Note 82. P. 759.

สามารถจะถูกละเมิดได้ หากศาลปกครองได้ทำการพิพากษาเกินกว่าหรือพิพากษาเป็นอย่างอื่น นอกเหนือไปจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สามารถปรากฏขึ้นได้ในส่วนของเหตุผลในคำพิพากษา ยกตัวอย่างเช่น การที่ศาลปกครองพิพากษายกฟ้องคดีฟ้องเกี่ยวกับการยืนยันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมความผิดพลาดของผู้ฟ้องคดี โดยในคำพิพากษานั้นกลับได้มีการกล่าวถึงพฤติกรรมที่ผิดพลาดอื่นๆด้วย นอกจากนี้ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นยังอาจถูกละเมิดได้อีกหากศาลปกครองได้ทำการกำหนดค่าขอหรือความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีผิดพลาด ซึ่งคำพิพากษาของศาลที่เกิดขึ้นจากข้อผิดพลาดดังกล่าวนี้จะไม่ถือว่าเป็นการมีคำพิพากษาบางส่วนแต่จะถือว่าเป็นคำพิพากษาคอบส่วนที่มีความผิดพลาด ซึ่งข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจะต้องถูกกำจัดหรือทำให้สิ้นไปได้ด้วยวิธีการอุทธรณ์โต้แย้งเท่านั้น

อีกทั้ง กรณีการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ยังเกิดขึ้นได้อีกในกรณีที่ศาลผู้มีหน้าที่ทำการพิจารณาอุทธรณ์ได้ทำให้ผู้ที่อุทธรณ์นั้นมีสถานะที่แย่ยิ่งกว่าเดิม จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการที่ขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของทางวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญ โดยการจะรักษาหรือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวนี้ อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ศาลฎีกาจะสามารถทำการตรวจสอบได้เต็มที่และศาลฎีกานั้นสามารถทำการแสวงหาคำขอหรือข้อประสงค์ของคำฟ้องได้เองอีกด้วย

ดังนั้น กรณีของการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นข้อผิดพลาดที่สามารถถูกอุทธรณ์โต้แย้งได้ โดยการที่ขั้นตอนของการตีความคำขอท้ายฟ้องจะเป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอหรือไม่นั้นจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างเต็มที่ของศาลอุทธรณ์ และในวิธีพิจารณาในชั้นศาลฎีกานั้นจะถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นข้อบกพร่องของการดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาที่ศาลเองจะต้องทำการพิจารณาและคำนึงถึงการแสวงหาคำขอท้ายฟ้องเป็นสำคัญ ซึ่งศาลฎีกาจะทำการพิจารณาสิ่งที่คู่กรณีได้มีการนำเสนอขึ้นมาทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนหนึ่งของเหตุผลของคำฟ้องและความประสงค์ที่แท้จริงของการขอให้คุ้มครองสิทธิโดยศาล จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการในกรณีที่เป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นอาจถือเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักสิทธิในการรับฟังคู่กรณีในการดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเช่นกัน แล้วยังอาจเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาลที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การละเมิดหรือการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้เป็นในกรณีที่สามารทำการแก้ไขเยียวยาได้¹⁶⁰

¹⁶⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 110.

2.2.4 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมาย

เยอรมัน

แม้ว่าในบทบัญญัติมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะมีหัวใจสำคัญเป็นการดำเนินการตามหลักการไต่สวน และหลักการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาโดยคู่กรณีในคดีปกครองก็ตาม แต่หลักการในบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอในคดีปกครองเอาไว้เช่นกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁶¹

1) กรณีของการที่ศาลปกครองได้พิพาทตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีได้เงินค่าตอบแทน มากกว่าคำขอที่ได้เสนอมาน โดยหากคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นคำขอที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลงผิด และตัวของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่สามารถที่จะทำการคำนวณความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ศาลปกครองสามารถที่จะทำการพิพาทค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายให้ตามความเป็นจริงได้

2) กรณีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและการมีผลบังคับชั่วคราว เป็นในกรณีที่ศาลปกครองสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆได้โดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีการนำคำขอจากผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

3) หลักการห้ามพิพาทเกินคำขอนี้จะไม่นำมาใช้บังคับแก่คำขอในวิธีพิจารณาอาทิเช่น คำขอเกี่ยวกับพยานหลักฐานหรือคำขอเกี่ยวกับบันทึกในสำนวน¹⁶² เป็นต้น

4) ในกรณีที่โดยภาพรวมแล้วคำสั่งนั้นถือเป็นคำสั่งที่มีความผิดพลาดอันเป็นกรณีที่วัตถุแห่งข้อพิพาทไม่สามารถทำการจำแนกออกจากกันได้ ตามข้อจำกัดที่ได้ระบุไว้ในคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นที่จะต้องมีการนำมาพิจารณาแต่อย่างใด โดยในกรณีนี้ถือเป็นข้อยกเว้นที่ศาลปกครองสามารถทำการพิพาทเกินคำขอได้

5) การตีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการคุ้มครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ได้มีการระบุเอาไว้มาเป็นประเภทที่ตรงกับการคุ้มครองสิทธิโดยศาลแทน หรือการตีความเปลี่ยนแปลงประเภทของคดี ซึ่งศาลปกครองสามารถทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพาทเกินคำขอแต่อย่างใด ซึ่งมีดังต่อไปนี้¹⁶³

¹⁶¹ นฤมล ขนธรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 52-54.

¹⁶² Zivilprozeßordnung (ZPO), § 160.

¹⁶³ Eyermann, E. et al. *Supra* Note 82. P. 758.

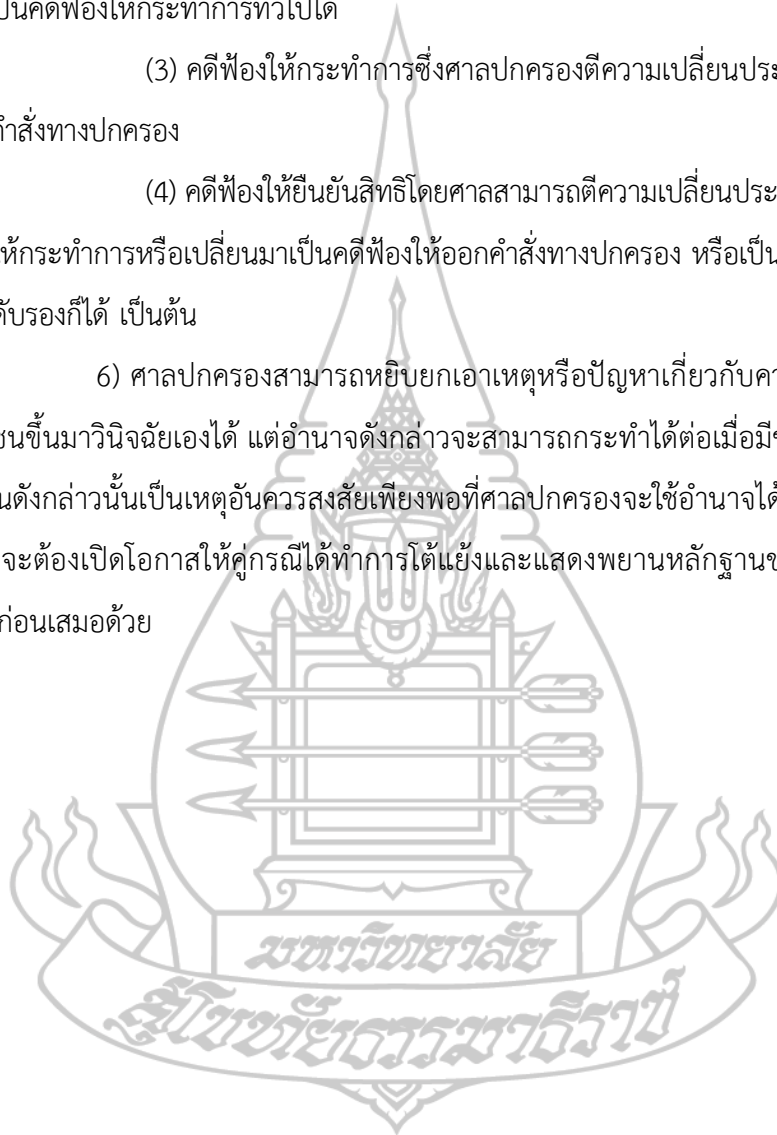
(1) คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยศาล ทำการตีความเปลี่ยนแปลงคดีมาเป็นคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแทนได้

(2) คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งศาลปกครองสามารถตีความเปลี่ยนแปลงมาเป็นคดีฟ้องให้ระทำการทั่วไปได้

(3) คดีฟ้องให้ระทำการซึ่งศาลปกครองตีความเปลี่ยนแปลงคดีมาเป็นคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง

(4) คดีฟ้องให้ยืนยันสิทธิโดยศาลสามารถตีความเปลี่ยนแปลงคดีให้กลายมาเป็นคดีฟ้องให้ระทำการหรือเปลี่ยนมาเป็นคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคดีฟ้องให้ควบคุมกฎหมายลำดับรองก็ได้ เป็นต้น

6) ศาลปกครองสามารถหยิบยกเอาเหตุหรือปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัยเองได้ แต่อำนาจดังกล่าวจะสามารถกระทำต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในสำนวนดังกล่าวนั้นเป็นเหตุอันควรสงสัยเพียงพอที่ศาลปกครองจะใช้อำนาจได้ด้วย แต่ทั้งนี้ศาลปกครองนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทำการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำพิพากษาก่อนเสมอด้วย



บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ มาบังคับใช้ในคดีปกครอง

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆซึ่งรวมไปถึงการนำไปเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ขอบเขตของการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองของประเทศไทยที่เหมาะสม และเพื่อให้การอำนวยความสะดวกในคดีปกครองนั้นสามารถดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

1. ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครอง

การพิจารณาพิพากษาและการตีความตามคำขอของคู่กรณีหรือคู่พิพาทในคดีปกครองของประเทศไทยนั้นเป็นการดำเนินการเพื่อค้นหาถึงความประสงค์ที่แท้จริงที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายที่จะให้ศาลปกครองทำการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของตนโดยมีขอบเขตเป็นการพิจารณาและตีความตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองนั้นจะทำการพิจารณาพิพากษาจากเนื้อหาแห่งคำฟ้องและคำขอเป็นสำคัญ โดยจะนำมาพิจารณาประกอบกับความประสงค์ที่แท้จริงของการนำเอาคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นหลัก¹⁶⁴ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นนอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้วยังจะต้องเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งก็คือ หลักการที่ศาลปกครองนั้นจะต้องทำการพิพากษาคดีให้ตรงตามคำขออันเป็น

¹⁶⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 49 / 2552

ที่มาของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องไม่ทำการพิจารณาพิพากษาคดีไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากคำขอที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฟ้องร้องต่อศาลปกครองนั่นเอง

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ถือเป็นหลักการสำคัญในเรื่องของการพิจารณาพิพากษารรณคดีทั้งปวงที่ศาลจะนำมาบังคับใช้ โดยในระบบศาลยุติธรรมนั้นจะมีการบัญญัติเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน อาทิ ในคดีแพ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คดีอาญาได้บัญญัติไว้ในมาตรา 192 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น และถึงแม้ว่ากฎหมายเฉพาะบางฉบับจะมิได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจนเอาไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะของแต่ละกรณีก็ตาม แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการบัญญัติให้นำเอาหลักการดังกล่าวที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่ได้มีการบัญญัติวางหลักให้นำเอาหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นจะเป็นหลักการพื้นฐานของการพิพากษาคดีทุกประเภทเช่นเดียวกันก็ตาม แต่การพิพากษารรณคดีในแต่ละประเภทนั้นก็ย่อมที่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องของรายละเอียดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพากษาคดีปกครองที่มีวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความในคดีพิพาทประเภทอื่นๆเป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทโดยส่วนใหญ่นั้นกลับได้มีการบัญญัติรับรองแนวคิดและหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งถือเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับแนวคิดของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออย่างชัดเจนและมีเจตนารมณ์ที่จะนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับกันอย่างเป็นรูปธรรม แต่สำหรับการพิพากษาคดีปกครองในประเทศไทยนั้นกลับมิได้มีการบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความคลางแคลงใจหรือขัดข้องใจต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณีในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหลักการดังกล่าวขึ้นขึ้นได้

เหตุเพราะการจำกัดอำนาจของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นก็เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ โดยมีจุดประสงค์สำคัญเป็นการมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของศาลเช่นเดียวกันกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบกล่าวหา โดยกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบกล่าวหานี้จะทำการกำหนด ให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทิศทางของการดำเนินกระบวนการ

พิจารณานั้นจะต้องขึ้นอยู่กับคูกรณีเป็นสำคัญ ซึ่งถือเป็นบทบาทในเชิงรุกที่สำคัญประการหนึ่ง สำหรับในกระบวนการพิจารณาเช่นว่านี้ศาลจะถูกจำกัดอำนาจและบทบาทให้มิสถานะเป็นเพียงคนกลาง ในการทำการชั่งน้ำหนักของพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำสืบ และพิจารณาตัดสินคดีความไปตามข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ได้ปรากฏต่อศาลเท่านั้น โดยศาลจะไม่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นใด เพิ่มเติมไปจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีในคดีได้ทำการฟ้องร้องกันไว้

แต่หากทำการพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของความแตกต่างของคูกรณีหรือคู่พิพาทระหว่าง คดีปกครองและคดีแพ่งโดยทั่วไปนั้นจะเห็นได้ว่า คดีปกครองนั้นเป็นคดีพิพาทกันของคูกรณีระหว่าง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ผู้ซึ่งไม่ได้มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมายดังเช่นคู่ความในคดีแพ่ง เหตุเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีฐานะ หรืออำนาจที่เหนือกว่าเอกชน อีกทั้ง ผลของคำพิพากษาในคดีปกครองนั้นยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อการบริหารจัดการประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจน งบประมาณของแผ่นดินและ ประโยชน์สาธารณะได้อีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีกระบวนการและวิธีพิจารณาพิพากษาคัดสินคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยทั่วไป เพื่อให้สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์สำคัญของการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองที่จะต้อง ทำการคำนึงถึงการจัดทำประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่ อาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวให้ได้รับความเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรมมากที่สุดเป็นที่ตั้ง

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้นเป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีใน ลักษณะของระบบไต่สวน ซึ่งได้บัญญัติวางหลังเอาไว้อย่างชัดเจนในข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น ศาล ปกครองของไทยจึงมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดหรือผูกพันอำนาจ การพิจารณาพิพากษาคดีอยู่เพียงแต่กับพยานหลักฐานของคูกรณีหรือคู่พิพาทเท่านั้นดังเช่นคดีแพ่ง โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม แม้การเปิดโอกาสให้การพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองของตุลาการ สามารถพิจารณาพิพากษาได้โดยไม่ต้องผูกพันเฉพาะเพียงพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้เสนอมาเท่านั้น ถือเป็นการเอื้อประโยชน์แก่การผดุงความยุติธรรมให้แก่คูกรณีของทางฝ่ายเอกชนได้รับความเสมอ ภาคและความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมให้ได้มากที่สุด

อีกทั้ง ในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ นั้นยังมีลักษณะเป็น หลักการที่มาจากกระบวนการพิจารณาในระบกก้าวหาที่อาจก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อการ

พิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองในเรื่องของความสามารถในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้อีกด้วยก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้ตุลาการโดยไร้ขอบเขตจนเกินสมควรนั้นก็อาจจะนำมาซึ่งปัญหาต่างๆที่เกิดจากการใช้อำนาจในทางที่มีขอบและอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นแก่บุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เช่นกัน โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองตามมาตราทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในประเด็นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะเห็นได้ว่า มาตราทางกฎหมายของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตราทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในบทบัญญัติมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960¹⁶⁵ ที่แม้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะใช้กระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนเช่นเดียวกับของประเทศไทย แต่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกลับมีการบัญญัติวางหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้อย่างชัดเจนโดยบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีหลักการสำคัญมาจากอิทธิพลของหลักการดำเนินคดีโดยคู่กรณี (Dispositions Maxime) ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้กำหนดการดำเนินการของศาลตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดเช่นเดียวกับการกำหนดกรอบและวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดี โดยหากนำบทบัญญัติมาตรา 88 ดังกล่าวนี้นำไปประกอบกับมาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960¹⁶⁶ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วนั้นจะถือเป็นการกำหนดกรอบและวัตถุประสงค์ว่าศาลจะต้องผูกพันอยู่กับคำขอของผู้ฟ้องคดีนั่นเอง ดังนั้น การจัดทำคำฟ้องของคู่กรณีในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ทำการดำเนินการโดยไม่มีทนายความจึงถือเป็นสิ่งที่กระทำได้อย่าง

ดังนั้น ในคำฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการมีคำขอที่แน่นอนแต่อย่างใดจนกว่าจะสิ้นสุดขั้นตอนของการนั่งพิจารณาดำเนินการ โดยจนกว่าจะถึงขั้นตอนดังกล่าวนี้ทางตุลาการ

¹⁶⁵ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 88.

¹⁶⁶ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 82 Absatz 1.

ของศาลปกครองจะต้องพยายามให้มีการกำหนดคำขอหรือพยายามหาความชัดเจนของคำขอที่ถูกบรรยายมา ซึ่งกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเป็นผู้ที่จะต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อจัดความผิดพลาดในทางรูปแบบออกไป พร้อมทั้งจะต้องให้คำอธิบายกรณีที่คำร้องขาดความชัดเจนหรือเพื่อให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีนอกจากนี้ ศาลปกครองยังจะต้องทำการอธิบายถึงประเด็นอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาและวินิจฉัยข้อเท็จจริงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติในมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี¹⁶⁷ ได้มีการบัญญัติวางหลักหน้าที่ในการช่วยเหลือดังกล่าวของศาลปกครองเอาไว้ก็ตาม แต่ก็มีความหมายว่า ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะไม่ตั้งอยู่บนหลักความผูกพันของศาลแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นแม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติวางหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกันกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยก็ตาม แต่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสกลับได้มีการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาและพิพากษาคดีด้วยซึ่งอยู่ในฐานะของหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเช่นกันโดยได้ปรากฏออกมาในลักษณะของหลักการที่ทางสภาแห่งรัฐได้พิพากษายืนยันเอาไว้ในคำพิพากษานั้นเอง ซึ่งได้บัญญัติวางหลักเอาไว้ว่า ศาลนั้นจะถูกผูกพันโดยกรอบของข้อพิพาทตามคำฟ้องและคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ โดยศาลมีหน้าที่หลักที่จะต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีไปตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่สามารถทำการพิจารณาน้อยไปกว่าคำฟ้องและคำขอดังกล่าวได้ อีกทั้ง ศาลนั้นยังไม่อาจทำการพิจารณาพิพากษาให้เกินไปกว่าคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย¹⁶⁸ เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลไว้โดยตรงหรือเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁶⁹

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะมีที่มาจากกระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหาและเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ศาลมีอำนาจในการพิพากษาคดีภายใต้

¹⁶⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 88.

¹⁶⁸ Ronen, Y. (2006). *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005: The court and the United Nations*. Leiden: BRILL. p. 576.

¹⁶⁹ หยุต แสงอุทัย. (2565) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

ขอบเขตแห่งคำขอของคู่กรณีหรือผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งการนำหลักการเช่นว่านี้มาบังคับใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีกระบวนการเป็นระบบไต่สวนอันมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางนั้นก็อาจทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการผดุงความยุติธรรมขึ้นได้เช่นกัน เพราะแม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง แต่หากสุดท้ายแล้วจะต้องถูกจำกัดอยู่ภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นอาจให้อำนาจดังกล่าวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายแห่งการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง ยังอาจก่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นได้หากมีการนำหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้ในคดีปกครอง เนื่องจากเป็นหลักการที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาคนละระบบกันซึ่ง การนำมาบังคับใช้นั้นอาจก่อให้เกิดความสงสัยและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันการพิจารณาพิพากษาคดีตัดสินคดีกันได้ และถึงแม้ว่าหลักของการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ได้มีการนิยามความหมายหรือกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนเอาไว้จริงไม่สามารถที่จะทำการชี้ชัดได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่แท้จริงและถูกต้องแล้วนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไรก็ตาม

แต่หากทำการพิจารณาในทางทฤษฎีแล้วจะเห็นได้ว่า การตัดสินชี้ขาดในอรรถคดีทั้งปวงนั้นก็ย่อมที่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญเช่นว่านี้เป็นสำคัญ เหตุเพราะการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเป็นในเรื่องของการแก้ไขหรือการเยียวยาความเสียหายให้ตรงตามความประสงค์ของคู่กรณีหรือผู้ฟ้องคดีที่ได้มีคำขอต่อศาลและเพื่อทำการจำกัดอำนาจในทางตุลาการมิให้ใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างไร้ขอบเขต โดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่คดีหรือแก่คู่กรณีอีกฝ่ายที่อาจได้รับผลกระทบจากการพิพากษาเกินคำขอเหล่านั้นที่อาจนำมาซึ่งปัญหาและอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความเสมอภาคขึ้นได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นจึงไม่จำกัดเฉพาะแต่เป็นเพียงหลักการแห่งการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น แต่การพิพากษาคดีพิพาททุกประเภทสมควรที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอด้วยด้วยกันทั้งสิ้นซึ่งอาจจะมีการบัญญัติวางหลักของการบังคับใช้ให้อยู่ในรูปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรืออาจปรากฏอยู่ในรูปในรูปแบบอื่นใดแตกต่างกันไปก็ได้ โดยรูปแบบที่ปรากฏเหล่านี้ถือเป็นเพียงการยืนยันและการรับรองหลักการดังกล่าวให้มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมั่นคงมากยิ่งขึ้นเพื่อให้การนำหลักการดังกล่าวไปบังคับใช้นั้นสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยสถานะที่แท้จริงแล้วหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปแห่งวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีตัดสินคดีที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและสามารถนำไปบังคับใช้ได้กับวิธีการ

พิจารณาพิพากษาคดีความทุกประเภทได้ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาพิพากษาในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือแม้กระทั่งวิธีพิจารณาคดีความทางปกครองก็ตาม

แต่การนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเช่นนี้มาบังคับใช้กับการพิจารณาพิพากษาใน คดีปกครองอย่างเหมาะสมและถูกต้องนั้น สิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์กันต่อไปก็คือความชอบ ธรรมของหลักการดังกล่าวในคดีปกครองนั่นเอง ซึ่งจากการศึกษาความหมายและสถานะของหลักการ ห้ามพิพากษาเกินคำขอจะเห็นได้ว่า หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักการที่มีความชอบ ธรรมในตัวเองและย่อมที่นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองได้เฉกเช่นเดียวกัน กับการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทอื่นๆทั่วไป ดังนั้น การพิจารณาถึงความเหมาะสมของการนำเอา หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้กับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองหรือไม่นั้น จึงมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก

เพราะแม้ว่าในทางตำรานั้นจะได้มีการยอมรับถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอว่าเป็น หลักการที่มีพื้นฐานมาจากหลักความประสงค์ของคู่กรณีอันมีลักษณะเป็นการให้ความอิสระแก่คู่กรณีใน การกำหนดความเป็นไปของกระบวนการพิจารณาในคดีของตนซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของ วิธี พิจารณาความแพ่งที่มีกระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหาก็ตาม แต่ในกรณีเช่นนี้ก็ไม่อาจทำการ สรุปรอย่างชัดเจนได้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้มีที่มาจากกระบวนการพิจารณาในระบบ กล่าวหาอย่างแน่ชัดแล้วแต่อย่างใด เพราะแท้จริงแล้วหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอกับกระบวนการ พิจารณาในระบบกล่าวหาที่ต่างกันก็มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันในบริบทที่ต่างก็เป็นพื้นฐานสำคัญ ของกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งเช่นกัน

จากการศึกษาถึงแนวคิดและหลักการสำคัญแห่งหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในบทก่อน หน้านั้นจะเห็นได้ว่า แท้จริงแล้วหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นเป็นเพียงหลักการของการจำกัด อำนาจของศาลในชั้นของการจัดทำคำพิพากษานั้นก็คือ ภายหลังจากที่ได้มีการผ่านขั้นตอนในส่วน ของการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้วไม่ว่าข้อเท็จจริงหรือคำขอนั้นจะเป็นประการใด ศาลก็ย่อมที่จะต้อง ถูกจำกัดให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคัดสินคดีได้เพียงเท่าที่ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ ปรากฏมาในคำขอดังกล่าวเท่านั้น กล่าวคือ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้มิได้เป็นหลักการที่ถูก ยึดโยงอยู่แต่เพียงกระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหาเท่านั้น ดังนั้น การนำเอาหลักการดังกล่าวมา บังคับใช้กับการพิจารณาคัดสินคดีปกครองที่มีกระบวนการพิจารณาเป็นระบบไต่สวนนั้นก็ไมอาจ ก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรมขึ้นแต่อย่างใดนั่นเอง แต่การนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมา

บังคับใช้กับการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองนั้นจะก่อให้เกิดความชอบธรรมที่แท้จริงได้หรือไม่นั้น การกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้หลักการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก

แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทยนั้นมิได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน และมิได้มีการกำหนดหรือให้คำนิยามของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้แต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้ขอบเขตของการบังคับใช้หลักการดังกล่าวในคดีปกครองของไทยนั้นยังมิได้มีการกำหนดเอาไว้เช่นกัน ซึ่งเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของทั้งสองประเทศไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของทั้งสองประเทศได้มีการกำหนดขอบเขตของการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดเจนแตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย แม้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะได้มีการกำหนดหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกันกับประเทศไทยก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นกลับมีการกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้หลักการดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน

สำหรับขอบเขตการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเองได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ว่า กรณีที่จะถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำฟ้องหรือเกินคำขอทางศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานเอาไว้ว่า จะต้องทำการพิจารณาตามเกณฑ์หลักๆ 3 ประการ คือ ประการแรกคือ ศาลพิพากษาและออกคำบังคับในสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องมาหรือมีคำขอมาหรือศาลพิพากษาและออกคำบังคับนอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องมาหรือมีคำขอมา ประการที่สองคือ ศาลพิพากษาคดีโดยใช้ข้อหาที่ต่างไปจากข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้อง และประการสุดท้ายคือ ศาลมีหน้าที่จะต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามที่ผู้ฟ้องคดีได้หยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องของตนโดยที่ศาลไม่อาจทำการหยิบยกประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการหยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องของตนได้¹⁷⁰ ทั้งนี้ เว้นเสียแต่ว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁷¹

¹⁷⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 2.

¹⁷¹ หยุต แสงอุทัย. (2565) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

ในส่วนของการขอขเขตการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการบัญญัติวางหลักเอาไว้เช่นกันว่า การนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ตามมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960¹⁷² นั้นจะต้องพิจารณาไปตามประเภทของคดี ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีแนวคำพิพากษาเพิ่มเติมอีกด้วยว่าหลักการดังกล่าวนี้สามารถใช้ได้ในกรณีที่คำขอที่เป็นการภายในของการดำเนินคดีได้อีกด้วย แต่จะไม่ใช่บังคับกับกรณีคำสั่งตัดสินที่ศาลดำเนินการเองได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอ

การกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจนนั้น จะช่วยให้การแยกแยะว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นสามารถทำได้โดยง่ายยิ่งขึ้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้นั้นเป็นปัญหาที่ไม่อาจทำการมองข้ามได้ เพราะแม้ว่าการพิพากษาคดีตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นจะมีความชอบธรรมอยู่ในตัวเองแล้วก็ตาม แต่การชอบธรรมของหลักการเช่นนี้จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องแห่งการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยเช่นกัน เพราะหากศาลทำการวินิจฉัยที่ผิดพลาดขึ้นนั้นก็ย่อมจะส่งผลต่อการอำนวยความสะดวกตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไม่ให้เกิดประสิทธิผลขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกันนั่นเอง

กล่าวคือ หากศาลวินิจฉัยว่ากรณีใดยังไม่เป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแล้วนั้นก็ย่อมส่งผลให้ศาลสามารถใช้อำนาจพิพากษาโดยไม่จำกัดตราบเท่าเห็นว่าไม่เกินคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยหากการวินิจฉัยของศาลในกรณีดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือเกิดข้อผิดพลาดขึ้นก็ย่อมส่งผลทำให้คำพิพากษาของศาลในกรณีเช่นนั้นย่อมกลายเป็นคำพิพากษาที่ขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองในท้ายที่สุดและการใช้อำนาจของศาลในกรณีดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบตามไปด้วยไม่ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากความตั้งใจหรือความสับสนหลงผิดของศาลก็ตาม

สำหรับปัญหาของการไม่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ และการไม่กำหนดขอบเขตของการใช้หลักการดังกล่าวขึ้นใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ 2 ประการดังนี้

1) ปัญหาในเรื่องของความเข้าใจของศาลหรือตุลาการศาลปกครองที่อาจไม่ตรงกันเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

¹⁷² Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 88.

เนื่องจากความเข้าใจการบังคับใช้หลักการดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสองฝ่ายด้วยกัน โดยที่ฝ่ายหนึ่งมีความคิดเห็นว่าเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้แก่การพิจารณาพิพากษาคดีในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองหรือตุลาการของศาลปกครองก็ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักการดังกล่าวนี้จึงมีความเห็นว่าศาลปกครองสามารถที่จะพิพากษาเกินคำขอได้ โดยมีเหตุผลประกอบแนวคิดมาจากการที่ศาลปกครองนั้นใช้กระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน ดังนั้น เมื่อศาลได้ข้อเท็จจริงอย่างไรมาศาลก็สามารถที่จะทำการใช้ข้อเท็จจริงนั้นในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ประกอบกับมีแนวคิดว่าการฟ้องคดีปกครองนั้นทางฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นประชาชนโดยทั่วไปมักจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมากนักจึงยอมเสียต้องมีข้อบกพร่องในการบรรยายคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องที่อาจนำไปสู่การบรรยายคำขอน้อยกว่าสิ่งที่ตนสมควรจะได้รับ หรือแม้กระทั่งไม่ได้ขอมาในคำฟ้อง อันเนื่องมาจากว่าตนนั้นไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองมีอยู่

ดังความในข้างต้นนั้นจึงเป็นเหตุให้ศาลปกครองจำเป็นที่จะต้องอำนวยความสะดวกด้วยการพิพากษาให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่ศาลได้มาหรือพิจารณาพิพากษาให้ตรงกับความเข้าใจของศาลปกครองแม้ว่าจะไม่ได้มีคำขอมาจากผู้ฟ้องคดีหรือมีคำขอเข้ามาแต่น้อยกว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับก็ตาม แต่อีกฝ่ายหนึ่งนั้นกลับมีความคิดเห็นว่าแม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ศาลปกครองนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในคดีปกครองก็ตาม แต่ศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองนั้นก็ย่อมที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักการดังกล่าวในฐานะที่หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป จึงทำให้ความเข้าใจของศาลปกครองในลักษณะเช่นว่านี้จึงมีความเห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นศาลปกครองห้ามที่จะทำการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นกัน

2) ปัญหาความคิดเห็นในการวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกันของตุลาการเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

ปัญหาดังกล่าวนี้นับเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจาก ปัญหาของความเข้าใจที่แตกต่างกันของตุลาการศาลปกครองในประเด็นปัญหาข้างต้นจึงทำให้ตุลาการศาลปกครองแต่ละบุคคลมีความคิดเห็นในกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินคดีที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน กล่าวคือ คดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันแต่คำพิพากษาของศาลปกครองมิได้เป็นไปในทางทิศเดียวกันนั้นขึ้นอยู่กับแนวคิดของตุลาการเป็นสำคัญว่าผู้ซึ่งเป็นตุลาการในคดีดังกล่าวมีความเข้าใจถึงหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไปในแนวทางหรือทิศทางใดซึ่งมักจะวินิจฉัยไปในแนวทางที่ตนเห็นชอบด้วย จึงทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแบ่งออกเป็นสองแนวทางด้วยกัน

ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการวินิจฉัยตัดสินคดีเกี่ยวกับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ปัจจุบันคือ มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562) ซึ่งในกรณีพิพาทดังกล่าวนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรกนั้นทางตุลาการศาลปกครองได้ทำการวินิจฉัยคดีเอาไว้ว่า ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตราดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นได้เท่านั้น โดยสามารถทำการเรียกได้รับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน ดังนั้น การใช้สิทธิทางศาลของผู้ฟ้องคดีหากมีความประสงค์ที่ต้องการดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอดอกเบี้ยดังกล่าวมาในคำฟ้องด้วยโดยหากมิได้มีการระบุหรือมิได้มีการบรรยายไว้ในคำขอมาในคำฟ้องแล้วนั้น ศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองก็ไม่อาจที่จะทำการพิจารณาพิพากษาให้ดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดได้ เหตุเหตุเพราะเป็นการพิพากษาภายใต้บังคับของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

แต่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวในแนวทางที่สองนั้นกลับมีการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินคดีเอาไว้ว่า ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ปัจจุบันคือ มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562) นั้นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ทางผู้ฟ้องคดีสมควรที่จะได้รับและมีลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในข้อ 92 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอในส่วนของดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนดังกล่าวหรือมีคำขอมาในคำฟ้องแต่เป็นจำนวนที่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ได้กำหนดเอาไว้ก็ตาม ศาลหรือตุลาการศาลปกครองนั้นจะมีอำนาจในการหยิบยกกรณีดังกล่าวขึ้นมาทำการวินิจฉัยเพื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้และไม่ถือว่าการพิพากษาดังกล่าวเป็นการพิพากษาที่ขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด

ดังปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องของการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอและการกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้หลักการดังกล่าวเอาไว้อย่าง

ชัดเจนนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบร้ายแรงขึ้นอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่มีความเป็นเอกภาพ อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบต่อนิติฐานะของคำพิพากษาและกระทบไปถึงกรณีของการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่อาจได้รับความไม่เท่าเทียมกันได้อีกด้วย ดังนั้น การกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ หรือการกำหนดว่าในกรณีใดถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นจึงมีความจำเป็นและความสำคัญอย่างมากต่อการนำเอาหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้กับการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครอง

เหตุเพราะในคดีพิพาทส่วนมากนั้นแม้จะมีการบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนอย่างเช่นในมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งโดยทั่วไปของประเทศไทยก็ตาม แต่มาตรการเหล่านี้มิได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดถือว่าเข้าเงื่อนไขของการเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองบ้าง ตลอดจน ยังไม่มีแนวทางในการวินิจฉัยว่า กรณีใดถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอแล้ว โดยสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะแนวทางในการวินิจฉัยนั้นไม่สามารถกำหนดลักษณะของ กรณีพิพากษาเกินคำขอได้อย่างชัดเจนตายตัวโดยสภาพ เนื่องจากข้อพิพาทในแต่ละคดีย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไป อีกทั้ง การวินิจฉัยว่ากรณีใดถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอหรือไม่นั้นยังอาจจะต้องทำการศึกษาค้นคว้าแนวทางจาก แนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย แต่จากการค้นคว้าแนวทาง คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่ากรณีใดถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้อย่างง่ายเช่นกัน เนื่องจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ทำการวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้นั้นก็ยังคงมีแนวทางที่แตกต่างกันออกไปนั่นเอง

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ว่ากรณีใดถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นยังต้องพิจารณาประกอบกับความชัดเจนของคำขอที่ผู้ฟ้องคดีได้ บรรยายฟ้องเอาไว้อีกด้วย เพราะหากผู้ฟ้องคดีทำการระบุคำขอไม่ชัดเจนแล้วนั้นก็ย่อมจะถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองด้วยเช่นกัน เนื่องจากศาลปกครองไม่อาจทราบได้ว่าความประสงค์ที่แท้จริงแล้วของผู้ฟ้องคดีคือสิ่งใด อีกทั้ง ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาจากคำขอที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ว่ากรณีใดถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองอีกด้วยเช่นกัน

จากความในข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การวินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอเข้ามานั้น มีความ

ประสงค์ต่อสิ่งใด เมื่อได้ทราบแล้วจึงจะสามารถพิจารณาต่อไปได้ว่าศาลปกครองได้ทำการพิพากษาตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ โดยหากศาลปกครองได้ทำการพิจารณาพิพากษาเกินไปกว่าสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีได้ระบุมาในคำขอนั้นย่อมถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแล้ว ทั้งนี้ “คำขอ” ดังกล่าวนั้นมิได้หมายความถึงแต่เพียงคำขอท้ายฟ้องหรือคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับเท่านั้น แต่ยังได้หมายรวมไปถึงข้อหาและข้ออ้างสนับสนุนของข้อหาด้วย ดังนั้น ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณาบรรดาคำฟ้อง คำขอท้ายคำฟ้อง ข้อหาข้ออ้าง หรือข้อสนับสนุนให้ครบถ้วน เพราะหากศาลปกครองทำการเริ่มต้นพิจารณาคำขอโดยไม่ถูกต้องแล้วนั้นย่อมส่งผลต่อการวินิจฉัยว่าในกรณีใดจะถือเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองได้และย่อมส่งผลให้การพิจารณานั้นเป็นกระบวนการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามไปด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ นอกจากศาลจะต้องทำการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนในความหมายดังข้างต้นแล้วยังจะต้องทำการพิจารณาคำขอให้ต้องตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่แท้จริงอีกด้วย โดยหากศาลทำการพิจารณาคำขอผิดไปจากความประสงค์ที่แท้จริงและได้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีไปตามนั้น ย่อมทำให้การพิพากษาคดีดังกล่าวไม่อาจทำการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่แท้จริงที่ผู้ฟ้องคดีได้รับได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีเขียนคำฟ้องโดยระบุคำขอมาไม่ชัดเจนหรือมีความคลุมเครือนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะสามารถทำการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยการใช้การตีความคำขอเพื่อวิเคราะห์ถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นอำนาจของศาลอยู่แล้วได้แม้จะไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตีความคำขอเอาไว้ก็ตาม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในพัฒนาการทางกฎหมายในคดีปกครองของต่างประเทศทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วยเช่นกัน โดยมาตรการทางกฎหมายในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น หากศาลปกครองได้ทำการหดยกคำขอของผู้ฟ้องคดีขึ้นวินิจฉัยแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำขอดังกล่าวมีความคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการตีความคำขอเพื่อค้นหาความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีและพิพากษาให้สอดคล้องกับความประสงค์ดังกล่าวนี้ได้โดยไม่ถือเป็นกรณีการพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด¹⁷³

ในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการบัญญัติวางหลักให้ศาลปกครองมี

¹⁷³ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2553). ข้อคิดในเรื่อง Ultra Petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 10(1), 43.

อำนาจในการตีความคำขอโดยไม่จำเป็นที่จะต้องผูกมัดหรือผูกพันตนอยู่แต่เพียงกับถ้อยคำที่ได้ปรากฏในคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นโดยได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การตีความคำขอตามมาตรา 88 จะต้องเป็นการตีความโดยไม่เกินไปกว่าความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ในเบื้องต้นศาลปกครองเยอรมันจะต้องทำการพิจารณาถึงความประสงค์ของการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเสียก่อนว่าแท้จริงแล้วผู้ฟ้องคดีนั้นมีความประสงค์ในสิ่งใดและความประสงค์ดังกล่าวนี้จะกลายเป็นตัวชี้วัดทิศทางของการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อที่ศาลปกครองจะทำคำพิพากษาต่อไปได้ โดยศาลปกครองนั้นไม่สามารถพิพากษาเกินไปกว่าความประสงค์ของการฟ้องคดีหรือเกินไปกว่าคำขอนั้นได้เช่นเดียวกัน¹⁷⁴

ดังความที่กล่าวมานี้สามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่า ในความเป็นจริงศาลปกครองนั้นยอมที่จะมีอำนาจในการตีความคำขอในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำการระบุคำขอหรือบรรยายฟ้องมาไม่ชัดเจนที่ส่งผลทำให้ศาลปกครองไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองเยียวยาความเสียหายอย่างไร แต่การตีความดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการตีความที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของการบรรยายคำฟ้องและคำขอโดยเกินไปจากขอบเขตของถ้อยคำที่ผู้ฟ้องคดีได้ระบุมาในคำขอ อีกทั้ง การตีความดังกล่าวยังจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเหตุแห่งการฟ้องคดีและความเดือดร้อนหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุที่เกิดขึ้นนั้นอีกด้วย

ซึ่งเมื่อศาลปกครองใช้อำนาจในการตีความคำขอแล้วยอมทำให้ศาลปกครองสามารถทราบได้ถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่ามุ่งหมายจะให้ศาลปกครองทำการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายอย่างไร และสามารถที่จะทำการพิจารณาต่อไปได้ว่าในกรณีใดคือเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแล้ว โดยหากเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้พิพากษาเกินไปกว่าขอบเขตของถ้อยคำที่ได้ระบุมาในคำขอ โดยที่ไม่เข้าเงื่อนไขของข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นแล้วก็ยอมถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั่นเอง เพราะถึงแม้ว่าการใช้อำนาจในการพิจารณาและตีความคำขอของศาลปกครองจะเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนโดยทั่วไปที่อาจเขียนข้อหาหรือคำขอมาได้ไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วนเพียงพอ อันเนื่องมาจากไม่ทราบหรือไม่รู้ถึงสิทธิสิทธิที่ตนสมควรจะได้รับก็ตาม แต่การใช้อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาและตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีพอสมควรที่จะต้องอยู่ในกรอบหรือขอบเขตแห่งการตีความตามคำขอด้วย เพราะฉะนั้นศาลปกครองจึงจะต้องพิจารณาตามข้อหาที่

¹⁷⁴ Sodan, H. et al. (2010). *Verwaltungsgerichtsordnung* (3rd Edition). Baden-Baden: Nomos.

ปรากฏอยู่ในเนื้อหาแห่งคำฟ้องซึ่งจะต้องผูกมัดตามข้อหาในคำฟ้องโดยการตีความคำขอ นอกเหนือไปจากการกระทำที่กล่าวมาในฟ้องนั้นจึงไม่สามารถที่จะกระทำได้นั่นเอง

จากที่ได้กล่าวมาในกรณีของปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองดังความในข้างต้นนั้นสามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่า การบัญญัติวางหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นลายลักษณ์อักษรเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเฉพาะอย่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จึงเป็นการดำเนินการที่ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นการสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การอำนวยความสะดวกในคดีปกครองแก่คู่กรณีโดยเฉพาะกับคู่กรณีที่เป็นเอกชนซึ่งมีอำนาจและสิทธิเป็นรองกว่าคู่กรณีฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การจะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีการพิพากษาเกินคำขอในคดีนั้นนอกจากที่ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาหรือตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ตรงและถูกต้องตามความประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์กันในช่วงต้นแล้วนั้น ศาลปกครองยังจะต้องทำการพิจารณาด้วยว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสามารถยกขึ้นวินิจฉัยและมีคำพิพากษาได้เองตามหลักที่ได้บัญญัติวางหลักไว้ในข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งทางผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิเคราะห์กันในประเด็นปัญหาถัดไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครอง

โดยหลักทั่วไปแล้วในกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคัดสินคดีของศาลปกครองนั้นจะต้องดำเนินการภายใต้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ซึ่งหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ศาลทุกศาลจะต้องปฏิบัติเพื่อให้การ วินิจฉัยตัดสินคดีเป็นไปด้วยความเป็นธรรมภายใต้หลักแห่งกฎหมายและหลักแห่งความยุติธรรมโดยได้นำมาบังคับใช้กับการพิจารณาคดีของศาลในทุกระบบ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้ มิได้มีลักษณะเป็นบทบังคับเด็ดขาดที่ศาลจะต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด เนื่องจากหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้ยังมีข้อยกเว้นให้ศาลสามารถทำการพิพากษาเกินคำขอ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีหรือคู่ความในคดีได้เช่นกัน สำหรับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอของแต่ละคดีนั้นจะมีข้อยกเว้นที่เหมือนและแตกต่างกันออกไปโดยจะขึ้นอยู่กับประเภทของคดีที่รัฐจะ

มุ่งให้การคุ้มครองผู้เสียเปรียบในสังคมเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ในส่วนของการข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทขาเกินคำขอในคดีปกครองของไทยนั้นก็ยังไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวเอาไว้ อย่างชัดเจนเหมือนกับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทขาเกินคำขอของการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน คดีผู้บริโภค คดีอาญา และคดีแพ่งโดยทั่วไป

สำหรับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทขาเกินคำขอประการแรกที่จะทำการศึกษากันนั้นจะเป็นในเรื่องของกรณีปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ว่าในการพิพาทขาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในคดีโดยทั่วไปแล้วศาลปกครองจะทำการพิพาทขาหรือตัดสินชี้ขาดคดีเฉพาะในประเด็นที่คู่กรณีได้ทำการโต้แย้งและคัดค้านกันมาในคดีเท่านั้นก็ตาม แต่หากกรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วนั้น ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะทำการหยิบยกปัญหาเช่นนั้นขึ้นทำการวินิจฉัยได้ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในชั้นต้นหรือในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง และแม้จะไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นโต้แย้งหรือทำการคัดค้านกันก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ได้มีการบัญญัติวางหลักไว้ในข้อ 92 ประกอบข้อ 101 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้บัญญัติว่าหากปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น คู่กรณีย่อมมีสิทธิยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้เสมอแม้จะเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นกันก่อนตั้งแต่ศาลปกครองในชั้นต้นก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน กลับไม่ได้มีการนิยามความหมายที่แน่ชัดเอาไว้ว่าหมายถึงสิ่งใดและมีลักษณะเป็นเช่นไรบ้าง แม้มีในบทบัญญัติข้อ 92 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงสิ่งใดมีเพียงแต่กล่าวเอาไว้ว่า ในการพิพาทขาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นศาลปกครองจะต้องยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยและพิพาทขาหรือมีคำสั่งไปก็ได้เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการกล่าวถึงข้อกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเพียงการบัญญัติข้อความเอาไว้โดยกว้างเท่านั้นมิได้มีการอธิบายให้เห็นเลยว่าข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้มีกรณีใดบ้างและเป็นเช่นไรบ้าง โดยการจากวินิจฉัยข้อกฎหมายใดเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลปกครองที่จะต้องทำการวินิจฉัยเป็นหลัก แต่จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัย

ข้อหาดังกล่าวกลับพบว่า ศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองนั้นยังไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันว่ากรณีใดบ้างถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงทำให้ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแตกต่างกันออกไปทั้งที่ในบางคดีมีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกัน

ยกตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในกรณีของดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ปัจจุบันคือ มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562) ที่ได้มีแนวคำพิพากษาแบ่งออกเป็นสองแนวทางที่แตกต่างกัน โดยในแนวทางแรกศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าการกำหนดค่าบังคับในกรณีดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตราดังกล่าวนี้ถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถทำการหยิบยกขึ้นวินิจฉัยและกำหนดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเองได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอดอกเบี้ยหรือมีคำขอมากก็ตาม แต่ได้ขอไว้ไม่น้อยกว่าที่ผู้นั้นควรจะได้รับ¹⁷⁵ ส่วนแนวทางที่สอง ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยว่าการกำหนดค่าบังคับของกรณีดอกเบี้ยดังกล่าวไม่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงทำให้ศาลไม่สามารถทำการพิพากษากำหนดดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นได้โดยปราศจากคำขอ ซึ่งหากไม่มีคำขอในส่วนของดอกเบี้ยดังกล่าวนี้มาแล้วนั้นศาลก็ไม่อาจที่จะทำการกำหนดดอกเบี้ยดังกล่าวให้ได้เหตุเพราะจะเป็นการดำเนินการพิพากษาที่เกินคำขอของคู่กรณี¹⁷⁶

จากตัวอย่าง แนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่แตกต่างกันในข้างต้นนั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของตุลาการในการวินิจฉัยในประเด็นของปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่จะหยิบยกขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประการหลัก อันได้แก่

1) ปัญหาการใช้และการตีความเกี่ยวกับกรณีปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ในประเด็นปัญหานี้สืบเนื่องมาจากการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติข้อ 92 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้นมิได้มีการกำหนดเอาไว้

¹⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2552

¹⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2554

อย่างชัดเจนว่าปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะแบบใดหรือมีกรณีใดบ้างมีเพียงแต่การกำหนดนิยามความหมายเอาไว้โดยกว้างแต่กลับไม่มีขอบเขตในการตีความและการนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลปกครองที่จะเห็นสมควรเป็นหลัก จึงอาจทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นอาจได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่เท่ากัน แม้จะมีข้อเท็จจริงเดียวกันก็ตาม ซึ่งถือเป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นได้ว่า หากไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทภาษีเกินคำขอในคดีปกครองบังคับใช้กันอย่างชัดเจนแล้วนั้น อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาพิพาทภาษีของศาลปกครองให้มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อหลักการห้ามพิพาทภาษีเกินคำขอได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ศาลปกครองพยายามใช้วิธีการในการตีความขยายข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทภาษีเกินคำขอในกรณีของปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมากเกินไปจนมีลักษณะเป็นการบิดเบือนหลักกฎหมายต่างๆ อีกทั้ง ยังถือเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการใช้และการตีความกฎหมายได้อีกด้วย ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นอย่างยิ่งกับกระบวนการพิจารณาพิพาทภาษีของศาลปกครอง

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่าการใช้และการตีความเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ศาลปกครองจะต้องทำการตีความข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทภาษีเกินคำขอในกรณีดังกล่าวตามข้อ 92 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเคร่งครัดมิใช่เป็นการตีความในลักษณะของการขยายข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง เนื่องจากการตีความตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นการตีความข้อยกเว้นโดยเคร่งครัดที่จะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความด้วยเช่นกัน ซึ่งการที่บทบัญญัติข้อ 92 แห่งระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้มีการระบุข้อกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองจะทำการหยิกยกขึ้นวินิจฉัยได้เองนั้นมีกรณีใดบ้างจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาความและหลักการที่ได้บัญญัติเอาไว้ในข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบฉบับเดียวกันมาใช้ในการพิจารณาและพิพาทคดีประกอบด้วย กล่าวคือ การพิจารณาพิพาทคดีปกครองนั้นให้ดำเนินการไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการวิธีพิจารณาคดีและหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นหลัก

สาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นประเทศแรกที่มีองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่มีลักษณะเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมและมีประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพาทคดีปกครองมาอย่างยาวนานกว่าประเทศอื่น จึงทำให้วิธีพิจารณาปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จึงมีความน่าเชื่อถือได้ว่าเป็นหลัก

กฎหมายทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁷⁷ ซึ่งผู้ศึกษามีความคิดเห็นสอดคล้องกันไปในทางทิศเดียวกับหลักการที่ว่า ตุลาการและพนักงานคดีปกครองนั้นถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีปกครองเป็นอย่างมากจึงควรที่จะต้องทำการศึกษาคณณปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้เกิดความถ่วงขึ้น และจะต้องก่อให้เกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันโดยยึดหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศโดยเฉพาะการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ควบคู่ไปกับการศึกษาความคิดเห็นของนักวิชาการทางกฎหมายปกครองของประเทศไทยว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นมีกรณีใดบ้างเพื่อนำมาประกอบ การพิจารณาพิพากษาคดีอยู่เสมอ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการช่วยกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของตุลาการให้ถูกต้อง รอบคอบและครบถ้วนตามหลักการใช้และการตีความกฎหมายซึ่งการตีความในข้อกฎหมายเช่นว่านี้ศาลปกครองจะต้องทำการตีความโดยเคร่งครัดเป็นสำคัญ

2) ปัญหาว่าในกรณีใดบ้างที่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับการพิจารณาว่าในกรณีใดบ้างที่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่าศาลปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเป็นรายกรณีหรือแต่ละเรื่องไป โดยการพิจารณาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและความคิดเห็นของนักวิชาการทางกฎหมายปกครองด้วยว่ายอมรับนับถือกรณีใดบ้างว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งในกรณีปัญหาว่าในกรณีใดบ้างที่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ทางศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีแนวคำวินิจฉัยที่ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งสามารถจำแนกสาระสำคัญได้ดังนี้¹⁷⁸

(1) กรณีที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดี

(2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นในเรื่องของการพิพากษาคดีใดที่หากศาลพบว่ากฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับคดีนั้นเป็นกฎหมายที่ไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้ ศาลก็ต้องหยุดยั้งเอาปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยเอง

¹⁷⁷ นรินทร์ อุ่นแก้ว. (2556). *หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. หน้า 176.

¹⁷⁸ นรินทร์ อุ่นแก้ว. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 14*. หน้า 272.

(3) กรณีปัญหาเกี่ยวกับความมีอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ซึ่งเป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองที่พิพาทนั้นๆ

(4) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ทำการวินิจฉัยให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จะต้องทำการชำระหนี้ที่ตนมิได้เป็นหนี้ และ

(5) กรณีที่ในเรื่องใดมีคำวินิจฉัยของศาลที่ถึงที่สุดแล้ว เป็นต้น

ทั้งนี้ หากเป็นในกรณีของการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการบิดเบือนอำนาจ หรือขั้นตอนหรือวิธีการต่างๆ ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเห็นว่าในกรณีเช่นนี้ไม่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เว้นเสียแต่ว่าการทำนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการทำนิติกรรมที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดี กล่าวคือ จะต้องเป็นในกรณีที่มีสภาพร้ายแรงเป็นพิเศษเท่านั้น ซึ่งทางด้านของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์ นั้นได้อธิบายถึงข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เอาไว้ว่ามีด้วยกัน 4 เหตุสำคัญ คือ¹⁷⁹

- 1) การกระทำโดยมีอำนาจหรือการกระทำนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่
- 2) การกระทำโดยละเมิดขอบเขตแห่งความมีผลบังคับใช้ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำนั้นไม่ว่าจะเป็นขอบเขตแห่งการมีผลบังคับใช้กฎหมายในแง่เวลาที่กฎหมายนั้นใช้บังคับในแง่พื้นที่ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับหรือในแง่ของบุคคลที่มีกฎหมายนั้นใช้บังคับก็ตาม
- 3) ความมีผลบังคับย้อนหลังของกฎโดยเฉพาอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายนั้นได้ย้อนหลังไปบังคับใช้ก่อนเวลาที่กฎหมายแม่บทจะมีผลบังคับใช้
- 4) ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในกรณีปัญหาว่าสัญญานั้นมีผลเป็นโมฆะหรือไม่

ในส่วนของกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีเหตุทำให้กฎ คำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบด้วยกฎหมายที่ถือกันว่าเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นคงมีแต่เหตุในข้อ 1) - 3) เท่านั้น โดยเหตุอื่นที่ทำให้กฎ คำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบด้วยกฎหมายนอกเหนือไปจากสามเหตุที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น จะไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วยแต่อย่างใด

¹⁷⁹ นรินทร์ อุ้นแก้ว. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 273.

โดยศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงประเด็นดังกล่าวเอาไว้ว่าบรรทัดฐานของการเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาล เจื่อนไขในการฟ้องร้องคดี และการทำนิติกรรมทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้น ส่วนการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ ขั้นตอนหรือวิธีการของศาลจะไม่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มีความคล้ายคลึงกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก¹⁸⁰

อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยกลับพบว่า แม้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาล เจื่อนไขในการฟ้องร้องคดี และการทำนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่นเดียวกันกับมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ในส่วนที่กำหนดค่าบังคับกรณีดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 (เดิมคือ มาตรา 26 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) และการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ ขั้นตอน หรือวิธีการนั้นศาลปกครองของไทยกลับมีคำวินิจฉัยว่ากรณีเหล่านี้ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วยเช่นกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ดังนั้น เพื่อให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีบรรทัดฐานเดียวกันนั้น ทางผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่า การจะวินิจฉัยข้อกฎหมายดังกล่าวนั้นศาลปกครองของไทยควรที่จะต้องทำการศึกษาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วนำมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องและเป็นบรรทัดฐานเดียวกันต่อไป แต่ทั้งนี้ ศาลปกครองยังจะต้องทำการพิจารณาตามพฤติการณ์และกาลสมัยควบคู่ไปด้วยเพราะหากยึดติดแต่กลับเพียงบรรทัดฐานเพียงอย่างเดียวนั้นก็อาจถือเป็นการผูกมัดการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลจนเกินสมควรได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น การจะบ่งชี้ว่าปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นเช่นไรนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาเป็นรายกรณีไป แต่ศาลปกครองจะต้องทำการพิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองประกอบกับการคำนึงถึงความคิดเห็นของนักวิชาการในเรื่อง

¹⁸⁰ นรินทร์ อุ่นแก้ว. *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 14*. หน้า 273-274.

ดังกล่าวด้วยอยู่เสมอ เนื่องจากการดำเนินการเช่นนี้จะช่วยกลั่นกรองการใช้ดุลอำนาจของศาลปกครอง หรือตุลาการให้มีความถูกต้องและครบถ้วนรอบด้านตามหลักการการใช้และการตีความตามกฎหมายนั่นเอง

ดังที่กล่าวมาข้างต้นในปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองของไทยยังมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวที่ไม่ตรงกันจึงเป็นเหตุทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองยังขาดความเป็นเอกภาพและอาจส่งผลกระทบต่อกรณีทั้งสองฝ่ายได้ จึงเป็นเหตุให้ตุลาการและพนักงานคดีปกครองผู้ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินคดีปกครองนั้นสมควรที่จะต้องทำการศึกษากรณีปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้เกิดความทอ้งแท้งขึ้นและความเข้าใจดังกล่าวจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่สำนักวิจัยและวิชาการและสำนักส่งเสริมงานคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครองซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องควรที่จะต้องมีการจัดทำผลงานวิชาการที่ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายดังกล่าว และควรจะต้องมีการจัดสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อดังกล่าวเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเพื่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอีกด้วย

ทั้งนี้ สำหรับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของไทยยังไม่มี การกำหนดในลักษณะอื่นเอาไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้มีการบัญญัติว่หลักข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอขึ้นบังคับใช้เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้อย่างที่แท้จริงให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ โดยข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของมาตรการกฎหมายต่างประเทศแต่ละประเทศนั้นมีใจความสำคัญคือ ข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นสามารถทำการจำแนกข้อยกเว้นได้อีก 2 กรณี คือ ในคดีปกครองนั้นศาลปกครองอาจทำการตีความคำขอในลักษณะที่เป็นการแก้ไขคำขอที่ผิดให้ถูกต้องถูกต้องได้ และปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย¹⁸¹

ส่วนข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

¹⁸¹ หยุด แสงอุทัย. (2565) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

ปกครอง ค.ศ. 1960¹⁸² ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ คือ กรณีของการที่ศาลได้พิพากษาคัดสินให้ผู้ฟ้องคดีได้เงินค่าตอบแทนมากกว่าค่าขอที่ได้เสนอมา กรณีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและการมีผลบังคับชั่วคราว หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้จะไม่นำมาใช้บังคับแก่คำขอในวิธีพิจารณาในกรณีที่โดยภาพรวมแล้วคำสั่งนั้นถือเป็นคำสั่งที่มีความผิดพลาดอันเป็นกรณีทั่วไปแห่งข้อพิพาทไม่สามารถทำการจำแนกออกจากกันได้ การตีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการคุ้มครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ได้มีการระบุเอาไว้มาเป็นประเภทที่ตรงกับการคุ้มครองสิทธิโดยศาลแทน หรือการตีความเปลี่ยนแปลงประเภทของคดีซึ่งศาลสามารถทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด และศาลสามารถหยิบยกเอาเหตุหรือปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัยเองได้อีกด้วย¹⁸³

จากการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองระหว่างมาตรการทางกฎหมายของไทยกับมาตรการทางกฎหมายทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะเห็นได้ถึงความแตกต่างของความชัดเจนของมาตรการที่กำหนดขึ้นบังคับใช้ในส่วนของการข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้มีการบัญญัติข้อยกเว้นดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ แม้ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จะได้มีการหยิบยกเอาปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยมาเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกันกับมาตรการทางกฎหมายของไทยก็ตาม แต่กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นยังได้หยิบยกเอาการตีความคำขอในลักษณะที่เป็นการแก้ไขคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ผิดให้ถูกต้องมาเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขออีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มีได้มีการบัญญัติวางหลักไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีปกครองของไทยแต่อย่างใด ซึ่งความแตกต่างระหว่างมาตรการทางกฎหมายไทยในเรื่องของข้อยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศทั้งสองประเทศดังกล่าวนี้มีผลทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้นยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกตามความเป็นจริงให้ชัดเจนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในกรณีของการที่ศาลปกครองไม่สามารถจะทำ

¹⁸² Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 110.

¹⁸³ นฤมล ชณะรัตน์. (2554). ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 52-54.

การแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาของการนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองในข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า แม้หลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอนั้นจะถือเป็นหลักกฎหมายสำหรับวิธีพิจารณาความโดยทั่วไปซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการทำคำพิพากษาของคดีพิพาททุกประเภทและหลักการดังกล่าวนี้มีความชอบธรรมเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาบังคับใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของศาลและเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยมิได้เป็นการมุ่งหมายแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นก็ตาม แต่นอกจากหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาคดีปกครองแล้วยังมีหลักกฎหมายทั่วไปประการอื่นที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหลักการดังกล่าวและศาลจำเป็นต้องยึดถือเป็นพื้นฐานในการพิจารณาพิพากษาคัดสินคดีเช่นกัน

ในที่นี้หมายถึงข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อยกเว้นในส่วนของการกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่แม้เป็นหลักกฎหมายโดยทั่วไปที่ศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาบังคับใช้ได้ แต่การไม่บัญญัติหลักการดังกล่าวเอาไว้ในมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเป็นการเฉพาะนั้นอาจทำให้การใช้ดุลพินิจในการตีความการนำหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้ของตุลาการหรือศาลปกครองแต่ละคนนั้นอาจมีการใช้ดุลพินิจแตกต่างกันออกไปจนคำพิพากษาคาดความเป็นเอกภาพขึ้นได้

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรควบคู่ไปกับการบัญญัติวางหลักในเรื่องของหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้แก่การพิจารณาตัดสินคดีปกครองเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การใช้อำนาจในการพิพากษาคดีในคดีปกครองของไทยนั้นสามารถดำเนินการโดยอาศัยหลักการสำคัญอย่างหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอและข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวให้เป็นไปอย่างชัดเจนและมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นนั่นเอง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความในบทนี้จะเป็นการทำการสรุปผลจากการศึกษาค้นคว้าทั้งหมดในเรื่อง “ปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทมาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง” เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าอิสระในฉบับนี้ที่ทางผู้ศึกษาได้ทำการศึกษามาแล้วตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 4 อีกทั้งยังรวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอแนะที่ทางผู้ศึกษาได้ค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ด้วย ซึ่งได้มีการเรียบเรียงและนำเสนอเนื้อหาสาระของการศึกษาไว้เป็นลำดับชั้น ดังต่อไปนี้

1. บทสรุป

คดีปกครอง เป็นคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยมีเหตุแห่งการพิพาทมาจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำอีกด้วย ซึ่งคดีพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองนั้นจะมีความได้เปรียบเสียเปรียบกันในฐานะของคู่กรณีในคดี จึงทำให้คู่กรณีในฝ่ายที่เป็นเอกชนย่อมมีฐานะที่เสียเปรียบกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายที่เป็นถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากเอกชนไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานทางปกครองได้และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ในคดีปกครองก็มักจะถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง

ด้วยความแตกต่างทางด้านฐานะและความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในคดีปกครองนั้นจึงเป็นเหตุให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นเป็นกระบวนการพิจารณาพิพากษาดัดสนซึ่งขาดคดีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว เนื่องมาจากว่าผลแห่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าวอาจส่งผล

กระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการจะต้องชำระเงินภาษีอากรของส่วนรวมเพื่อเป็นการชดเชยค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนได้นั่นเอง ซึ่งได้มีการบัญญัติวางหลักในเรื่องของกระบวนการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งสองฉบับของไทยตามที่ได้กล่าวในความข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น จะเห็นได้ว่า ก็ได้มีการบัญญัติวางหลักการห้ามพิพากษาเกินขอบเขตในคดีปกครอง ตลอดจนขอบเขตของการบังคับใช้หลักและข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แม้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้จะเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการพิจารณาพิพากษารรคดีทุกประเภทก็ตาม จึงส่งผลให้แม้ในคดีพิพาทที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันก็ตาม แต่แนวคำพิพากษาของศาลปกครองของไทยในกรณีนั้นก็อาจมีแนวสองทิศทางได้ อันเนื่องมาจากการหยิบยกเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมานำใช้ในการพิจารณาคัดสินชี้ขาดคดีปกครองด้วยหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในแต่ละคดีเป็นสำคัญนั่นเอง

จากการศึกษาปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมานำบังคับใช้ในคดีปกครองของไทย ซึ่งได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมานำบังคับใช้ในคดีปกครองตามมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะเห็นได้ว่า การบัญญัติวางหลักในเรื่องการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมานำบังคับใช้ในคดีปกครองขอบเขตการบังคับใช้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา หรือแม้แต่ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองนั้น มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศแต่ละฉบับได้มีการวางหลักที่ชัดเจนและแน่ชัดกว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ตาม จึงทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรม และเพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการหรือการละเว้นการปฏิบัติการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศทั้ง

สองฉบับนั้นต่างก็สามารถบังคับใช้แก้ไขปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองได้อย่างครอบคลุมและโดยสมบูรณ์มากกว่ามาตรการทางกฎหมายของไทยเป็นอย่างมาก

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการแบ่งการศึกษาในประเด็นปัญหาการนำหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองของไทย ออกเป็นประเด็นการศึกษาที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) การนำหลักห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครอง

ถึงแม้ว่าหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอนั้นจะถือเป็นหลักการพื้นฐานของการพิพาทคดีทุกประเภทเช่นเดียวกันก็ตาม แต่การพิพาทอารรถคดีในแต่ละประเภทย่อมที่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องของรายละเอียดหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพาทคดีปกครองที่มีวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความในคดีพิพาทประเภทอื่น ๆ เป็นการเฉพาะอย่างการพิจารณาพิพาทคดีปกครอง อันเนื่องมาจากคดีปกครองนั้นเป็นคดีพิพาทกันของคู่กรณีระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ผู้ซึ่งไม่ได้มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมายดังเช่นคู่ความในคดีแพ่ง เหตุเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมีฐานะหรืออำนาจที่เหนือกว่าเอกชน อีกทั้ง ผลของคำพิพาทในคดีปกครองนั้นยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารจัดการประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนงบประมาณของแผ่นดินและประโยชน์สาธารณะได้อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้น กลับไม่ได้มีการบัญญัติหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอขึ้นบังคับใช้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนแต่อย่างใด แต่ก็ได้มีการบัญญัติปิดกั้นมิให้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้เช่นกัน จึงทำให้การหยิบยกเอาหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอมาใช้ในการพิจารณาพิพาทคดีปกครองนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลหรือตุลาการเป็นหลัก จึงส่งผลทำให้เกิดแนวคำพิพาทสองแนวทางจากข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เพราะตุลาการแต่ละท่านนั้นต่างก็มีดุลพินิจต่อการหยิบยกเอาหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอมานำบังคับใช้แตกต่างกันออกไปนั่นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพาทในคดีปกครองตามมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นของหลักการห้ามพิพาทเข้าเกณฑ์คำขอจะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีการบัญญัติวางหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอเอาไว้อย่างชัดเจนไว้ในบทบัญญัติมาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 นั่นเอง

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือแม้แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของไทยอันมีลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการพิจารณาพิพากษาคัดสินคดีปกครองเป็นการเฉพาะนั้นมิได้มีการบัญญัติในกรณีของการนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองขึ้นใช้บังคับอย่างชัดเจนซึ่งอาจเป็นการทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองดังกล่าวไม่สามารถที่จะให้แก่ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมบูรณ์ ดังเจตนารมณ์แก่การตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นบังคับใช้ในตอนต้นได้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในประเด็นของการนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการบัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขอบเขตของการบังคับใช้โดยบัญญัติวางหลักไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นมาตรการทางกฎหมายฉบับสำคัญที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการวิธีพิจารณาและพิพากษาคัดสินข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ก็เพื่อทำการแก้ไขและพัฒนาประสิทธิภาพของการมาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยให้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองได้อย่างดียิ่งขึ้น

2) การนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครอง

นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือแม้แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของไทย ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับวิธีพิจารณาพิพากษาคัดสินคดีปกครองเป็นการเฉพาะจะมีได้มีการบัญญัติหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นใช้บังคับอย่างชัดเจนแล้วนั้น การนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองก็ยังเป็นปัญหาอีกหนึ่งประการที่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของไทยก็มิได้มีการบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนอีกเช่นกัน

สำหรับข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอประการแรกที่จะทำการศึกษากฎหมายข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเพราะถึงแม้ว่าในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในคดีโดยทั่วไปแล้ว ศาลปกครองจะทำการพิพากษาหรือตัดสินชี้ขาดคดีเฉพาะในประเด็นที่คู่กรณีได้ทำการโต้แย้งและคัดค้านกันมาในคดีเท่านั้นก็ตาม แต่หากกรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วนั้น ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะทำการหยิบยกปัญหาเช่นนั้นขึ้นทำการวินิจฉัยได้ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นใด และแม้จะไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นโต้แย้งหรือทำการคัดค้านกันก็ตาม โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติเอาไว้ในข้อ 92 ประกอบข้อ 101 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของไทย แต่อย่างไรก็ตาม การบัญญัติวางหลักของบทบัญญัติเหล่านี้กลับเป็นเพียงการบัญญัติเอาไว้โดยกว้างเท่านั้น

เมื่อพิจารณาทบบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองตามมาตราทางกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นของการนำข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอจะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นต่างก็ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนแตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติมาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณาข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเอาไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจนเป็นอย่างมาก โดยมีได้มีแต่เพียงการบัญญัติให้ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีการบัญญัติถึงข้อยกเว้นประการอื่นๆเอาไว้อีกด้วย อาทิ กรณีของการที่ศาลได้พิพากษาดำเนินคดีให้ผู้ฟ้องคดีได้เงินค่าตอบแทนมากกว่าคำขอที่ได้เสนอมานั้น กรณีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและการมีผลบังคับชั่วคราว หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้จะไม่นำมาใช้บังคับแก่คำขอในวิธีพิจารณา การตีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการคุ้มครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ได้มีการระบุเอาไว้มาเป็นประเภทที่ตรงกับการคุ้มครองสิทธิโดยศาลแทน หรือการตีความเปลี่ยนแปลงประเภทของคดีซึ่งศาลสามารถทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด เป็นต้น

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือแม้แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543 ของไทยนั้นมิได้มีการบัญญัติในกรณีของการนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดแจ้ง อาจเป็นการทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถที่จะให้แก่ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมบูรณ์ ดังเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับใช้ในตอนต้นได้ แม้ว่าข้อยกเว้นที่มีลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ศาลปกครองอาจทำการหยิบยกขึ้นใช้บังคับได้ในทุกชั้นศาลอยู่แล้ว แต่การไม่บัญญัติข้อยกเว้นเหล่านี้เอาไว้อย่างชัดเจนอาจทำให้ผู้เสียหายที่แม้จะตกอยู่ในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันอาจได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่แตกต่างกันออกไปตามความแตกต่างของดุลพินิจของศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองแต่ละท่านได้นั่นเอง

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในประเด็นของการนำข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้บังคับในคดีปกครองนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการบัญญัติข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้กันอย่างชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งหลักเกณฑ์เงื่อนไข และขอบเขตของการบังคับใช้โดยบัญญัติวางหลักไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นมาตรการทางกฎหมายฉบับสำคัญที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับวิธีการพิจารณาพิพากษาคัดสินข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ก็เพื่อทำการแก้ไขและพัฒนาประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองของไทยสามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในเรื่องของปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในเรื่องดังกล่าวที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นยังมีความไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการอำนวยความสะดวกและแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริงหรือครบถ้วนสมบูรณ์และครอบคลุมเพียงพอที่จะทำให้คู่กรณีในคดีปกครองทั้งสองฝ่ายได้รับความเป็นธรรมและได้รับการพิจารณาคัดสินชี้ขาดคดีอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับวิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองนั้นจึงควรที่จะมีการดำเนินการในการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบัญญัติเอาหลักการ ขอบเขตและ

ข้อยกเว้นแห่งหลักการห้ามพิพากษาเกิดคำขอในคดีปกครองขึ้นบังคับใช้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองของไทยนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศดังกล่าว นั้น ได้มีการบัญญัติหลักการ เงื่อนไขและข้อยกเว้นของการนำหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองที่แตกต่างไปจากหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของไทย จึงทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของไทยยังไม่อาจอำนวยความสะดวกและแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริงและครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาแล้วนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในกรณีดังกล่าวดังต่อไปนี้

1) เห็นควรให้มีการบัญญัติรับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยทำการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ อีกทั้ง ยังเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้การยอมรับต่อหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอว่ามีความชอบธรรมที่จะนำมาบังคับใช้ในคดีปกครองของไทยอีกด้วย

2) เห็นควรให้มีการกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้หลักดังกล่าวของศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจดำเนินการในลักษณะของการจัดทำคู่มือและการจัดอบรมจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการทำให้แนวคำพิพากษาในคดีปกครองภายใต้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนั้นมีความเป็นเอกภาพเดียวกันและสามารถอำนวยความสะดวก

ให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคกัน

3) เห็นควรให้มีการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองขึ้น บังคับใช้เป็นการเฉพาะโดยการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อนำมาบังคับใช้ควบคู่ไป กับหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองที่ผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการบัญญัติวางหลักไว้ใน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4) เห็นควรให้นำเอาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาบัญญัติไว้ใน ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์ อักษร อีกทั้ง ยังเห็นควรให้มีการกำหนดขอบเขตของการนำเอาข้อกฎหมายและลักษณะเช่นว่านี้มา บังคับใช้เป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองอีกด้วย

จากข้อเสนอแนะทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะทำการบัญญัติ รับรองหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง ตลอดจน กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้และ ข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือ คำสั่งคดีปกครองด้วยการบัญญัติวางหลักเป็นมาตรฐานขึ้นใหม่เพิ่มเติมจากบทบัญญัติเดิมที่มีอยู่ โดย บัญญัติการบังคับใช้หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเป็นมาตรา 72/2 ซึ่งมีใจความว่า

“ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งให้เป็นไปตามประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีตาม คำขอในคำฟ้องทุกข้อ ศาลจะพิพากษานอกเหนือไปจากประเด็นพิพาทแห่งคดีไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็น กรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

นอกจากข้อเสนอแนะทั้งสี่ประการในข้างต้นนั้นทางผู้ศึกษายังมีข้อเสนอแนะในทางวิชาการอีก ว่า การจะแก้ไขปัญหของการนำเอาหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอมาบังคับใช้ในคดีปกครองนั้น สมควรที่จะต้องมีการจัดสัมมนาทางวิชาการในประเด็นหัวข้อดังกล่าวเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองทั่ว ประเทศไทยมีความเข้าใจและความรู้ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาในคดีปกครอง เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมและมีเอกภาพเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณีใน คดีปกครองของไทยนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถแก้ไขและเยียวยาความ เดือดร้อนและเสียหายได้อย่างจริงจังนั่นเอง

บรรณานุกรม

- กนกรัตน์ ปัญญาบุรุษวงศ์. (2563). ความเป็นผู้ทรงสิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์. (2553). ข้อคิดในเรื่อง Ultra Petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 10(1).
- กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). หนังสือรวมบทความทางวิชาการในโอกาส รำลึกครบรอบ 100 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- กำพล วันทา, อุดลย์ ทานาราช, บัณฑิต ขวไยธา และเพิ่ม หลวงแก้ว. (2563). หลักการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยสุจริต The exercise of legal authority in good faith. วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก, 6(1).
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2551). ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์ และคอมมอนลอว์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เข็มชัย ชุติวงศ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง. (2557). แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- คิงดาม คงตระกูล. (2545). วิธีพิจารณาคดีปกครอง: อำนาจของตุลาการในระบบไต่สวน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- จรัญ ภัคดีธนากุล. (2552). คำบรรยายวิชากฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- จำลอง สุขศิริ. (2551). คำอธิบายวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายปกครอง คดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

- ทวิศ ศรีเกต. (2558). หลักทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ และการตีความกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ธนกฤต วรณัชชากุล. (2564). ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนกับบทบาทของคู่ความและศาล. เอกสารเผยแพร่ข่าวสารและความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรม.
- นรินทร์ อุ่นแก้ว. (2556). หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- นรินทร์ อุ่นแก้ว. (2556). หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 3(2).
- นฤมล ชณะรัตน. (2554). ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- นิติกร ชัยวิเศษ. (2566). วัตถุแห่งคดีในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 22(1).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). วิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 7(7).
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2(2).
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2552). กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย. (เอกสารประกอบการบรรยายพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 14). สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2552). คำบรรยายกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย Droit Da Administratif Thailandais. กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง.
- ปริญญ์ จิตรการนทีกิจ. (2551). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ปลิตตา สดสง่า. (2550). การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี. (2557). ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- พิรุณา ดิงศภัทัย. (2552). การใช้การตีความกฎหมาย. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทัย.

- เพลินตา ต้นรังสรรค์. (2555). หลักการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน. จุฬานิติ, 9(2).
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2560). คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).
- มนตรี วงศ์สว่างศิริ. (2557). หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- มยุรา อินสมตัว, กมลชัย รัตนสากววงศ์ และสิริพันธ์ พลรบ. (2563). ปัญหาการปรับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองของศาลปกครอง. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 13(2).
- ฤทัย หงส์สิริ. (2545). นิติกรรมทางปกครอง คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2555). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพัลลิกซ์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). หนังสือ รพี 47 มองกฎหมายหลากหลายมุม. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2547). เอกสารบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2549) หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2553) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2543). หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์, 1(30).
- วิริยา สาชื่อฟ้า. (2559). ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- ศจีพร แต้มแก้ว. (2555). หลักการพิพากษาเกินคำขอ: ศึกษาคดีแพ่งทั่วไป. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

- ศิริพร Yeacá. (2559). ปัญหาการคืนค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครอง. (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร.
- สมยศ เชื้อไทย. (2550). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2555). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2552). กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. (2553). หนังสือที่ สป 0013 เรื่อง หลักการพิจารณาหรือ พิจารณาคดีตามคำขอ.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2548). คำอธิบายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิ ธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2565) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- อักษราทร จุฬารัตน. (2553). การใช้และการตีความกฎหมาย. กรุงเทพฯ: บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- อัจฉริยา พิมพ์. (2558). หลักการห้ามพิจารณาเกินคำขอในคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- อุดม เพ็ญพุ่ม. (2550). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาความปกครองเปรียบเทียบสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Auby, J.M. (1974). L'ultra pettita dans la procedure contentieuse administrative. Paris: MéL. Walline.
- Becker, R. H. (2022). Die allgemeine Feststellungsklage als unentbehrliches Hilfsmittel in der Haftpflichtschadenregulierung, Teil 2. ZFS Zeitschrift für Schadensrecht, 43(1).

- David, R. & Brierley, J. E.C. (1985). *Major Legal Systems in The World Today*. London: Stevens & Son Ltd.
- Eyermann, E. et al. (2000). *Verwaltungsgerichtsordnung* (11st Edition). Munchen: Back.
- Fellmeth, A. X. & Horwitz, M. (2009). *Guide to Latin in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Herzog, P. E. (1967). *Civil Procedure in France*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Kolb, R. (2006). *The statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford : Oxford University Press.
- Lorenz, D. (2000). *Verwaltungsprozeßrecht*. Berlin: Springer.
- Mavroidis, P. C. (2000). Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place. *European Journal of International Law*, 11(4).
- Ngwasiri, C.N. (1991). Pre-trial Civil Proceedings in English and French: A Comparative Study. *Civil Justice Quarterly*.
- Ronen, Y. (2006). *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005: The court and the United Nations*. Leiden: BRILL.
- Roscoe, E., & Szypszak, C. (2022). Stare decisis and information abundance in a common law jurisdiction. *Review of European and Comparative Law*, 49(2).
- Rosenne, S. & Ronen, Y. (2006). *The law and practice of the International Court, 1920-2005*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Shaw QC, M. N. (2017). *Rosenne's Law and Practice of the International Court: 1920-2015*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sir Jack I.H. (1982). *The Reform of Civil Procedural Law and other Essays in Civil Procedure*. London: Sweet & Maxwell.
- Sodan, H. et al. (2010). *Verwaltungsgerichtsordnung* (3rd Edition). Baden-Baden: Nomos.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายวิทยา ทัพพรวย
วัน เดือน ปี เกิด	19 กรกฎาคม พ.ศ. 2529
สถานที่เกิด	จังหวัดนครปฐม
ที่อยู่ปัจจุบัน	จังหวัดนครปฐม
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2552 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2554 เนติบัณฑิตไทย พ.ศ. 2566 ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ 5 โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2558 นิติกร ศาลแขวงสุพรรณบุรี พ.ศ. 2558 - พ.ศ. 2559 นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานคดีปกครองนครราชสีมา สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2564 นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานคดีปกครองเพชรบุรี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2566 เจ้าพนักงานคดีปฏิบัติการ สำนักงานคดีปกครองเพชรบุรี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2566 - ถึงปัจจุบัน เจ้าพนักงานคดีปฏิบัติการ รักษาการในตำแหน่ง เจ้าพนักงานคดีชำนาญการ สำนักงานคดีปกครองเพชรบุรี สำนักงานอัยการสูงสุด