

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง¹

ญาณะวรุตม์ ชื่นจิตร²

จากการศึกษาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย โดยในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องปรากฏว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคู่กรณีและลักษณะของพิพาท อีกทั้งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ด้วย

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองจะจัดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองให้คำปรึกษาและแนะนำขั้นตอนวิธีการฟ้องคดีปกครองและตรวจสอบความถูกต้องของคำฟ้องคดีในเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการตรวจสอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งในชั้นตรวจคำฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองมีการรับฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยตุลาการเจ้าของสำนวน แม้จะมีการตรวจสอบคำฟ้องในหลายขั้นตอน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นอาจเป็นคำฟ้องที่ไม่ครบถ้วน มีข้อบกพร่อง หรือมีข้อผิดพลาดที่ยังไม่สมบูรณ์ หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีพบเจอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ หรือ มีข้อเท็จจริงในคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างบางประการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขเนื้อหาที่บรรยายในคำฟ้อง หรือเพิ่มเติมรายละเอียดเข้าไปในคำฟ้อง ทำให้อาจส่งผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีและการกำหนดค่าบังคับของศาล หากมีการวินิจฉัยและพิพากษาคดีโดยไม่เป็นไปตามเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่เคยยื่นไว้ต่อศาลปกครอง

แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พบว่ามิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้ ว่ามีหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาของศาลปกครองในการอนุญาตให้ผู้ฟ้องแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง หรือมีหลักเกณฑ์ใดบ้างที่ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องปฏิบัติก่อนที่จะมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง รวมถึงกระบวนการภายหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ดันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ดันศิริ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองไม่ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้ ย่อมถือว่าเป็นการเกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ศาลปกครอง มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะสามารถพิจารณาศึปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างเป็นธรรม

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแพ่งนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเห็นว่ามิบบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามมาตรา 179 ถึง มาตรา 181 แม้ว่าวิธีพิจารณาศึปกครองจะมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีแพ่ง อันเนื่องมาจากรูปแบบการพิจารณาศึ แต่ก็มีลักษณะบางประการที่มีความคล้ายคลึงกัน รวมถึงหลักวิธีพิจารณาคดีแพ่งถือว่าเป็นต้นแบบของวิธีพิจารณาศึในกฎหมายต่างๆ รวมถึงในกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองด้วย

ดังนั้น เพื่อทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและข้อเสนอแนะ ผู้ศึกษาเห็นว่ามึประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ ปัญหาศาลปกครองมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

โดยจากแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ได้มีการวินิจฉัยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ซึ่งสามารถสรุปเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยนำเอาหลักกฎหมายทั่วไปในวิธีพิจารณาศึปกครองมาใช้บังคับในการมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขคำฟ้องได้ทั้งหมด 5 หลักเกณฑ์

1) คำฟ้องเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีด้วยกันได้

2) คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องยื่นก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

3) คำฟ้องเพิ่มเติมต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศึปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 ถึงมาตรา 52

4) คำฟ้องเพิ่มเติมนั้นจะต้องปรากฏเหตุในคำฟ้องเพิ่มเติมว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศึปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคแรก

5) คำฟ้องเพิ่มเติม ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะแก้ไขคำฟ้องตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง

โดยถือว่าเป็นการที่ศาลปกครองได้ดำเนินแก้ไขปัญหาในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน โดยเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองนั้นเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย โดยในส่วนนี้ควรที่จะมีการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่ได้จากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นการกำหนดในเบื้องต้น ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้สามารถพัฒนาไปสู่บทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีความชัดเจนในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ในอนาคต

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในคดีปกครองของประเทศไทย

ระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมและระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองของประเทศไทยนั้นจะมีความแตกต่างกันในด้านของระบบพิจารณาคดี โดยที่ในคดีแพ่งจะใช้ระบบกล่าวหา ส่วนในคดีปกครองจะใช้ระบบไต่สวน แต่แนวคิดหรือหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางประการได้ถูกนำมาปรับใช้ให้มีความสอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองด้วย รวมถึงในเรื่องหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ในคดีแพ่งหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแพ่งมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 มาตรา 180 และมาตรา 181 ซึ่งมีความแตกต่างจากในคดีปกครองที่ไม่ได้มีการบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอย่างชัดเจน แต่ใช้หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในการพิจารณาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยที่สามารถนำหลักบางประการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมาปรับใช้กับคดีปกครอง ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง อย่างเช่นในเรื่องของการส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ทราบล่วงหน้า และการให้คู่กรณีอีกฝ่ายได้มีโอกาสที่จะตรวจโต้แย้งและหักล้างข้อหาหรือข้อต่อสู้ใหม่ หรือข้ออ้าง หรือข้อเถียงใหม่ที่กล่าวไว้ในคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามหลักการฟังความสองฝ่าย ซึ่งถือเป็นหลักที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือการนำข้อยกเว้นในเรื่องของระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง กรณีที่มีการยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองนั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ศาลปกครองได้นำเอาหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับในการอุดช่องว่างในปัญหากฎหมายดังกล่าว ทั้งการอนุญาตตามคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลปกครอง โดยใช้หลักคำฟ้องเดิมและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในภายหลังเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีด้วยกันได้ มาเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

ในส่วนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้น เห็นควรที่จะนำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในหลักอื่นมาใช้บังคับด้วยทั้งหลักการฟังความสองฝ่าย หลักศาลต้องพิจารณาตรงตามคำของผู้ฟ้องคดีที่เป็นบทบังคับให้ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งชี้ขาดไปตามคำฟ้องที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น โดยจะไม่พิจารณาพิพากษาเกินคำขอหรือน้อยกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี และจะไม่พิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งชี้ขาดตามคำฟ้องเดิมที่ได้มีการแก้ไขไปแล้ว เป็นไปตามหลักแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป เนื่องจากคำฟ้องเดิมที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่มีประโยชน์ที่ศาลปกครองจะต้องไปพิจารณาพิพากษา

นอกจากนั้นแล้วหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจะใช้ในการวินิจฉัยหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาแล้วของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ยังต้องหลักดังกล่าวนำมาปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในศาลปกครองสูงสุดด้วย ผ่านข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาศาลปกครองมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

ควรจะนำหลักเกณฑ์จากแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้เคยได้มีการวินิจฉัยจากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้ง 5 หลักเกณฑ์นั้น มาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเป็นการกำหนดในเรื่องของวิธีการในการยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง การดำเนินการก่อนที่จะสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง กรอระยะเวลาในการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง และหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้

นอกจากนั้นแล้วควรที่จะมีการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาการนำหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในคดีปกครอง

ควรนำหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแพ่งตามมาตรา 179 ถึง มาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้ในการบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนำมาประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยนำมาใช้เท่าที่จำเป็นและไม่ขัดต่อวิธีการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เช่น ในเรื่องข้อยกเว้นของกรอบกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สามารถยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมได้ทันภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่มีเหตุสมควรและจำเป็น และในเรื่องหน้าที่ของศาลปกครองที่ต้องส่งสำเนาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง และให้โอกาสคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการรับทราบคำฟ้องที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

นอกเหนือจากหลักคำฟ้องเดิมและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในภายหลังเกี่ยวข้องกันพอจะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ควรนำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองหลักอื่นมาปรับใช้ในการบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อาทิเช่น หลักการฟังความสองฝ่าย เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ศาลต้องส่งสำเนาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีและให้โอกาสในการโต้แย้งและคัดค้านพยานหลักฐาน หลักศาลต้องพิจารณาตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีและหลักเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป มาเป็นแนวทางในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดี

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร. “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.”

วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545): 104.

วิริยะ วัฒนสุขชาติ. “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง.” วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิต 4,1 (มกราคม-มิถุนายน 2547)
: 94.

อำพน เจริญชีวิน. คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 2 เงื่อนไขการฟ้องคดีและการฟ้องคดี.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิ.เจ.พรินติ้ง, 2565.