

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่ง
มาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาไปแล้วว่าการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น จำต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการนำมาใช้บังคับอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากโดยหลักแล้วกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่สมควรที่จะนำเอาหลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพราะเหตุที่กฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสองประเภทนั้นมีแนวคิดและหลักทฤษฎีในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่โดยที่หลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางหลักการมีสถานะเป็นวิธีพิจารณาความโดยทั่วไป ที่ไม่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใดก็ย่อมจะต้องใช้หลักการเช่นว่านี้ ดังนั้น ผู้บัญญัติกฎหมายจึงได้มีการอนุโลมให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาในเรื่องหลักเกณฑ์ของการนำมาใช้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ นอกจากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวจะต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปแล้ว ยังจะต้องไม่ขัดต่อระบบและหลักทฤษฎีของวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย

ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้วนั้น โดยหลักย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านของความสะดวกในการบัญญัติกฎหมาย ทำให้ตัวบทกฎหมายนั้นไม่ยืดยาวจนเกินไป และเป็นการหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำ แต่หากไม่พิจารณาอย่างละเอียดครบถ้วนแล้วกรณีย่อมก่อให้เกิดปัญหา โดยในหลายกรณีที่ผู้บัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้าใจว่าเรื่องที่ต้องการนำบทบัญญัติในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นสามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความโดยทั่วไป หรือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่แสดงถึงขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ควรต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย ดังนั้น จึงได้มีการนำแนวความคิดและหลักการดังกล่าวมาใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยในบางกรณีอาจเป็นการนำมาบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งแม้การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากเป็นการบัญญัติถ้อยคำในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยการนำเอาถ้อยคำในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา

บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมโดยตรง โดยไม่ปล่อยให้ผู้ใช้กฎหมายต้องตีความเนื้อหาในกฎหมาย แต่กรณีดังกล่าวก็อาจมีปัญหาก็ได้ หากว่าบางถ้อยคำไม่สอดคล้องกับระบบและหลักการของวิธีพิจารณาความอาชญากรรม และในขณะเดียวกันหากเป็นกรณีของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม นั้น กรณีดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้น มักจะบัญญัติเนื้อหากฎหมายไว้อย่างสั้นและกระชับโดยรายละเอียดเนื้อหาส่วนใหญ่ให้ไปปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น หากว่าแท้จริงแล้วบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ที่ผู้บัญญัติกฎหมายเข้าใจว่าสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้นั้น ไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาความอาชญากรรม กรณีก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่งนอกจากปัญหาที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่ไม่มีความเหมาะสมดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาในกรณีที่สมควรนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของวิธีพิจารณาความอาชญากรรมมากยิ่งขึ้นนั่นเอง เนื่องจากโดยหลักหากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมไม่ได้บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้ว ผู้ใช้กฎหมายก็ไม่สามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้ กรณีจึงอาจทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้กฎหมายไม่อาจทราบว่าจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักใด อีกทั้ง เนื่องจากในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จึงมีกรณีที่ต้องเป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบเพิ่มเติมว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการบางหลักตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ได้แก้ไขใหม่นี้มาใช้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรม

โดยในบทนี้จะได้วิเคราะห์ปัญหาในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมของประเทศไทย ซึ่งสามารถแยกออกเป็นสามส่วน คือ 5.1 ส่วนที่นำมาใช้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมแล้วแต่มีความไม่เหมาะสม 5.2 ส่วนที่สมควรนำมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรม และ 5.3 ส่วนที่เป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ส่วนที่นำมาใช้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมแล้วแต่มีความไม่เหมาะสม

ปัญหาในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมในส่วนที่นำมาใช้ในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมแล้วแต่มีความไม่เหมาะสม มีดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนกรณีการฟ้องคดีปกครองโดยการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีโดยการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหรือการฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้แนวคิดในเรื่องดังกล่าวมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งโดยตรง เพราะเห็นว่าเป็นแนวคิดและหลักการที่ดีที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในฉบับแรกที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ในตัวบทแต่อย่างใด จนทำให้เกิดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 84/2547 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ 187/2546 ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 30

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ นายออน อุเงิน กับพวกรวม 128 คน ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่ (ในขณะนั้น) บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทนั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาคจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา 26 และมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการวางหลักประกันที่รัฐจะต้องให้การรับรองความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุต่าง ๆ สิทธิและ

เสรีภาพตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีหลายประเภท รวมทั้งสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งค่าธรรมเนียมศาลเป็นเรื่องของผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลจะต้องเสียค่าบริการให้แก่รัฐเป็นลักษณะของภาษีอากรอย่างหนึ่ง ตามปกติการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น เพราะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ซึ่งแตกต่างไปจากคดีแพ่งโดยทั่วไป โดยปกติผู้ให้นำคดีมาสู่ศาลในคดีที่มีทุนทรัพย์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกคดี นอกจากในกรณีที่มีการร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาและศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีอนาถาได้ ผู้ดำเนินคดีหรือโจทก์ก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล การที่กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองและของศาลที่พิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปบัญญัติไว้แตกต่างกัน เพราะประเภทของคดีและระบบการพิจารณา โดยคดีที่พิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน แต่การพิจารณาคดีในศาลส่วนแพ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน ส่วนระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี การแสวงหาพยานหลักฐาน สำหรับการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้น ใช้ระบบกล่าวหาซึ่งเป็นภาระของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์และแสวงหาพยานหลักฐานเอง การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่ได้บัญญัติในเรื่องการดำเนินคดีอนาถาไว้ไม่ใช่เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับโดยทั่วไป ผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลจะได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน ไม่ได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ และการที่ศาลปกครองสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมก่อนที่จะรับคำฟ้องไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 30

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินคดีอนาถาไว้ไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ในปัจจุบัน

มาตรา 45/1 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ก็ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันการฟ้องคดีปกครองที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คู่กรณีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทำให้เป็นภาระแก่คู่กรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือทำให้ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ความยุติธรรมต่อทุกคน

นอกจากหลักการฟ้องคดีโดยการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยไว้ในข้อ 41/1 ถึงข้อ 41/6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อีกด้วย โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากคู่กรณียื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เมื่อศาลได้ฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและทำการไต่สวนแล้วเป็นที่เชื่อได้ว่ามีเหตุตามคำขอจริง ก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้ แต่การขอเช่นว่านี้ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นที่พอใจศาลด้วยว่าคดีของผู้ขอมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี ถ้าศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสหิทธิยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร หรืออุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยให้ศาลต้องทำการไต่สวนในทุกกรณีว่า ผู้ยื่นคำขอซึ่งก็คือผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้วจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่ศาลเห็นว่าคดีของคู่กรณีที่ยื่นคำขอไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ ซึ่งศาลจะมีคำสั่งยกคำขอโดยไม่ต้องไต่สวนคำขอตามหลักการเช่นเดียวกับที่ปรากฏในมาตรา 155 วรรคหนึ่ง เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแฟ่งนั้น น่าจะไม่เหมาะสม เนื่องจากระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองนั้น ให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ตามความเหมาะสมตามมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากศาลเห็นว่าคำกล่าวอ้างของผู้ยื่นคำขอที่ว่าตนไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของตนถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรนั้นไม่เพียงพอที่ศาลจะเชื่อได้ ศาลย่อมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารที่แสดงสถานะของผู้ยื่นคำขอ โดยอาจเป็นการออกคำสั่งไปยังหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล โดยไม่จำเป็นต้องทำการไต่สวนคู่กรณีทุกฝ่ายก่อนอนุญาตให้คู่กรณีที่ยื่นคำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ นอกจากจะทำให้การพิจารณาอนุญาตคำขอของผู้ยื่นคำขอเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดเวลาของทุกฝ่าย เพราะจะไม่มีกรณีที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่า ตนไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ในกรณีที่หากศาลปกครองมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนหรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ เนื่องจากศาลได้ใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำขอนั้นเสร็จสิ้นไปในขั้นตอนเดียวแล้ว ยังเห็นว่า กรณีดังกล่าวมิใช่การใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะส่งผลสำคัญต่อการพิจารณาพิพากษาในประเด็นแห่งคดีที่ศาลจำเป็นต้องออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีทุกฝ่ายมาทำการไต่สวนเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ และการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายดังที่กล่าวไปแล้วนั้น ก็เป็นอำนาจของศาลซึ่งสอดคล้องกับระบบและลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้หลักในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยระบบไต่สวน โดยศาลทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องนัดไต่สวนคู่กรณีนั่นเอง ตลอดจนการฟ้องคดีโดยการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลนั้น ไม่น่าจะมีความเกี่ยวข้องกับคู่ความอีกฝ่ายถึงขนาดที่ศาลจะต้องทำการไต่สวนก่อนที่จะอนุญาต เนื่องจากการที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง

นอกจากนั้น ในปัจจุบันพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว โดยในมาตรา 156 วรรคสอง ได้บัญญัติหลักการไว้ว่า การยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลนั้น หากศาลเห็นสมควรไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ให้ดำเนินการไต่สวนโดยเร็วเท่าที่จำเป็น จะเห็นได้ว่า ในวิธีพิจารณาความแพ่งที่ผู้พิพากษามีได้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง ดังเช่นวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายยังมีได้บังคับให้ศาลต้องไต่สวนในทุกกรณี ดังนั้น ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงไม่มีความจำเป็นต้องไต่สวนคู่กรณีทุกฝ่ายก่อนอนุญาตให้

คู่กรณีที่ยื่นคำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเข้าใจว่า ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการนำหลักการในเรื่องดังกล่าวของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างเต็มที่ และเนื่องจากเป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณา จึงได้มีการนำเอาถ้อยคำในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บัญญัติไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยตรง แต่เนื่องจากบางถ้อยคำในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (โดยในกรณีคือการไต่สวน) ไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ต้องการความเรียบง่าย สะดวก และรวดเร็ว กรณีจึงก่อให้เกิดปัญหาดังเช่นในกรณีดังกล่าวตามมา

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา

การบังคับคดีปกครองในส่วนที่กฎหมายบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า กรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับคดีปกครองนั้น แยกได้เป็นสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง : ในคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด ซึ่งศาลปกครองมีคำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

คดีในกรณีดังกล่าวนี้ อาจพบได้น้อยในกฎหมายไทยในปัจจุบัน เนื่องจากโดยหลักเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วแต่เอกชนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจในการที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน การฟ้องศาลในกรณีนี้จึงเป็นข้อยกเว้น โดยอาจเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่เดิม เช่น ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 90 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่ตัวเจ้าของไม้รื้อถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้มีหน้าที่กำหนด หรือตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้เจ้าทำร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งใดที่ล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว โดยในกรณีที่น่าปรากฏว่า ตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งใดนั้น ไม่ยอมรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งใดตามคำสั่งของเจ้าทำภายในเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน หรือในกรณีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

ซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ หากในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี) มิได้กระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามคำสั่งบังคับของศาล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งศาลปกครองอาจมีคำสั่งบังคับให้ขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารให้ออกไปจากทรัพย์สินที่พิพาทและจัดการให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองทรัพย์สินที่พิพาท หรือคำสั่งบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี

โดยวิธีการบังคับตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้มีอยู่สามวิธีการด้วยกัน ได้แก่ (1) การให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนโดยลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย (2) การให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีที่โจทก์ขอให้จำเลยทำนิติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด โดยทั้งในกรณี (1) และ (2) นี้ เป็นไปตามมาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* ประกอบกับมาตรา 276 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

* มาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการอันหนึ่งอันใด เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายให้ก็ได้ แต่ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้

แพ่ง* และ (3) การจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษามาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพของการบังคับคดีทางแพ่งดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ในทุกกรณี กล่าวคือ วิธีการบางอย่างไม่สอดคล้องกับลักษณะอำนาจหน้าที่และหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักกฎหมายปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากโดยที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งในบางกรณีไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนแล้วให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้ เพราะอาจเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลจึงมีคำสั่งให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนฝ่ายปกครองได้ และในบางกรณีฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินใจด้วยตนเอง โดยศาลมีอาจกำหนดวิธีการบังคับคดีโดยให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองได้เช่นกัน เนื่องจากศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปแสดงเจตนาแทนฝ่ายปกครองได้ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่ว่าศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง และโดยที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการแทนรัฐ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยหลักก็ไม่สมควรให้มีการจับกุมหรือกักขังเจ้าหน้าที่ เพราะจะกระทบต่อหน้าที่อื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้

กรณีที่สอง : ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาล

* มาตรา 276 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ออกหมายบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ให้ศาลระบุเงื่อนไขแห่งการบังคับคดีลงในหมายนั้นตามมาตรา 213 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ศาลกำหนดการบังคับคดีเพียงเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยทางศาลหรือโดยทางเจ้าพนักงานบังคับคดี

** มาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 296 ทวิ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี

ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอนั้น เว้นแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบว่า

(1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และ

(2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้

ปกครองมีคำบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ (มาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

เมื่อศาลมีคำพิพากษาโดยมีคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี) ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ในกรณีนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา (คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี) อาจยื่นคำขอต่อศาลให้มีการบังคับคดี และเมื่อศาลได้ออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 โดยนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การประเมินราคาทรัพย์สินก่อนนำออกขายทอดตลาด การรักษาทรัพย์สินที่ยึดไว้โดยนำมาเก็บไว้ที่สำนักงานหรือมอบแก่บุคคลที่เห็นสมควรเป็นผู้ดูแลรักษาแทน รวมถึงการเช่าที่เก็บทรัพย์สินและการจ้างผู้รักษาทรัพย์สิน ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือการประมูลทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดคำบังคับให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินจะมีกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าวก็ยังคงประสบกับปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการบังคับคดี กล่าวคือ ถ้อยคำในมาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น บัญญัติว่า “.....ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้” กรณีอาจไม่ก่อให้เกิดปัญหา หากคำว่า “บุคคล” ในกรณีนี้หมายความถึง ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เป็นเอกชนที่ศาลปกครองกำหนดคำบังคับให้เอกชนชำระเงิน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า จากสภาพทั่วไปหรือลักษณะของคดีปกครองแล้ว โดยส่วนใหญ่คดีพิพาทจะเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า กรณีดังกล่าวจึงอาจเกิดขึ้นน้อย โดยที่พบก็เช่น การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องร้องเอกชนเกี่ยวกับกรณีพิพาทจากสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาเช่าใช้ทุนจากการลาไปศึกษาต่อที่คู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้ผิดสัญญา ในทางตรงกันข้ามกรณียอมก่อให้เกิดปัญหาตามมา หากคำว่า “บุคคล” ยังหมายความรวมถึง ฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ หากเกิดกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นฝ่ายปกครองยังมีได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่เจ้าหน้าที่ตาม

คำพิพากษาซึ่งเป็นเอกชน ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อนำออกขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น ไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับทรัพย์สินของฝ่ายปกครองที่เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากทรัพย์สินของฝ่ายปกครองนั้น โดยหลักแล้วถือเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* เนื่องจากถือเป็นทรัพย์สินที่โอนแก่กันมิได้ และกฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม**

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในส่วนที่กำหนดให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จึงไม่น่าจะใช้บังคับได้จริงกับระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบัน

* มาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

๗๗

๗๗

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

** มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวกรณีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นหนึ่งในมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกเหนือจากการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาก็ได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษานั้น ข้อ 77 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้แก่ มาตรา 254 และมาตรา 255 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวและหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวไว้ โดยในการที่ศาลจะกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้นั้น ศาลต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย

ตัวอย่างเช่น คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ หรือไม่รับหรือยกคำขอของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 2578/2544 ในกรณีของคำขอให้ระงับการส่งรายชื่อของบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กรรมการ กสช.) ซึ่งศาลได้วินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้ดังนี้

“ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ เมื่อศาลพอใจว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำ

ของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

ซึ่งในการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในกรณีดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการตีความเป็นอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างกันในลักษณะและวัตถุประสงค์ของคดีที่ไม่เหมาะที่จะนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังจะเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง : กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่สามารถนำวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ทุกกรณี

วิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีดังต่อไปนี้

(1) ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลยทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนพิพากษา รวมทั้งจำนวนเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งถึงกำหนดชำระแก่จำเลย

(2) ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่โจทก์อาจได้รับต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลยหรือมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยโอน ขาย ยักยอก หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงไปเปล่าหรือการบอบสลายซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งนี้ จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(3) ให้ศาลมีคำสั่งให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระวังการจดทะเบียน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือการเพิกถอนการจดทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือที่เกี่ยวกับการกระทำที่ถูกฟ้องร้องไว้ชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(4) ให้จับกุมและกักขังจำเลยไว้ชั่วคราว

ซึ่งแม้ข้อ 77 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ก็ตาม แต่หากด้วยลักษณะและวัตถุประสงค์ของคดีปกครองไม่เหมาะสมที่จะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแล้ว กรณีดังกล่าวกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็น่าจะมีบัญญัติเรื่องนี้ให้ชัดเจนโดยไม่จำเป็นต้องนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เนื่องจากในกรณีนี้ บางวิธีการไม่อาจนำมาใช้กับคดีปกครองที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งได้ โดยเฉพาะในเรื่องของคู่กรณี

ฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ การให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งถึงกำหนดชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีฟ้องเอกชนให้ต้องรับผิดชอบในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องฝ่ายปกครองซึ่งถือเป็นคดีพิพาทส่วนใหญ่ในศาลปกครอง วิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของฝ่ายปกครองทั้งหมดหรือบางส่วนก็ไม่อาจนำมาใช้ได้ด้วยเหตุผลที่ดังกล่าวไว้แล้วว่า โดยหลักทรัพย์สินของฝ่ายปกครองถือเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากถือเป็นทรัพย์สินที่โอนแก่กันมิได้และกฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา 1304 มาตรา 1305 และมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการให้ระงับการจดทะเบียน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี หรือที่เกี่ยวกับการกระทำที่ถูกฟ้องร้องไว้เป็นการชั่วคราวก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้บ่อยนัก และการให้จับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีไว้ชั่วคราวนั้น หากเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีคือฝ่ายปกครอง วิธีการดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและการจับกุมกักขังไว้ก่อนนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้จำเลยยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินและการหลบหนีคดี แต่ในคดีปกครองจะไม่เกิดขึ้นกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เพราะไม่อาจมีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของทางราชการได้และหน่วยงานทางปกครองก็ไม่อาจหลบหนีคดีได้นั่นเอง¹

กรณีที่สอง : การพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจำเป็นจะต้องมีการไต่สวนในทุกกรณีหรือไม่

เมื่อศาลได้รับคำขอให้กำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ไว้แล้วตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งข้อ 77 ของระเบียบดังกล่าว มิได้บัญญัติไว้ว่าศาลจะต้องทำการไต่สวนหรือไม่ แต่ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ได้บัญญัติเรื่องการพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ในมาตรา 255 ว่า “ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ตามมาตรา 254 ต้องให้เป็นที่น่าพอใจของศาลว่า คำฟ้องมีมูลและมีเหตุ

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 102.

เพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้” ซึ่งในมาตรา 254 บัญญัติว่า “ในคดีอื่นๆ นอกจากคดีมโนสำเนา โจทก์ชอบที่จะยื่นต่อศาลพร้อมกับคำฟ้อง หรือในเวลาใดๆ ก่อนการพิพากษา ซึ่งคำขอฝ่ายเดียว ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งภายในบังคับแห่งเงื่อนไข ซึ่งจะกล่าวต่อไป เพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองใดๆ ดังต่อไปนี้.....” ซึ่งในการนำบทบัญญัติดังกล่าวนี้มาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลได้ตีความว่าในการพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น ก่อนที่จะมีคำสั่งใดๆ ศาลจะต้องทำการไต่สวนเพื่อให้เป็นที่พอใจของศาลก่อนว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ และในทางปฏิบัติของศาลในการพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวทุกคดี ศาลปกครองจะต้องทำการไต่สวนก่อนเสมอ ซึ่งมีปัญหาว่า มีความจำเป็นหรือไม่ที่การพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ต้องมีการไต่สวนเสมอ ทั้งนี้ แม้ว่าโดยหลักแล้วในการพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ รวมทั้งมีอำนาจทำการไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควรก่อนมีคำสั่งตามคำขอนั้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 21 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าประมวลกฎหมายนี้บัญญัติไว้ว่า คำขอใดอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ ได้ เว้นแต่ในกรณีที่คำขอนั้นเป็นเรื่องขอหมายเรียกให้ให้การ หรือเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินก่อนคำพิพากษา หรือเพื่อให้ออกหมายบังคับ หรือเพื่อจับหรือกักขังจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา” ประกอบกับมาตรา 21 (4) ที่บัญญัติว่า “ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้ว่าศาลต้องออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอที่ได้เสนอต่อศาลนั้น โดยไม่ต้องทำการไต่สวนแล้ว ก็ให้ศาลมีอำนาจทำการไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควรก่อนมีคำสั่งตามคำขอนั้น” แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าสำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนรวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งถึงกำหนดชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 254 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำขอให้จับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีไว้ชั่วคราวตามมาตรา 254 (4) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นคำขอที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 21 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีลักษณะเป็นคำขอฝ่ายเดียวที่ศาลไม่จำเป็นต้องฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องดังกล่าว แต่สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้องตามมาตรา 254 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 254 (3) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว นั้น ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นๆ ก่อนออกคำสั่งและมีอำนาจไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควร

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลปกครองทำการไต่สวนเพื่อพิจารณาคำขอ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวในทุกกรณีนั้น จึงมีความไม่เหมาะสม ซึ่งอาจทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากหากนำหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้แล้ว จะเห็นได้ว่า ในบางกรณีศาลสามารถที่จะออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องฟังคู่ความอีกฝ่าย หนึ่งก่อน หรือไม่มีความจำเป็นต้องทำการไต่สวนก่อน แต่ทั้งนี้ ศาลจำเป็นจะต้องไต่สวน ฝ่ายเดียวเสมอเพื่อให้ได้ความว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวนั้นมาใช้ได้ นั้นเอง

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการร้องสอด

บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด โดยความ สมัครใจของผู้นั้น หากเห็นว่าตนเองอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปกครองหรือผลแห่งคดีนั้น หรือโดยศาลเห็นสมควร ศาลก็อาจมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกซึ่ง มิใช่คู่กรณีนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แม้ว่าบุคคลภายนอกนั้นจะไม่ใช่นักกฎหมายทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 128/2544 กรณีที่สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยฟ้องกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการ คัดเลือกเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างเพื่อเข้าร่วมประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 89 แทนสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย ในกรณีนี้ ศาลได้มีหมายเรียก ให้สภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทยเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยตาม คำขอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากเห็นว่าคำพิพากษาของศาลอาจมีผลกระทบต่อสภา องค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทยดังกล่าว ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในเรื่องการ ร้องสอดตามข้อ 78 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้นกำหนดให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้เขียนเห็นว่า การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณี ดังกล่าวโดยอนุโลมได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากในคดีปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวน นั้น ศาลอาจมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง โดยพิจารณากำหนดจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจากการให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏชื่อในคำฟ้อง ทำคำชี้แจงก่อนรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตัวผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือเป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ในกรณีนี้ศาลต้องพิจารณา จากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ซึ่งโดยปกติกฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มี

อำนาจในการออกคำสั่ง แต่ในบางกรณีก็กำหนดให้หน่วยงานเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาดศาลก็อาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ เนื่องจากในทางทฤษฎีนั้น สิ่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอนคือตัวคำสั่งไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเป็นเพียงผู้ที่ต้องมาชี้แจงหรือให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลเท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้เรื่องดังกล่าวดี การที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ซึ่งไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องนั้น จึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีเดิมแต่อย่างใด แต่ในกรณีของการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือผิดสัญญาทางปกครองนั้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีประเภทนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอาจต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างคู่กรณีมากกว่าการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ศาลก็ไม่น่าจะมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้แตกต่างไปจากความประสงค์ของคู่กรณีเองได้ โดยศาลอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือแนะนำผู้ฟ้องคดีให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ศาลก็มีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากการที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่นั้นอาจมีผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติการฟ้องคดีละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น หากผู้ฟ้องคดีฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยที่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานต้นสังกัด ศาลปกครองจะเรียกให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดด้วย²

จะเห็นได้ว่า อำนาจในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีของคดีปกครองมีความแตกต่างจากคดีแพ่ง เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดยให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ ดังนั้น หลักในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งจึงต้องปรากฏว่าในคดีดังกล่าวมีตัวผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่ความครบถ้วนสมบูรณ์เสียก่อน ศาลจึงจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ และเมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองได้กำหนดให้นำหลักในเรื่องการร้องสอดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้ว กรณีย่อมก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีมาหรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีผิดพลาด สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ได้ด้วยเหตุผล

² คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 205/2546, ที่ 153/2547 และที่ 286/2547

ตามที่กล่าวไปแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาลไม่น่าจะมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้แตกต่างไปจากความประสงค์ของคู่กรณีได้นั้น ดังนั้น การที่ศาลหาทางออกสำหรับกรณีนี้โดยการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ใหม่โดยการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักเรื่องการร้องสอดตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

5.2 ส่วนที่สมควรนำมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากปัญหาในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่นำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วแต่มีความไม่เหมาะสมแล้ว กรณียังมีปัญหาในส่วนที่สมควรนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองอีก ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเฉพาะในส่วนของระเบียบฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นระบบมากที่สุดนั้น มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งกรณีต่างๆ ดังกล่าว มีดังนี้

5.2.1 การขยายระยะเวลาอุทธรณ์

การกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ในคดีปกครองนั้น มาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่า การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแน่นอนตายตัว โดยศาลไม่อาจอาศัยมูลเหตุตามข้อ 6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดไว้ว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มาพิจารณาเพื่อย่นหรือขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากระยะเวลาอุทธรณ์เป็นระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือกำหนดโดยศาล และศาลก็ไม่อาจนำข้อกำหนดในระเบียบฯ มายกเว้นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้นั่นเอง

ซึ่งหากจะพิจารณาถึงระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้น เห็นได้ว่า มีกรณีที่ศาลสามารถขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ หากเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรือหากเป็นการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการบัญญัติรับรองในเรื่องของการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ แต่ในทางกลับกันระยะเวลาอุทธรณ์ในคดีปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กลับบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ ทั้งที่การขยายระยะเวลาอุทธรณ์นี้เป็นเรื่องที่เล็กกว่าการขยายระยะเวลาการฟ้องคดี อีกทั้งหากเป็นระยะเวลาอุทธรณ์ในคดีแพ่งนั้น มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ยังเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือตามที่ศาลได้กำหนดไว้ได้ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจะได้นำมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว มาล้อย่อยคำไว้โดยตรงในข้อ 6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่อาจอาศัยข้อกำหนดในข้อ 6 มาพิจารณาเพื่อขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ดังเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้ว

ดังนั้น จึงควรบัญญัติหลักการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหากศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลสามารถมีดุลพินิจในการออกคำสั่งขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ แต่ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวจะกระทำได้อต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่งหรือคู่กรณีมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย เพื่อป้องกันมิให้คู่กรณีที่ต้องการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวในการยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในทุกกรณีไป

5.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์

สำหรับการฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์นั้น หลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองปรากฏตามข้อ 34 วรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพียงข้อเดียวว่า ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง โดยหลักการดังกล่าวเป็นการนำบทบัญญัติใน (1) (ค) วรรคสอง ของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* มาใช้ในลักษณะการนำมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ซึ่งหากจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากบทบัญญัติตาม (1) (ค) วรรคสอง ของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายฯ ดังกล่าวแล้ว ในมาตรา 190 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ยังสามารถบัญญัติหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ไว้อย่างละเอียดรอบคอบ เนื่องจากการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้รู้ว่าคดีนั้นเป็นคดีมโนสาเร่หรือเป็นคดีสามัญ เพื่อที่โจทก์จะเลือกฟ้องศาลได้อย่างถูกต้องว่าจะฟ้องที่ศาลแขวงหรือศาลจังหวัด นอกจากนี้ การคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ยังใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าขึ้นศาล และในการอุทธรณ์และฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงอีกด้วย ซึ่งแม้การคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของไทยจะไม่ใช่ว่าส่งผลต่อการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่ต่างกันดังเช่นในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่หากหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักที่ดีและเป็นการบัญญัติไว้อย่างละเอียดชัดเจนต่อการทำความเข้าใจของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องเป็นผู้คำนวณจำนวนทุนทรัพย์มาในการฟ้องคดี อีกทั้งหากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบังคับใช้ก็มิได้ส่งผลกระทบต่อระบบวิธีพิจารณาความคดีปกครองแต่อย่างไร กรณีจึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเพิ่มเติม โดยนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ในกรณี ดังนี้

1) การคำนวณดอกเบี้ย ถ้าผู้ฟ้องคดีต้องการดอกเบี้ยต้องเขียนมาในคำขอท้ายฟ้องด้วย โดยคิดรวมเป็นทุนทรัพย์ แต่กรณีต้องเป็นดอกเบี้ยที่ถึงกำหนดชำระแล้วเท่านั้น และคิดคำนวณดอกเบี้ยได้จนถึงเวลายื่นคำฟ้อง (มาตรา 190 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

* ปัจจุบันบทบัญญัติตาม (1) (ค) วรรคสอง ของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง(ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

2) โดยปกติศาลจะถือเอาจำนวนทุนทรัพย์เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนทุนทรัพย์ ศาลอาจสอบถามผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง แล้วกะประมาณราคาทุนทรัพย์ตามที่เป็นอยู่ในเวลายื่นฟ้องคดี (มาตรา 190 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

5.2.3 การผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

ในการที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้แยกคดีทั้งในกรณีของคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่นๆ หรือกรณีที่คดีมีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ตามข้อ 80 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และในการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจไว้พิจารณา อันมีผลให้คำฟ้องใดหรือข้อหาอันมีอยู่ในคำฟ้องใดจะต้องโอนไปยังศาลปกครองอื่น หรือจะต้องกลับยื่นต่อศาลนั้นใหม่หรือต่อศาลปกครองอื่นเป็นคดีเรื่องหนึ่งต่างหากตามข้อ 41 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกรณีดังกล่าวหากศาลมิได้มีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแต่บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีก็จะเกิดความสับสนและเกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลอันเกิดจากการฟ้องคดีเดียวกันถึงสองครั้ง

ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล สำหรับคดีที่ศาลแยกคดีและทำให้อาจต้องมีการยื่นคำฟ้องดังกล่าวใหม่อีกดังเช่นในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 150 วรรคสี่ กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งให้แยกคดีหรือไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจไว้พิจารณา อันมีผลให้คำฟ้องใดหรือข้อหาอันมีอยู่ในคำฟ้องใดจะต้องโอนไปยังศาลปกครองอื่น หรือจะต้องกลับยื่นต่อศาลนั้นใหม่หรือต่อศาลปกครองอื่นเป็นคดีเรื่องหนึ่งต่างหาก และไม่เป็นกรณีที่ศาลได้สั่งคืนค่าขึ้นศาลไปแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผ่อนผันไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลในการยื่นหรือกลับยื่นคำฟ้องหรือข้อหาเช่นว่านั้น เว้นแต่จำนวนทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องหรือข้อหา นั้นได้เพิ่มขึ้น ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าขึ้นศาลเฉพาะตามทุนทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น

5.2.4 การกำหนดช้อยกเว้นเกี่ยวกับการพิพากษาเกินคำขอ

หลักการพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือหลักการห้ามมิให้พิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีนี้ ถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้ยึดในหลักการดังกล่าวในการทำคำพิพากษาเช่นเดียวกัน โดยในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลนั้น ศาลต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อโดยดูจากประเด็นในคำฟ้อง มิใช่ดูทั้ง

คำฟ้องและคำให้การ แม้ข้อหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นต่อสู้ในคำให้การ แต่เมื่ออยู่ในคำฟ้องแล้ว ศาลก็ต้องวินิจฉัย ส่วนเรื่องอื่นที่อยู่นอกคำฟ้องหรือนอกคำขอนั้น ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ได้ โดยต้องห้ามตามหลักการห้ามมิให้พิพากษาเกินคำขอ เพราะเป็นเรื่องนอกฟ้องนอกประเด็นไม่เป็นไปตามคำขอ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะพบได้ว่าในมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังได้บัญญัติกรณีที่ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในบางกรณีได้โดยไม่ถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำขอไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็นำบางหลักการมาใช้ เช่น ในข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นการล้อย่อยคำมาจากมาตรา 142 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนอกเหนือจากข้อยกเว้นในกรณีดังกล่าวแล้วยังมีบางกรณีที่อาจนำข้อยกเว้นเกี่ยวกับการพิพากษาเกินคำขอตามที่ปรากฏในมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้ ดังนี้

1) ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมกับเรียกดอกเบี้ยมาด้วยโดยคิดถึงวันฟ้องคดี หากศาลเห็นสมควรศาลจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ให้ผู้ฟ้องเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้ เนื่องจากโดยมากแล้วนอกเหนือจากดอกเบี้ยที่ถึงกำหนดชำระและคิดจนถึงเวลายื่นคำฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีมักจะเรียกดอกเบี้ยเลยจากวันฟ้องไปจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้แล้วเสร็จตามคำพิพากษา ดังนั้นหากผู้ฟ้องคดีหลงลืมไม่ได้มีคำขอในส่วนหลังนี้ ศาลจึงอาจกำหนดเพิ่มเติมให้ได้ เพราะเมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้ผู้ฟ้องคดีจำนวนหนึ่งแล้ว สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการคิดดอกเบี้ยย่อมมีขึ้นหากผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ตามคำพิพากษาล่าช้า ซึ่งหากศาลไม่กำหนดให้แล้วกรณีอาจมีปัญหาได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีก็จะไม่ยอมชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปเรื่อยๆ เนื่องจากแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระหนี้เงินเข้าออกไป จำนวนดอกเบี้ยผิดนัดก็มิได้เพิ่มขึ้นจากวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าคำฟ้องนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยโดยคิดจนถึงวันฟ้องมาด้วย ถ้าผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ฟ้องให้ชำระเงินคืนแม้จะเรียกค่าเสียหายมาด้วย แต่มิได้เรียกดอกเบี้ยหรือไม่เรียกดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง ศาลจะใช้ดุลพินิจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยไม่ได้

2) ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายอันต่อเนื่องคำนวณถึงวันฟ้อง หากศาลเห็นสมควรศาลจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเช่าและค่าเสียหายเช่นว่านี้จนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้ กรณีนี้ก็อยู่ในหลักการและความจำเป็นเช่นเดียวกับเรื่องดอกเบี้ยในอนาคต โดยหากผู้ฟ้องคดีขอมาจนถึงวันฟ้องแต่ไม่ได้ขอต่อไป ถ้าได้ความว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องชำระต่อไป ศาลอาจใช้ดุลพินิจให้ชำระค่าเช่าหรือ

ค่าเสียหายนั้นไปถึงวันชำระเสร็จก็ได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอมาเลยหรือขอมาไม่ถึงวันฟ้องคดี ศาลก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจให้ต่อไปได้ ทั้งนี้ คำว่า "จนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จ" ในกรณีนี้แตกต่างจากกรณีแรก กล่าวคือ ในกรณีแรก หมายถึง จนกว่าจะได้ชำระต้นเงินตามคำพิพากษาเสร็จสิ้น ส่วนในกรณีหลังนี้ หมายถึง จนกว่าจะได้ชำระหนี้ที่เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายได้ในระหว่างนั้นเสร็จสิ้นนั่นเอง

5.2.5 การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองที่เข้าประชุมในที่ประชุมใหญ่สามารถทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ แม้จะมีได้หนึ่งพิจารณา

ในเรื่องของการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดหลักการไว้ในข้อ 94 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยมีรายละเอียดเพียงลักษณะของคดีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจสั่งให้มีการวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่ องค์คณะในการประชุมใหญ่ และหลักที่ว่าคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในมาตรา 140 แล้ว จะเห็นได้ว่า มีรายละเอียดที่มีความชัดเจนแตกต่างกัน ซึ่งในบางกรณีสมควรที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจะนำมาบัญญัติไว้ กล่าวคือ ในบทบัญญัติมาตรา 140 (2) วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติให้ในคดีซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยปัญหาแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ และต้องระบุไว้ด้วยว่าปัญหาข้อใดได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ผู้พิพากษาที่เข้าประชุมแม้มิใช่เป็นผู้หนึ่งพิจารณาาก็ให้มีอำนาจพิพากษาหรือทำคำสั่งในคดีนั้นได้ และเฉพาะในศาลอุทธรณ์ให้ทำความเห็นแย้งได้ด้วย

โดยในกรณีแรกที่ทำให้ระบุในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าปัญหาข้อใดได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่นั้น จะเห็นได้ว่า แม้ในบทบัญญัติข้อ 94 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติของศาลก็จะมีการระบุไว้เสมอว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีนี้ได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ดังนั้น กรณีจึงควรกำหนดเพิ่มเติมไว้ในข้อกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ชัดเจน ในส่วนของกรณีที่บัญญัติว่าผู้พิพากษาที่เข้าประชุมแม้มิใช่เป็นผู้หนึ่งพิจารณาาก็ให้มีอำนาจพิพากษาหรือทำคำสั่งในคดีนั้นได้นั้น เห็นว่า กรณีเป็นเรื่องจำเป็นที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองควรกำหนดไว้ในเรื่องของการวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ด้วย เนื่องจากหากเกิดกรณีที่ผู้พิพากษา (ตุลาการเจ้าของสำนวนที่เป็นผู้หนึ่งพิจารณา) หรือตุลาการในศาลปกครองที่เป็นองค์คณะในการนั่งพิจารณาแต่เดิมนั้น ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่ ก็ยังสามารถให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มิใช่ผู้หนึ่งพิจารณาเป็นผู้ทำคำพิพากษาและลงชื่อในคำพิพากษาที่เข้าประชุมนั้นได้

5.2.6 การกำหนดให้ชัดเจนว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถึงที่สุดเมื่อใด

ในเรื่องของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองนั้น ไม่มีมาตราใดพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อใดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปกครองถึงที่สุดเมื่อใด คงมีแต่เพียงบทบัญญัติตามมาตรา 69 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า เมื่อศาลปกครองได้อ่าน ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่า วันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่าง ชัดแจ้งถึงกรณีดังกล่าว จึงสมควรที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจะได้นำมากำหนดไว้เพื่อ ความชัดเจนแห่งผลของคำพิพากษาและเพื่อแจ้งสิทธิแก่คู่ความในคดีให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนผลกระทบหากตนไม่ได้กระทำตามสิทธิที่มี โดยการกำหนดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งตามกฎหมายหรือระเบียบนี้จะอุทธรณ์ไม่ได้นั้น ให้ถือว่าถึงที่สุดตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่ง ในกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดซึ่งอาจอุทธรณ์ได้นั้น ถ้ามิได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลา ที่กำหนดไว้ให้ถือว่าถึงที่สุดตั้งแต่กำหนดระยะเวลาเช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ให้ถือว่าถึงที่สุดตั้งแต่วันที่ มี คำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ทั้งนี้ คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยื่นคำขอต่อศาล ปกครองชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีนั้นให้ออกหนังสือสำคัญแสดงว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้ ถึงที่สุดแล้ว ซึ่งการบัญญัติหลักการเช่นว่านี้ให้ชัดเจนก็จะทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปกครองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5.3 ส่วนที่เป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการตามกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในหลายประการ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาวการณ์ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของประเทศ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2550 ได้ มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550 ขึ้น เนื่องจากเห็นสมควรที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในภาค 1 ลักษณะ 5

ว่าด้วยพยานหลักฐานแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีได้บัญญัติหลักการในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานไว้อย่างละเอียด โดยมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการอย่างกว้างๆ ว่า การพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี นอกจากนั้น ยังอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เน้นเรื่องบทบาทของศาลทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณา และนอกเหนือจากมาตรา 55 ดังกล่าวแล้วก็มีเพียงข้อ 64 ถึงข้อ 68 ในหมวด 4 การรับฟังพยานหลักฐาน ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เท่านั้น

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาต่อไปโดยเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองสามารถนำหลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวมาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอประเด็นปัญหาต่างๆ ดังนี้

5.3.1 หลักข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริง

มาตรา 84 เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง แต่ (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว (2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวเฉพาะหลักข้อสันนิษฐานตามกฎหมายว่า หากมีข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นก็มีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้วเท่านั้น ซึ่งต่อมาในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 84 และเพิ่มความเป็นมาตรา 84/1 ซึ่งบัญญัติว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็น

คุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะ
ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว โดยจะเห็นได้ว่าในมาตรา 84/1 นี้ ได้มีการ
เพิ่มหลักข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริง โดยใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติว่า “ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็น
ซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์” ทั้งนี้ เนื่องจากโดยหลักแล้วนอกเหนือจาก
ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่กฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริง
ก็เป็นรูปแบบของข้อสันนิษฐานอย่างหนึ่งที่แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดไว้ แต่หากพิจารณาจาก
สภาพแวดล้อมหรือสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์แล้วก็สามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่ความ
ฝ่ายที่ยกข้อสันนิษฐานนั้นขึ้นมาต่อสู้ได้ และในทางปฏิบัติศาลก็มักจะนำหลักดังกล่าวมาใช้อย่าง
เป็นปกติอยู่แล้ว เพียงแต่คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่
ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้วนั่นเอง

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองได้ปรากฏว่าในข้อ 64 ของระเบียบของ
ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้มีการ
นำมาตรา 84 เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติรับรองเฉพาะหลัก
ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่
น่าพิจารณาว่าเมื่อปัจจุบันข้อความตอนต้นและตอนท้ายของมาตรา 84 นั้น ได้นำมาบัญญัติใหม่
ไว้ในมาตรา 84/1 โดยได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริงเพิ่มเติม
กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองจะสามารถนำหลักการดังกล่าวของกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่งมาใช้ด้วยได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หลักข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริงหรือ
ที่กฎหมายใช้ถ้อยคำอธิบายว่าข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของ
เหตุการณ์นั้น เป็นหลักข้อสันนิษฐานที่มีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักข้อสันนิษฐานตาม
กฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติก็เป็นหลักที่ศาลนำมาใช้อย่างเป็นปกติดังที่กล่าวไปแล้ว ดังนั้น
กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองจึงน่าจะนำหลักดังกล่าวมาใช้ได้กับคดีปกครอง เช่น ในคดี
พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือในคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
กระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการบัญญัติรับรองไว้ใน
กฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

5.3.2 หลักการรับฟังพยานหลักฐานของศาล

กฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีแต่ละประเภทย่อมมีหลักการในการรับฟัง
พยานหลักฐานของศาลที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ก็เนื่องจากวัตถุประสงค์ของคดีแต่ละประเภท
ที่แตกต่างกันนั่นเอง กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นวิธีการในการเยียวยาแก้ไข
ความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกันมีความสัมพันธ์

กันในทางแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงให้สิทธิแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ในการต่อสู้คดี โดยศาลเป็นเพียงคนกลางที่คอยควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น หลักการรับฟังพยานหลักฐานของศาลจึงเป็นการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายว่าฝ่ายใดสามารถกล่าวอ้างข้อเท็จจริงโดยอาศัยพยานหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือได้มากกว่า ฝ่ายนั้นย่อมได้เปรียบและส่งผลกระทบต่อพิจารณาคดีของศาล ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาผู้กระทำความผิดให้ได้รับการลงโทษ ซึ่งมีตั้งแต่โทษในทางทรัพย์สิน ร่างกาย ตลอดจนถึงชีวิต ดังนั้น การรับฟังพยานหลักฐานของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญานั้น ศาลจึงต้องรับฟังพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายที่นำมาหักล้างกันจนถึงขั้นต้องให้ปราศจากสิ้นความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง โดยจะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าฝ่ายใดอ้างพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือกว่าหรือมีน้ำหนักมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลก็จะให้ฝ่ายนั้นเป็นผู้ชนะคดียอมไม่ได้ เนื่องจากโทษของกฎหมายอาญามีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่ตกเป็นจำเลย ดังนั้น หากว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาหักล้างกันจนทำให้ศาลปราศจากซึ่งข้อสงสัยได้นั้น ก็มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องยกประโยชน์ให้แก่จำเลยไปในที่สุด

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปกครองนั้น มีประเด็นที่น่าจะพิจารณาว่าศาลมีหลักในการรับฟังพยานหลักฐานของคู่กรณีมากน้อยเพียงใด กรณีจะเป็นไปตามหลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ศาลน่าจะต้องการความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานมากกว่าหลักตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่พิจารณาตามหลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ว่า หากฝ่ายใดมีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายนั้นย่อมชนะคดี เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีความละเอียดอ่อนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง แต่ในขณะที่เดียวกันศาลก็ไม่น่าจะต้องรับฟังพยานหลักฐานจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจนถึงขนาดต้องให้ได้ความว่าปราศจากสิ้นความสงสัยดังเช่นหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากหากศาลไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานจนได้ความตามหลักดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นกรณีที่ศาลจะต้องยกประโยชน์ให้แก่จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีทุกกรณีไป ดังนั้น หลักการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในคดีปกครองนั้นจึงน่าจะอยู่กึ่งกลางระหว่างหลักการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้ยังเห็นว่า ท้ายที่สุดแล้วเรื่องดังกล่าวยังถือเป็นการใช้ดุลพินิจของศาล ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไปว่าสมควรที่ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานมาประกอบข้อเท็จจริงในสำนวนคดีมากน้อยเพียงใด

5.3.3 การบันทึกถ้อยคำพยาน

มาตรา 121 เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติหลักการไว้ว่า ในการนั่งพิจารณาทุกครั้ง เมื่อพยานคนใดเบิกความแล้ว ให้ศาลอ่านคำเบิกความนั้นให้พยานฟัง และให้พยานลงลายมือชื่อไว้ ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550 นั้น ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นมาตรา 121 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีที่มีการใช้บันทึกถ้อยคำแทนการเบิกความของพยานตามมาตรา 120/1 หรือมาตรา 120/2 หรือกรณีที่มีการสืบพยานโดยใช้ระบบการประชุมทางจอภาพตามมาตรา 120/4 หรือกรณีที่มีการบันทึกการเบิกความของพยานโดยใช้วิธีการบันทึกลงในวัสดุซึ่งสามารถถ่ายถอดออกเป็นภาพหรือเสียงหรือโดยใช้วิธีการอื่นใดซึ่งคู่ความและพยานสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องของบันทึกการเบิกความนั้นได้ แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือพยานขอตรวจดูบันทึกการเบิกความของพยานนั้น ให้ศาลจัดให้มีการตรวจดูบันทึกการเบิกความนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากต้องการให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีการบันทึกการเบิกความของพยานมีจำเป็นต้องเป็นไปในรูปแบบของการคัดลอกถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว โดยอาจเป็นการบันทึกในรูปแบบของ TAPE-CASSETTE VDO หรือ CD-ROM ก็ได้ ซึ่งศาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องอ่านคำเบิกความนั้นให้พยานฟังและให้พยานลงลายมือชื่อไว้ เนื่องจากถ้อยคำการเบิกความได้ปรากฏอย่างแน่ชัดอยู่แล้ว

ตามข้อ 53 วรรคห้า ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ได้กล่าวถึงหลักในการให้ถ้อยคำต่อศาลทำนองเดียวกับมาตรา 121 เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคู่กรณีหรือพยานให้ถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้ศาลอ่านบันทึกการให้ถ้อยคำดังกล่าวให้คู่กรณีหรือพยานฟังและให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่คู่กรณีหรือพยานลงลายมือชื่อไม่ได้หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้ศาลจดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อเช่นนั้นไว้ นอกจากนั้นข้อ 59 ของระเบียบดังกล่าวก็ได้บัญญัติรับรองว่า ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามส่วนนี้ ศาลจะออกคำสั่งให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพ ตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้นเพื่อเป็นหลักฐานประกอบสำนวนคดีก็ได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้มีการรับรองถึงการบันทึกถ้อยคำในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ทั้งนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้บัญญัติเหมือนดังเช่นมาตรา 121 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 ว่ากรณีดังกล่าวศาลไม่จำเป็นต้องอ่านคำเบิกความนั้นให้พยานฟังและให้พยานลงลายมือชื่อไว้ จึงเป็นประเด็นน่าพิจารณาว่า ในกรณีนี้ศาลปกครองจะต้องอ่านบันทึกการให้ถ้อยคำให้คู่กรณีหรือพยานฟังและให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าว

กฎหมายวิธีพิจารณาศัตตปกรรณจะนำหลักการในมาตรา 121 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 มาใช้ได้เช่นกัน โดยศาลมีคำสั่งให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพเพื่อเป็นหลักฐานประกอบสำนวนคดีนั้น ศาลก็มีจำต้องอ่านบันทึกการให้ถ้อยคำจากที่ปรากฏในการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพนั้น ให้คู่กรณีหรือพยานฟังและลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานอีก ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

5.3.4 การรับฟังในคำรับของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

มาตรา 84 เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง แต่ (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว (2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการรับฟังในคำรับของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้น หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตนแล้ว ศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับในข้อเท็จจริงนั้นแล้ว คู่ความฝ่ายที่ยกข้อเท็จจริงขึ้นกล่าวอ้างก็ไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นอีก ถือได้ว่าข้อเท็จจริงเป็นอันยุติ ซึ่งแม้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 84 แต่หากพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 84 ที่แก้ไขใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการรับฟังในคำรับของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่เช่นเดิม โดยมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 นั้น บัญญัติว่า การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงในคดีใดจะต้องกระทำโดยอาศัยพยานหลักฐานในสำนวนคดีนั้น เว้นแต่ (1) ข้อเท็จจริงซึ่งรู้จักอยู่ทั่วไป (2) ข้อเท็จจริงซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือ (3) ข้อเท็จจริงที่คู่ความรับหรือถือว่ารับกันแล้วในศาล

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาศัตตปกรรณนั้น ได้มีการลบล้างคำจากมาตรา 84 เดิม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใส่ไว้ในข้อ 64 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศัตตปกรรณ พ.ศ. 2543 ปัญหาจึงมีว่า ในทางปฏิบัตินั้น ศาลปกครองสามารถรับฟังข้อเท็จจริงที่คู่ความรับหรือถือว่ารับกันแล้วในศาล โดยไม่ต้องอาศัยพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติมได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในกฎหมายวิธีพิจารณาศัตตปกรรณแม้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะยอมรับในข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง แต่

หากมีประเด็นที่ศาลสงฆ์ศาลก็ย่อมต้องหาพยานหลักฐานมาเพิ่มเติมในประเด็นข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การรับฟังในคำรับของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งย่อมได้เป็นไปโดยเคร่งครัดและมีได้ผูกมัดศาลดังเช่นในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเสมอไป ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ศาลก็ไม่อาจถือเอาคำรับของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เสร็จเด็ดขาดได้เช่นกัน แต่ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความ กล่าวคือ เมื่อคู่ความรับกันในข้อเท็จจริงใดแล้วย่อมต้องถือว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นอันยุติและศาลก็ต้องรับฟังตามข้อเท็จจริงดังกล่าว หรือในกรณีของคำทำ ซึ่งก็คือการรับในข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งของคู่ความแต่เป็นการรับแบบมีเงื่อนไข ศาลก็จำเป็นต้องปล่อยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปแบบดังกล่าวที่ทั้งสองยินยอมพร้อมใจทราบใดที่การกระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมนั่นเอง

จากที่ได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะพบได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสามารถแยกได้เป็นสามส่วน คือ ส่วนที่นำมาใช้ในวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วแต่มีความไม่เหมาะสมทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2543 โดยปัญหาในส่วนนี้เกิดขึ้นจากการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยปราศจากการคำนึงว่าหลักกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องและไปด้วยกันได้กับหลักการและทฤษฎีของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองหรือไม่ สำหรับส่วนที่สมควรนำมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาความคดีปกครอง โดยเฉพาะการกำหนดไว้ในข้อกำหนดหลักในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รวบรวมเอาวิธีพิจารณาความคดีปกครองต่างๆ ไว้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดนั้น ก็เพื่อให้กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสุดท้ายคือ ส่วนที่เป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาความคดีปกครอง โดยเป็นการศึกษาถึงหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปัจจุบัน ซึ่งบางหลักการก็สมควรที่จะนำมาใช้กับวิธีพิจารณาความคดีปกครอง แต่ในขณะที่บางหลักการก็ไม่สมควรที่จะนำมาใช้เนื่องจากหลักการดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกับระบบของวิธีพิจารณาความคดีปกครองนั่นเอง