

หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง*

The Principle of Judgments Not Exceeding the Contents of Motions in Administrative Cases

นรินทร์ อุ้นแก้ว**

Narin Unkeaw

บทคัดย่อ

หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอเป็นหลักการที่ศาลทุกระบบนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยหลักการดังกล่าวมีทั้งที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีแพ่งคดีแรงงาน คดีปกครองเยอรมัน เป็นต้น และที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่จะปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาล เช่น คดีปกครองของไทยและฝรั่งเศส ซึ่งหลักการดังกล่าวมีทั้ง ส่วนที่เป็นข้อบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติ คือเป็นหลักการที่บังคับให้ศาลต้องตัดสินคดีไปตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อหา และส่วนที่เป็นข้อห้ามศาล คือ เป็นหลักการที่ห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอของกลุ่มความ แต่หลักการดังกล่าวก็ไม่ใช่ว่าบังคับเด็ดขาด เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติบทผ่อนคลายเป็นให้ศาลสามารถพิพากษาเกินคำขอได้ในบางกรณี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แม้ศาลปกครองของไทยจะได้นำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้บังคับในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของไทยแล้ว จะพบปัญหาอยู่หลายประการ

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง ซึ่งได้สอบป้องกันวิทยานิพนธ์แล้วโดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษา 2 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง และอาจารย์ ดร. ธนกฤต วรชนชากุล ส่วนคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ 3 ท่าน คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ประธานกรรมการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลี และอาจารย์ ดร. วรณชัย บุญบำรุง โดยคณะกรรมการทั้งสองท่านดังกล่าวร่วมเป็นคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ด้วย.

**อาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ทุนความ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.

Abstract

Findings show that the principle of judgments not exceeding the contents of motions is a principle utilized in judging cases by all of the courts of the legal systems examined by the researcher. This principle is prescribed in written form in codes of civil procedure, labor cases, and administrative cases in Germany and elsewhere. However, this principle is not codified in written form but appears in court judgments, including administrative cases, in Thailand and France.

In the last two legal systems, this principle is incorporated into regulations governing court procedures. The upshot is that this principle forces courts to comply by rendering judgments with reference to all the charges brought by plaintiffs in complaints brought before the courts. In application, the principle forbids courts from rendering judgments in which the judgment exceeds the contents of the plaintiff's motion. Nevertheless, the principle does not constitute an absolute prohibition, inasmuch as in some cases the court can provide relief to the plaintiff in excess of the contents of the motion in view of appeals to principles of equity.

However, in Thai administrative law, procedures do not have clearly stated provisions concerning the principle of judgment not exceeding the contents of motions, or even less unambiguously stated exceptions to this principle. Although the Thai Administrative Court system has used this principle as a general principle of law, a study of Supreme Administrative Court judgments shows that many problems remain.

คำสำคัญ: หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ, คดีปกครอง, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง

Keywords: Principle of Judgments Not Exceeding the Contents of Motions, Administrative cases, Codes of Civil Procedure

บทนำ

เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบสมควรศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเป็นลำดับ ดังนี้ 1) วิวัฒนาการของหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ 2) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ 3) การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบในคดีแต่ละประเภทเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอทั้งของไทย และของต่างประเทศโดยเฉพาะคดีปกครองของฝรั่งเศสและเยอรมัน 4) สภาพปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง 5) ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง

1) วัฒนาการของหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ

หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ เป็นส่วนหนึ่งของหลักความประสงค์ของคู่ความในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและเป็นหลักสำคัญในกฎหมายเอกชนตามหลักสุภาษิตละตินเก่าแก่ที่ว่า “*ne eat iudex ultra partium*” โดยมีฐานมาจากแนวความคิดดั้งเดิมที่ว่า ผู้พิพากษาไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องที่เป็นประโยชน์ระหว่างเอกชน เพราะจะทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง หลักกฎหมายเอกชนเก่าแก่ในประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ มาตรา 480 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐกำหนดปี ค.ศ. 1667 และเป็นหลักการที่ได้รับการยืนยันเรื่อยมา จนกระทั่ง หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งในปี ค.ศ. 1919 ปรากฏในคำพิพากษาคดี Delacour อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์จากสงคราม (Commission supérieure des benefices de guerre) ศาลพิพากษาให้คณะกรรมการต้องเคารพ “หลักทั่วไปทุกหลักเกี่ยวกับวิธีพิจารณา ซึ่งการปรับใช้หลักนี้จะต้องไม่ถูกยกเว้นโดยบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ขัดกับการดำเนินการของคณะกรรมการ” โดยหนึ่งในหลักดังกล่าวก็คือหลักที่ว่า “ผู้พิพากษามีอำนาจตัดสินเฉพาะที่เกี่ยวกับคำขอที่ยื่นไว้ต่อศาลโดยคู่ความที่พิพาทกัน” ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 ได้มีคำพิพากษายืนยันความเป็นหลักทั่วไปว่า “ผู้พิพากษาจะถูกเรียกร้องให้ตัดสินได้ก็แต่เฉพาะในปัญหาที่ได้ยื่นฟ้องไว้ต่อศาล” รวมตลอดถึงในปี ค.ศ. 1947 ก็ปรากฏคำพิพากษาที่วางหลักต่อเนื่องมาว่า “ผู้พิพากษามีอำนาจตัดสินเฉพาะประเด็นที่คู่ความได้ยื่นไว้หรือข้อที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น” นอกจากหลักกฎหมายดังกล่าวจะมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศสแล้ว ยังพบหลักดังกล่าวในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสวินิจฉัยเป็นหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ว่า ศาลปกครองจะพิพากษาเกินคำขอของคู่กรณีมิได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480) ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสวินิจฉัยเป็นหลักกฎหมายเพิ่มเติมว่า ศาลปกครองจะวินิจฉัยข้อหาหรือข้ออ้างทางกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการฟ้องคดีได้เท่าที่มีการนำมาฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น และในปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสวินิจฉัยเป็นหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเพิ่มเติมอีกว่า ศาลปกครองจะวินิจฉัยได้ก็แต่เฉพาะประเด็นพิพาทตามเหตุผลที่คู่กรณียกขึ้นเป็นข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนข้อหาหรือคำให้การของตนเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹ สำหรับในคดีปกครองของประเทศเยอรมันก็จะปรากฏหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในพระราชบัญญัติว่าด้วย วิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1991 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.2006 มาตรา 88 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า (ความผูกพันตามคำขอท้ายฟ้อง) “ศาลไม่อาจพิจารณาเกินคำขอท้ายฟ้องได้ แต่ศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันตามเหตุผล (เนื้อหา) ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี” สำหรับในประเทศไทยก็ปรากฏหลักกฎหมายเอกชนเก่าแก่ดังกล่าวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 142 วรรคหนึ่ง

¹ชาญชัย แสงศักดิ์, “เรื่องข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่า ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องได้ และข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส,” หน้า 2.

และในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานพ.ศ. 2522 นอกจากนี้ยังพบหลักดังกล่าวในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยในหลายคดี

เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการของหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอดังกล่าวข้างต้นแล้วทำให้เราเห็นว่า คดีทุกประเภทและทุกระบบศาลต่างก็ยอมรับและยึดถือหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้บังคับใน การพิจารณาและพิพากษาคดีอย่างเป็นระบบและยาวนานจึงอาจถือได้ว่าหลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมาย วิธีพิจารณาความทั่วไป

2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ

ทฤษฎีหรือหลักการที่อยู่เบื้องหลังของหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ ได้แก่ 2.1) หลักความประสงค์ของคู่ความ และ 2.2) หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี โดยมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไป

2.1) หลักความประสงค์ของคู่ความ

หลักความประสงค์ของคู่ความ คือหลักที่ให้คู่ความมีอำนาจเต็มในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น คู่ความจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ และเป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดี ทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา เป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือถอนคดีออกไป ส่วนศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัดไม่มีบทบาทในเชิงรุกในกระบวนการพิจารณา หลักการเหล่านี้จึงส่งผลโดยปริยายให้กระบวนการมีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา ซึ่งหลักการนี้จะปรากฏเห็นชัดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องพยาน² หลักความประสงค์ของคู่ความมีองค์ประกอบย่อยหลายประการ และหลักการย่อยที่สำคัญประการหนึ่งคือ หลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ ซึ่งหลักการดังกล่าวกำหนดให้การทำคำพิพากษาเพื่อชี้ขาดคดีต้องตัดสินใจตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อหา ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง ดังนั้น หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอเป็นส่วนหนึ่งของ “หลักความประสงค์ของคู่ความ” ซึ่งหลักการนี้มาจากหลักกฎหมายที่เรียกว่า “*ne eat iudex ultra et allegata a partibus*” อันเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาคำขอของคู่ความเพื่อทำคำพิพากษา³ กล่าวคือ หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นหลักการที่มุ่งเน้นที่ตัวความเป็นหลัก คือ การริเริ่มนำคดีมาสู่ศาล การต่อสู้คดีรวมทั้งคำขอ คู่ความเป็นผู้กำหนดทั้งหมด จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมีความเชื่อมโยงหรือมีความสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของคู่ความในสามส่วน ดังนี้

²วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรรณชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 73-74.

³กรณีกา สุทธิประสิทธิ์, “ข้อคิดในเรื่อง *ultra petita* ต่อการพิพากษาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 10, 1 (มกราคม-เมษายน 2553): 39.

ส่วนที่หนึ่ง หลักความประสงค์ของคู่ความมีจุดเชื่อมโยงกับการริเริ่มคดีของคู่ความ กล่าวคือ การริเริ่มคดีของคู่ความจะเป็นไปตามหลักการเสนอคดีของคู่ความ (Party presentation) หลักการนี้เป็นหลักการที่มีแนวความคิดว่าขอบเขตและเนื้อหาสาระของการโต้แย้งกันในคดีเป็นเรื่องที่คู่ความจะกำหนด ศาลจะต้องถูกจำกัดกรอบในการพิจารณาคดีเฉพาะสิ่งที่คู่ความนำเสนอต่อศาลเท่านั้น ศาลจะเป็นผู้ริเริ่มค้นหาข้อเท็จจริงนอกเหนือจากสิ่งที่คู่ความนำเสนอต่อศาลไม่ได้ เนื่องจากหลักการเสนอคดีของคู่ความถือว่าการแสดงเจตจำนงโดยอิสระของคู่ความเป็นเพียงวิถีทางเดียวที่จะได้มาซึ่งประโยชน์ตามกฎหมายนั้น⁴ ดังนั้น การที่คู่ความแสดงเจตนาหรือความประสงค์ออกมาในรูปแบบของคำฟ้องและคำขอจึงมีความสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของคู่ความด้วยเหตุนี้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอจึงมีความสัมพันธ์กับการบรรยายคำฟ้องและคำขอของคู่ความ

ส่วนที่สอง หลักความประสงค์ของคู่ความมีจุดเชื่อมโยงกับการต่อสู้คดีของคู่ความ กล่าวคือ บทบาทของคู่ความในการต่อสู้คดีนั้นจะขึ้นอยู่กับระบบวิธีพิจารณาคดีของศาล โดยศาลที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา เช่น คดีแพ่ง เป็นระบบที่ให้บทบาทหน้าที่แก่คู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลหรือผู้พิพากษาจะเป็นคนกลางที่คอยกำกับดูแลให้คู่ความในคดีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดี คู่ความจะเป็นผู้ที่นำเสนอ ข้อกล่าวหา หรือต่อสู้กันด้วยพยานหลักฐานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเสนอต่อศาล ศาลจะคอยจัดบันทึกการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ ผู้พิพากษาจะไม่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ดังนั้น การแพ้/ชนะคดี จึงขึ้นอยู่กับเทคนิคของคู่ความ และทนายความของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ฉะนั้นขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ⁵ แต่สำหรับศาลที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน เช่น ในคดีปกครอง ศาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทั้งหมด โดยมีตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง การดำเนินกระบวนการพิจารณาระหว่างคู่กรณี จะได้ตอบกันเป็นลายลักษณ์อักษรเริ่มตั้งแต่คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และบางกรณีอาจกำหนดประเด็นในการโต้ตอบให้แก่คู่กรณี ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการนำไต่สวนคู่กรณีและพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายโดยตุลาการจะเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง และพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอเข้ามาในคดีจะไม่ผูกพันศาลในการที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมอีก และศาลมีอำนาจออกเดินเผชิญสืบ ณ สถานที่เกิดเหตุและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างครบถ้วนให้ได้มากที่สุด⁶ จะเห็นได้ว่าในระบบไต่สวนศาลมีอำนาจ

⁴ คีตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย,” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 28.

⁵ สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน, “หนังสือที่ สป0013/ เรื่อง หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ,” 17 มีนาคม 2553, หน้า 5.

⁶ สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน, เรื่องเดิม, หน้า 1.

ที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอและยังไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล แต่ยังมีอำนาจที่จะค้นหาความเป็นจริง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเท่าที่สามารถทำได้ด้วย ความประสงค์ของคู่ความจึงไม่ผูกมัดศาลอย่างเคร่งครัดเหมือนในระบบกล่าวหา ดังที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่า หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นหลักทั่วไปของกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งมีจุดเชื่อมโยงหรือมีความสัมพันธ์กับบทบาทของผู้พิพากษาอันทำให้ต้องพิจารณาในเรื่องอำนาจของผู้พิพากษาในการพิจารณาเนื้อหาสาระของคดี (Pouvoirs sur la matière litigieuse) คือ อำนาจที่ศาลใช้ในการพิจารณาวัตถุแห่งคดี การกล่าวอ้างข้อเท็จจริงของคู่ความ การพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น รวมถึงการนำกฎหมายมาบังคับใช้กับกรณีที่จะต้องพิจารณาหลักของวัตถุแห่งคดี (l'objet du litige) คือขอบเขตความต้องการที่เกิดจากข้อต่อสู้และพยานหลักฐานของคู่ความ⁷ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบวิธีพิจารณาคดีของแต่ละศาลที่นำมาใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลจึงมีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขออันเป็นหลักหนึ่งของหลักความประสงค์ของคู่ความ

ส่วนที่สาม หลักความประสงค์ของคู่ความมีจุดเชื่อมโยงกับคำขอของคู่ความ กล่าวคือ คำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์นั้นเป็นส่วนที่ระบุไว้ในท้ายฟ้องอันเป็นการแสดงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ที่จะขอให้ศาลพิพากษาบังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยรวมถึงพิพากษารับรองหรือคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ตามกฎหมาย คำขอของคู่ความจึงเป็นการแสดงความประสงค์ที่แท้จริงของคู่ความออกมาในรูปแบบของลายลักษณ์อักษร เมื่อคู่ความเสนอคำฟ้องและคำขอต่อศาลแล้วศาลจะไม่มีอำนาจแก้ไขประเด็นแห่งคดีหรือคำขอของคู่ความได้ตามอำเภอใจอันเป็นไปตามหลักความไม่เปลี่ยนแปลงรูปคดี ทั้งนี้เนื่องจากศาลต้องเคารพหลักความประสงค์ของคู่ความ ด้วยเหตุนี้คำขอท้ายฟ้องจึงมีความสัมพันธ์กับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขออันที่ศาลจะนำมาเป็นกรอบหรือขอบเขตของการพิพากษาคดี

2.2 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี (le principe de l'immutabilité du litige)⁸

ในทางทฤษฎี หลักความไม่เปลี่ยนแปลงรูปคดี หมายความว่า เมื่อคดีได้เข้าสู่ศาลแล้วไม่ควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือขอบเขตของคดี หลักความไม่เปลี่ยนแปลงรูปคดีนี้มีผลใช้บังคับกับทุกศาล ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันดีในกฎหมายโรมันสมัยเก่าโดยมีผลมาจากการที่คู่ความได้มีความผูกพันกันทางคดีที่พิพาทกันอยู่ (ในภาษาละติน เรียกว่า “*litis contestatio*”) หลักเกณฑ์ดังกล่าวค่อนข้างจะสอดคล้องและมีผลมาจาก “หลักความประสงค์ของคู่ความ” กล่าวคือแม้ว่าคู่ความจะมีอิสระในการที่จะกำหนดลักษณะและขอบเขตของคดีก็ตาม แต่เมื่อได้มีการกำหนดอย่างไรแล้วก็ควรที่จะคงไว้จนคดีเสร็จสิ้น เช่น ศาลไม่สามารถที่จะตัดสินคดีไม่ครบ หรือเกินไปกว่าประเด็นแห่งคดีและไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผู้ที่เป็นคู่ความหรือคุณสมบัติของ

⁷ วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 39.

⁸ วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรธนัชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ, เรื่องเดิม, หน้า 101.

บุคคลดังกล่าว หรือเปลี่ยนแปลงคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในการปรับใช้กับ กระบวนพิจารณาคดีแพ่ง หรือคดีปกครองนั้นในปัจจุบันหลักการดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก เนื่องจากคู่กรณียังสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำคู่ความได้ โดยมีเงื่อนไขว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับคำคู่ความเดิมพอสมควร เป็นต้น

3) การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบในคดีแต่ละประเภทเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีของไทยและคดีปกครองของต่างประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนและคดีที่ใช้ระบบวิธีแบบกล่าวหา พบว่า การใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีผู้บริโภค คดีปกครองของไทย ฝรั่งเศส และเยอรมัน มีหลักการใช้คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสองหลักใหญ่ ๆ คือ หลักที่หนึ่ง ศาลต้องตัดสินคดีไปตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อหา คือศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีไปตามประเด็นข้อพิพาทในคดีนั้น เรื่องที่มีได้เป็นประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีศาลจะไปพิจารณาพิพากษาให้ไม่ได้ และหลักที่สอง ห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอของคู่ความ คือเรื่องใดที่คู่ความไม่ได้ขอมาศาลไม่มีอำนาจที่จะไปพิพากษาให้ได้ การบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีแต่ละระบบศาลนั้น มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระบบวิธีพิจารณาความและระบบการสืบพยานของศาล รวมถึงการบรรยายคำฟ้องของแต่ละประเภทคดีด้วย กล่าวคือ ในระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา เช่นในคดีแพ่ง การบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ กฎหมายบัญญัติการบรรยายคำฟ้องไว้เคร่งครัด มีหลักการฟ้องเคลือบคลุมหากการบรรยายฟ้องนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายส่งผลทำให้ศาลยกฟ้องได้ การฟ้องคดีแพ่งจึงต้องมีทนายความซึ่งเป็นผู้มีความรู้ด้านวิชาชีพกฎหมายเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีแทนคู่ความ ในคดีที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบกล่าวหาทำให้ศาลต้องผูกพันอยู่กับการไม่เปลี่ยนแปลงรูปคดี และถูกจำกัดกรอบพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะสิ่งที่คู่ความนำเสนอต่อศาล คู่ความมีอำนาจเต็มในการต่อสู้คดี ภาระหน้าที่หรือบทบาทในการดำเนินคดีตกเป็นของคู่ความในคดี ระบบการสืบพยานจึงเป็นแบบต่อสู้คดีและมีผลให้ศาลในคดีแพ่งตกอยู่ภายใต้หลักความประสงค์ของคู่ความอย่างเคร่งครัด การนำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้ในคดีแพ่งจึงเคร่งครัดตามไปด้วย

การบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีที่ศาลใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน เช่น ศาลในคดีแรงงาน คดีผู้บริโภค และคดีปกครอง เป็นต้น ในคดีประเภทนี้กฎหมายไม่ได้เคร่งครัดในการบรรยายคำฟ้อง ศาลจึงไม่จำเป็นต้องยึดถือคำฟ้องและคำขออย่างเคร่งครัด การสืบพยานเป็นแบบค้นหาความจริง ศาลจะรับผิดชอบในการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมด สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองโดยมิต้องให้คู่กรณีหรือคู่ความร้องขอ ทั้งนี้ เนื่องจากในคดีดังกล่าวต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ศาลจึงไม่ตกอยู่ภายใต้หลักความประสงค์ของคู่ความอย่างเคร่งครัดเหมือนในคดีแพ่ง การนำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอของศาลจึงไม่เคร่งครัดมากนัก

หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอไม่ใช่วาทะที่คับคั่งโดยเด็ดขาดที่ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำขอได้ เนื่องจากได้มีการบัญญัติกฎหมายยกเว้นให้ศาลสามารถพิพากษาเกินคำขอได้ โดยถือว่าเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถอำนวยความยุติธรรมได้ตามความเป็นจริง ซึ่งจากการศึกษาข้อยกเว้นของหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีที่ศาลใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน (คดีปกครอง คดีแรงงาน คดีผู้บริโภค) และในคดีที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา (คดีแพ่ง) พบว่า ในระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน กฎหมายบัญญัติ ข้อยกเว้นของหลักการพิพากษาไม่เกินคำในลักษณะที่กว้างกว่าศาลที่ใช้ระบบกล่าวหา เพราะคดีที่ศาลใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนเป็นคดีที่รัฐมุ่งคุ้มครองผู้เสียเปรียบในสังคมและมีเรื่องประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง กฎหมายจึงเปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่กว้างกว่าศาลในระบบกล่าวหา เช่น ในคดีแรงงาน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 52 บัญญัติข้อยกเว้นตามหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอให้ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับก็ได้ กรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ แต่สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้น จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลพิพากษาเกินคำขอไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่น คดีแรงงาน คดีคุ้มครองผู้บริโภค เพียงแต่บัญญัติข้อยกเว้นให้ศาลพิพากษาเกินคำขอได้ ถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาทำให้ศาลไม่สามารถที่จะเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหายตามความเป็นจริงได้

4. สภาพปัญหาการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครองของไทย พบว่า ในทางปฏิบัติศาลปกครองบางส่วน (ตุลาการ) ไม่ได้บังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ อันก่อให้เกิดปัญหาการที่ศาลละเมิดหลักการดังกล่าวมากขึ้น และขณะเดียวกันก็พบว่าศาลยังบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขออย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับศาลในคดีแพ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีการพัฒนาข้อยกเว้นหลักการดังกล่าว เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการพิพากษาคดีให้สามารถเยียวยาความเสียหายได้ตามความจริง ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครองของไทยแล้วสามารถแบ่งประเด็นปัญหาได้ 5 ข้อ ดังนี้

4.1 ปัญหาจากการที่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยหลักการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

จากการศึกษาตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ พบว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยหลักการพิพากษาเกินคำขอในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาความเข้าใจของศาล (ตุลาการศาลปกครอง) ที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ โดยมีความเข้าใจแบ่งออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้นำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้แก่การพิจารณาพิพากษาคดี ศาลก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักการดังกล่าว และในคดีปกครองศาลใช้ระบบใดส่วน เมื่อศาลได้ข้อเท็จจริงใด ๆ มาก็สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ และการฟ้องคดีปกครองมักเป็นประชาชน ทัว ๆ ไปซึ่งไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายย่อมมีความบกพร่องในการบรรยายคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องซึ่งอาจจะมีคำขอมาน้อยกว่าที่ตนจะได้รับหรือไม่ได้ขอมานำคำฟ้องหรือเนื่องจากไม่ทราบถึงสิทธิของตนเอง ศาลจึงต้องอำนวยความสะดวกด้วยการพิพากษาให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่ศาลได้มา

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้นำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้แก่การพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองก็ตาม แต่ศาลก็ยังคงตกอยู่ภายใต้บังคับหลักการดังกล่าว ในฐานะที่หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาความ ฝ่ายนี้จึงเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ

ประการที่สอง ปัญหาความคิดเห็นในการวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกันของตุลาการเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง สืบเนื่องมาจากความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอที่ไม่ตรงกันดังกล่าว ทำให้การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีแตกต่างกันออกไปด้วย กล่าวคือ คดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันแต่คำพิพากษาของศาลมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการว่ามีความเข้าใจหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอตามแนวทางใด เช่น กรณีการกำหนดดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว วินิจฉัยเป็นสองแนว แนวที่หนึ่ง วินิจฉัยว่า ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสามเป็นแต่เพียงการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอดอกเบี้ยดังกล่าวมาในคำฟ้องด้วย หากไม่ได้ระบุหรือไม่มีคำขอดอกเบี้ยมาในคำฟ้อง ศาลก็ไม่อาจที่จะพิจารณาพิพากษากำหนดให้ดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดได้ เพราะต้องห้ามตามหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ⁹ แนวที่สองวินิจฉัยว่า ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับและเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แม้ผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอในส่วนขอดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือขอมาน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ ศาลมีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ตามกฎหมายกำหนดได้ ไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอ¹⁰

⁹คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 308/2550, ที่ อ. 405/2550 และที่ อ. 448/2554.

¹⁰คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 387/2552, ที่ อ. 97/2554, ที่ อ. 181/2554, ที่ อ. 464/2554 และที่ อ. 25/2555).

4.2 ปัญหาการพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ ในส่วนของการกำหนดค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า ศาลปกครองชั้นต้นมักจะกำหนดค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายมาด้วย อันเป็นการฝ่าฝืนหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายตามความเป็นจริง ศาลจึงพยายามที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี¹¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ศาลปกครองชั้นต้นมักจะกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสมอแม้ผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอหรือขอมาน้อยกว่าที่ควรได้รับซึ่งปรากฏว่าเมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยในเรื่องนี้ออกเป็นสองแนวดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในข้อ 1.1

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แบ่งออกเป็นสองแนวดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองไม่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนนั่นเอง และศาลยังมีความเข้าใจไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในส่วน of ศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดและในส่วน of ศาลปกครองสูงสุดด้วยกันเอง ซึ่งส่งผลสำคัญให้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่มีความเป็นเอกภาพและกระทบต่อนิติฐานะของคำพิพากษา จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่าแนวทางใดเป็นแนวทางที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายที่น่าจะนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานของศาลปกครองต่อไป

4.3 ปัญหาการพิจารณาและตีความคำขอในคดีปกครอง

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในเรื่องดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ศาลได้พิจารณาและตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอดอกเบี้ยมาโดยชัดเจนแล้ว¹² และในกรณีที่ไม่มีคำขอดอกเบี้ยมาในคำฟ้อง ศาลก็พิจารณาและตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีและกำหนดดอกเบี้ยให้¹³ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจของศาลในการพิจารณาและตีความคำขอในคดีดังกล่าวไม่ถูกต้องและ

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.130/2553 การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเนื่องจากต้องสูญเสียที่ดินที่ใช้ทำนาอันเป็นงานอันชอบด้วยกฎหมายอีกเป็นเงิน 20,000 บาทนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องขอ ค่าเสียหายดังกล่าวต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ (นอกจากนี้ยังมีคดีที่ อ.101/2553, ที่ อ.158/2553, ที่ อ.143/2553, ที่ อ.141/2553 ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี).

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 464/2554 ที่ อ. 25/2555.

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 97/2554, ที่ อ. 387/2552.

เป็นการตีความที่เกินขอบเขตอำนาจของศาลซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการตีความคำขอของศาลทั้งสองกรณีดังกล่าวศาลได้กระทำการบิดเบือนคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ชัดเจนและแน่นอนแล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตีความ คำขอของผู้ฟ้องคดีที่เกินขอบเขตอำนาจในการตีความคำขอไม่ชอบด้วยหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินกว่าคำขอ เพราะหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอไม่อนุญาตให้สาระสำคัญของการตีความคำขอนั้นเกินไปจากจุดที่คู่ความประสงค์ตามสิ่งที่คู่ความต้องการให้เกิดขึ้นและทั้งหมดนี้ศาลไม่สามารถละเลยคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ การที่ศาลใช้อำนาจในการตีความคำขอที่เกินหรือฝ่าฝืนขอบเขตการตีความคำขอในคดี นอกจากจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วยังอาจทำให้คู่กรณีอีกฝ่าย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้าใจไปได้ว่าเป็นเรื่องที่ศาลทำตนเป็นคู่กรณีที่ตั้งตนเป็นกลางตามที่ตนเห็นเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการตัดสินคดีของศาลตั้งอยู่บนฐานของความต้องการของศาลหาใช่ความต้องการของผู้ฟ้องคดีไม่ และอาจเป็นช่องทางสำคัญในการแทรกแซงองค์กรศาลได้ จึงมีปัญหานั้นน่าพิจารณาว่า ขอบเขตอำนาจของศาลในการใช้อำนาจพิจารณาและตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ควรมีนาน้อยเพียงใด เพื่อที่จะไม่ให้ขัดกับหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ

4.4 ปัญหาการวินิจฉัยข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นั้น ไม่มีบทนิยามหรือวิเคราะห์ศัพท์ของกฎหมายบัญญัติไว้จึงมีความหมายที่ไม่แน่นอน แม้แต่ ข้อ 92 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ เท่านั้น มิได้อธิบายว่ากรณีใดบ้าง ที่เป็น ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเป็นดุลพินิจของศาลที่จะต้องวินิจฉัยวางหลัก จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 ดังกล่าวในลักษณะที่กว้าง ซึ่งเห็นได้ชัดกรณีการกำหนดดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แม้จะได้มีมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 2/2553 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2553 ว่า “การได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสามนั้น แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเรื่องการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นไว้ว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราตามที่ระบุไว้ในคำขอ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่เกินอัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ” มติดังกล่าวเป็นการยืนยันว่า ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยอันที่ศาลจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง แม้มีมติที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีตุลาการศาลปกครองบางส่วนยังตีความดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ว่าเป็นปัญหา

ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลมีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยกำหนดดอกเบี้ยให้ได้เอง¹⁴ ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการใช้และตีความข้อยกเว้นของกฎหมายที่ศาลต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่งปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดจากการที่ศาลปกครอง (ตุลาการศาลปกครอง) มีความไม่เข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันก่อให้เกิดปัญหาที่น่าพิจารณาตามมาว่า กรณีใดบ้างเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันที่ศาลจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยให้ได้

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของไทย พบว่า การที่ศาลปกครองของไทยไม่มีข้อยกเว้นหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครองนั้น ก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ ๆ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงในคดีปกครอง กล่าวคือ กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายมากกว่าจำนวนที่ขอมาหรือควรที่จะได้รับการเยียวยาตามความเป็นจริง อันเกิดจากผู้ฟ้องคดีคำนวณค่าเสียหายผิดพลาด หรือผู้ฟ้องคดีไม่ทราบถึงสิทธิของตน บางกรณีศาลปกครองชั้นต้นก็กำหนดค่าเสียหายตามความเป็นจริงให้แม้ผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอ อันเป็นการละเมิดหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองสูงสุด แม้ศาลปกครองสูงสุดจะเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรได้รับชดเชยค่าเสียหายมากกว่าที่ขอมาก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ไม่อาจพิพากษาเกินคำขอให้ได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการที่ศาลไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลในการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง ย่อมไม่อาจอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง อันต่างจากคดีแพ่ง คดีแรงงาน และคดีผู้บริโภค มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลสามารถเยียวยาความเสียหายแก่โจทก์ตามความเป็นจริงได้มากกว่าคดีปกครองของไทย

ประการที่สอง ปัญหาการกำหนดค่าบังคับดอกเบี้ยในอนาคตในคดีปกครอง กรณีฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คือมีการฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมกับเรียกดอกเบี้ยมาด้วยโดยคิดถึงวันฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีหลงลืมมิได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้รับชำระเสร็จตามคำพิพากษา กรณีเช่นนี้ศาลปกครองของไทยไม่มีอำนาจที่จะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ให้ผู้ฟ้องคดีเสร็จตามคำพิพากษาได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจพิพากษากำหนดให้ได้

¹⁴คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 97/2554, ที่ อ. 181/2554, ที่ อ. 464/2554 และที่ อ. 25/2555)

6. ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการบังคับใช้หลักการพิพาทษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง

จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การที่ศาลไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการพิพาทษาไม่เกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาศิปกครองก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ตามมาหลายประการ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญและแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

6.1 ควรแก้ไขและบัญญัติเพิ่มเติมหลักการพิพาทษาไม่เกินคำขอพร้อมข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศิปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 92 จากความเดิมที่กำหนดไว้ว่า “ในการพิพาทษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพาทษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้” โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 92 ดังกล่าวใหม่โดยแบ่งออกเป็นสองวรรค ดังนี้

ข้อ 92 ศาลจะต้องพิจารณาพิพาทษาคดีให้เป็นไปตามประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี ศาลจะพิพาทษานอกประเด็นพิพาทแห่งคดีไม่ได้ ทั้งนี้เว้นแต่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ไม่ว่ากรณีใด ๆ ห้ามมิให้ศาลจะพิพาทษาเกินไปกว่าคำขอของคู่กรณี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง หรือกรณีเป็นไปเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคู่กรณีที่จะไม่ทราบสิทธิของตน ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้ แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ทั้งนี้ศาลต้องได้ให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ทราบ เพื่อใช้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านเสียก่อนภายในเวลาอันสมควร

(2) ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพาทษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้รับชำระเสร็จตามคำพิพาทษาก็ได้

6.2 ตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีควรศึกษาเกี่ยวกับหลักการพิพาทษาไม่เกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวให้ถ่องแท้ และต้องมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน และควรให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านวิชาการจัดทำผลงานวิชาการที่ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวคำพิพาทษาเกี่ยวกับหลักการพิพาทษาไม่เกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวทั้งในคดีปกครองของไทยและของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสอย่างละเอียดเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า และที่สำคัญควรจัดสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อเกี่ยวกับหลักการพิพาทษาไม่เกินคำขอพร้อมข้อยกเว้นหลักการดังกล่าว เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น

6.3 ศาลควรนำแนวทางการวินิจฉัยตามแนวทางที่หนึ่งมาเป็นแนวบรรทัดฐานในการกำหนดค่าบังคับเกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 26 วรรคสาม คือ ในการใช้สิทธิทางศาลของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้น หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 26 วรรคสาม ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอดอกเบี้ยดังกล่าวมาในฟ้องพร้อมชำระค่าธรรมเนียมศาลในส่วนดังกล่าวด้วย หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดอกเบี้ยมาในคำฟ้อง ศาลก็ไม่สามารถพิพากษากำหนดดอกเบี้ยดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้ เพราะต้องห้ามตามหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ และในกรณีดังกล่าวก็ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในอันที่ศาลจะหยิบยกขึ้นมากำหนดดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีได้

6.4 ศาลควรใช้อำนาจในการตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีภายในขอบเขตการตีความคำขอ คือศาลต้องตีความคำขอจากสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีได้บรรยายถึงการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ปรากฏในคำฟ้อง ข้ออ้างข้อสนับสนุนข้อหา และคำขอทั้งหลายที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลพิพากษาตามที่ขอมาเท่านั้น ศาลจะตีความคำฟ้องหรือคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ขัดแย้งกับสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีเขียนมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือให้เกินเลยไปจากเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ นอกจากนี้ศาลจะต้องไม่ทำการบิดเบือนคำคู่ความที่ชัดเจนแล้วและศาลจะตีความคำขอในทางที่เป็นผลร้ายกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้

6.5 การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตาม ข้อ 92 นั้น ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาเป็นกรณีหรือเป็นเรื่อง ๆ ไป และศาลต้องตีความโดยเคร่งครัดมิใช่ตีความขยายข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อขยายความเสียหายตามความเป็นจริง แต่ทั้งนี้ศาลควรคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส และความเห็นของนักวิชาการทางกฎหมายปกครองของไทยว่ากรณีใดบ้างที่ยอมรับนับถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ เพื่อช่วยถ่วงถ่วงการใช้อำนาจของศาลให้ถูกต้องรอบด้านตามหลักการใช้และการตีความกฎหมาย

บรรณานุกรม

- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2549.
- สำนักงานศาลปกครอง. **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ปี 2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2553.
- อุดม เพ็ญพุ่ม. **คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.
- อักษราทร จุฬารัตน. **การใช้และการตีความกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2553.
- กรรมิกา สุทธิประสิทธิ์. “ข้อคิดในเรื่อง ultra petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง** 10, 1 (มกราคม-เมษายน 2553): 35-50.
- คิงงาม คงตระกูล. “วิธีพิจารณาคดีปกครอง: อำนาจของตุลาการในระบบไต่สวน.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2545.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “เรื่องข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่า ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องได้และข้อกฎหมายอื่นเกี่ยวกับด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส”
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “เอกสารคำบรรยาย วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป.” **บรรยาย ณ ห้องประชุมชั้น 1 ชั้น 37 สำนักงานศาลปกครอง**, 19 พฤษภาคม 2547.
- สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. “หนังสือที่ สป 0013.4/ เรื่อง หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ.” 17 มีนาคม 2553.
- สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน. “หนังสือที่ สป 0013.4/ เรื่อง การยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาพิพากษาเกินคำขอ.” 29 มีนาคม 2553.