

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาระเกี่ยวกับเรื่องสาระสำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ หลักเกณฑ์ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย ตลอดจนบทวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยนั้น ทำให้พบได้ว่า แม้ด้วยแนวคิดและลักษณะของวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ด้วยเหตุจากหลายๆ ปัจจัยจึงทำให้ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยว่า ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นได้มีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับใช้ในหลายๆ เรื่อง ซึ่งแม้บางเรื่องจะก่อให้เกิดผลดีในแง่ของความสะดวกในการบัญญัติกฎหมายโดยเป็นการหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำ แต่ในทางกลับกัน บทบัญญัติที่ระบุให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แม้กระทั่งบทบัญญัติที่มีถ้อยคำล้ามาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยตรงกลับก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยในบทนี้จะเป็นการสรุปถึงข้อควรคิดในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาได้พบว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีความเป็นมาและแนวความคิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่าย และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ซึ่งบทบาทของศาลในกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนี้จะทำหน้าที่เพียงการควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น โดยปล่อยให้คู่ความเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งคู่ความแต่ละฝ่ายย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นมาตรการหรือ

วิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือ คู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ในขณะที่คู่ความอีกฝ่ายคือเอกชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองนั้น ดังนั้น บทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงมีทั้งในส่วนการควบคุมกระบวนการพิจารณาและการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งมากกว่าการดำเนินกระบวนการในคดีแพ่ง และจากแนวความคิดที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงส่งผลให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้สร้างหลักการและทฤษฎีของตนเองที่เป็นเอกเทศแยกอิสระแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีทั้งสองประเภทจะมีความแตกต่างกันตั้งแต่ในเรื่องของแนวความคิดและหลักการทฤษฎีที่เป็นสาระสำคัญต่างๆ แต่ในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในหลายๆ เรื่อง ก็ยังปรากฏให้เห็นถึงการอนุโลมให้นำหลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันที่ถือเป็นต้นแบบของการก่อกำเนิดศาลปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยนั้น แม้ประเทศฝรั่งเศสจะมีประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA)) และประเทศเยอรมันจะมีประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ที่แยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอย่างชัดเจน แต่ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศดังกล่าวก็มีบทบัญญัติในลักษณะการอนุโลมให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในหลายมาตรา ทั้งในส่วนของเงื่อนไขในการฟ้องคดี กระบวนการพิจารณาคดี การออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา การทำคำพิพากษา ตลอดจนการบังคับคดี ทำให้พบได้ว่าการที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหลีกเลี่ยงกับการบัญญัติกฎหมายในลักษณะของการให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ได้ ก็เนื่องจากศาลปกครองเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ทุกประเทศในโลกได้จัดตั้งศาลยุติธรรมซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญามาช้านานแล้ว ตลอดจนแนวคิดหรือทฤษฎีหลายประการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีที่สมบูรณ์แล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีมาก่อนศาลปกครองนั้น ถือเป็นศูนย์กลางและเป็นพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ดังนั้น จึงปรากฏให้เห็นในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองว่าได้มีการนำเอาหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาพิจารณาเป็นฐานเพื่อปรับใช้ให้เข้ากับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่ทั้งนี้

จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการนำมาใช้บังคับด้วย กล่าวคือ หากหลักการหรือทฤษฎีในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ไม่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใดก็ใช้หลักการดังกล่าวนี้เช่นเดียวกันและหลักการหรือทฤษฎีนั้นไม่ขัดต่อระบบของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแล้ว กรณีก็สามารถนำเอาหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นมาใช้บังคับได้ ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองก็ต้องระบุถึงแนวทางในการนำมาใช้อย่างชัดเจนด้วย

สำหรับแนวทางในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งได้เป็นการนำมาใช้ในลักษณะของการบัญญัติถ้อยคำจากที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองโดยอาจมีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อย เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงใจความของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะพบได้ว่ามีเนื้อความเช่นเดียวกัน หรือที่ผู้เขียนเรียกว่าเป็นการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง และอีกแนวทางหนึ่งคือเป็นการนำมาใช้ในลักษณะของการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม ซึ่งการนำมาใช้ในลักษณะดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองนั้น เป็นลักษณะของการนำบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในกรณีพิเศษ กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้นำมาใช้โดยอนุโลมในเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองบัญญัติให้นำมาใช้เท่านั้น ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากการนำมาใช้เป็นบทอนุโลมโดยทั่วไป ที่ปรากฏให้เห็นทั้งในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ เนื่องจากหากกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่าให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีใด แต่เป็นการบัญญัติไว้กว้างๆ เสมือนเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายอย่างหนึ่งว่า หากเป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไม่ได้บัญญัติในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะก็ให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแล้ว ก็จะเป็นการขัดกับหลักความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองนั่นเอง ดังนั้น หากเกิดกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไม่ได้บัญญัติถึงการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในแนวทางใดแนวทางหนึ่งตามที่ได้กล่าวไปนี้ กรณีจะนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเสมอไปนั้น ย่อมกระทำไม่ได้

กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น ได้ปรากฏให้เห็นถึงการนำบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้อย่างมากมายในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดี และเป็นไปทั้งในลักษณะของการบัญญัติไว้โดยตรงและการระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งแม้การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาความคดีปกครองนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านของความสะดวกในการบัญญัติกฎหมาย ทำให้ตัวบทกฎหมายนั้นไม่ยืดยาว

จนเกินไป และเป็นการหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำ แต่ในบางกรณีกลับก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาในส่วนที่นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่มีความไม่เหมาะสม

ปัญหาในส่วนนี้เกิดเนื่องมาจากโดยหลักแล้วเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความแตกต่างแยกเป็นเอกเทศไม่สามารถนำมาใช้ร่วมกันได้ แต่มีบางกรณีที่มีการยอมรับว่าให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้โดยต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ที่ว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป และหลักดังกล่าวต้องไม่ขัดกับระบบและหลักพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น หากหลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใดที่แม้จะเป็นหลักการที่ดีและเมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วจะเป็นประโยชน์หากนำมาใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้กลับพบว่าขัดกับระบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว หลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวนั้นก็ไม่ใช่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2. ปัญหาในส่วนที่สมควรนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งในส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในบางเรื่องอาจขาดความชัดเจนสมบูรณ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วจะพบว่าบางหลักการสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อขยายความในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นได้ โดยที่ไม่ส่งผลทำให้ระบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองต้องเสียไป

3. ปัญหาในส่วนที่เป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เนื่องจากปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมิได้บัญญัติหลักการในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานไว้อย่างละเอียด จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาต่อไปว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองสามารถนำหลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวมาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองเกิดประโยชน์สูงสุดตรงตามเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองที่จะต้องคำนึงข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องสอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าว ดังนี้

1. ควรแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายในกรณีนี้ สอดคล้องกับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วแต่มีความไม่เหมาะสม ซึ่งจากที่ได้เสนอปัญหาในกรณีต่างๆ อันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยมีลักษณะไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง จริงอยู่ที่บทบัญญัติในกรณีดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อกระบวนการพิจารณา และหากว่าได้นำหลักการดังกล่าวในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีการพัฒนาและเป็นหลักการทฤษฎีที่ครบถ้วนสมบูรณ์แล้วมาบังคับใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง จะทำให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีความครบถ้วนสมบูรณ์และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่หากเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วย หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและตามหลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน และหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องไม่ขัดต่อระบบและลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วพบว่า การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น จะขัดหรือแย้งต่อระบบและลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว กรณีนี้ย่อมไม่สมควรนำหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ผู้บัญญัติกฎหมายควรให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เนื่องจากโดยลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วมีลักษณะเป็นเอกเทศแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

ผู้เขียนจึงเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงควรทำการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในกฎหมายให้ชัดเจนหรือในบางกรณีควรบัญญัติหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องที่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมาใช้บังคับโดยเฉพาะ เพื่อให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองสามารถพัฒนาหลักดังกล่าวให้เป็นของตนได้โดยไม่จำเป็นต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเป็นฐานในการบังคับใช้ทั้งในลักษณะของการบัญญัติไว้โดยตรงและการระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยเฉพาะในส่วนของ การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลมนั้น เห็นว่า หากมีความจำเป็นที่จะต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ควรจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ซึ่งแม้จะเป็นการนำบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้โดยตรงหรือจะเป็นการล่อถ้อยคำมาใช้ก็ตาม กรณีก็น่าจะเป็นการดีกว่าการบัญญัติให้ใช้ในลักษณะเป็นบทอนุโลม ทั้งนี้ เนื่องจากตุลาการผู้มีอำนาจใช้กฎหมายจะได้ไม่ต้องมาพิจารณาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่า บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยอนุโลมได้มากน้อยเพียงใด อีกทั้งยังเป็นการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปในอนาคต โดยหากผู้ใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าถ้อยคำใดไม่ชัดเจนหรือเมื่อใช้แล้วเกิดปัญหาาก็จะได้ทำการแก้ไขถ้อยคำนั้นให้ถูกต้อง

2. ควรบัญญัติเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เพื่อให้สอดคล้องกับกรณีปัญหาในส่วนที่สมควรนำเอาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงขอเสนอให้บัญญัติเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

1) กรณีเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาอุทธรณ์

ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ความว่า

“การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ให้ศาลมีอำนาจที่จะ

ออกคำสั่งขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ แต่การขยายระยะเวลา
เช่นว่านี้ให้ฟังทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่ง
หรือคู่กรณีมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มี
เหตุสุดวิสัย”

2) กรณีเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนทุนทรัพย์

ควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแทรกความเป็นข้อ 34 วรรคสาม ความว่า

“จำนวนทุนทรัพย์ในคดี ให้คำนวณดังนี้

(1) ให้คำนวณทุนทรัพย์ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ส่วน
ดอกผลที่ยังไม่ถึงกำหนดเกิดขึ้นในเวลายื่นคำฟ้องห้ามไม่ให้
คำนวณรวมเข้าด้วย

(2) ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อโต้แย้ง ให้ศาลกะประมาณ
จำนวนทุนทรัพย์ตามที่เป็นอยู่ในเวลายื่นคำฟ้อง”

3) กรณีเกี่ยวกับการผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

ควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มความเป็นข้อ 34/1 ความว่า

“ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งให้แยกคดีหรือไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่
ในเขตอำนาจไว้พิจารณา อันมีผลให้คำฟ้องใดหรือข้อหาอันมีอยู่
ในคำฟ้องใดจะต้องโอนไปยังศาลปกครองอื่น หรือจะต้องกลับยื่น
ต่อศาลนั้นใหม่หรือต่อศาลปกครองอื่นเป็นคดีเรื่องหนึ่งต่างหาก
และไม่เป็นกรณีที่ศาลได้สั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามข้อ 38 ไป
แล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผ่อนผันไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลใน
การยื่นหรือกลับยื่นคำฟ้องหรือข้อหาเช่นว่านั้น เว้นแต่จำนวน
ทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องหรือข้อหา นั้นได้เพิ่มขึ้น ในกรณีเช่นนี้ ให้
ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะตามทุนทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น”

4) กรณีเกี่ยวกับการกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการพิพากษาเกินคำขอ

ควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มความเป็นข้อ 90/1 ความว่า

“ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ชำระเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควรศาลจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้ และในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายอันต่อเนื่องคำนวณถึงวันฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้ชำระค่าเช่าและค่าเสียหายเช่นว่านี้จนถึงวันที่ได้ชำระเสร็จตามคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้”

5) กรณีเกี่ยวกับการกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองที่เข้าประชุมในที่ประชุมใหญ่สามารถทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ แม้จะมีได้นั่งพิจารณา

ควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มความเป็นข้อ 94/1 ความว่า

“ในคดีซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่และต้องระบุไว้ด้วยว่าคดีนั้นหรือปัญหาข้อใดในคดีนั้นวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ตุลาการศาลปกครองที่เข้าประชุมแม้มิใช่เป็นผู้นั่งพิจารณา ก็ให้มีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนั้นได้”

6) กรณีเกี่ยวกับการกำหนดให้ชัดเจนว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถึงที่สุดเมื่อใด

ควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มความเป็นข้อ 96/1 ความว่า

“คำพิพากษาหรือคำสั่งใดซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบนี้จะอุทธรณ์ไม่ได้นั้น ให้ถือว่าถึงที่สุดตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 69 วรรคสามและวรรคสี่

คำพิพากษาหรือคำสั่งใดซึ่งอาจอุทธรณ์ได้นั้น ถ้ามิได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าถึงที่สุดตั้งแต่วันที่กำหนดระยะเวลาเช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง ถ้าได้มีการอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ให้ถือว่าถึงที่สุดตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ

คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยื่นคำขอต่อศาลชั้นต้นซึ่ง
พิจารณาคดีนั้นให้ออกหนังสือสำคัญแสดงว่าคำพิพากษาหรือ
คำสั่งในคดีนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว”

สำหรับกรณีปัญหาในส่วนที่เป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบกับสมควรหรือไม่ที่จะนำ
หลักการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเนื่องจากปัจจุบัน
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
บทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานนั้น เห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้ววิธีพิจารณาคดีปกครองมี
ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานน้อยมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อ 65 ของระเบียบของที่
ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้
ว่า ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่
เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาส
ขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง ประกอบกับลักษณะพิเศษของ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้ศาลปกครองมีบทบาทเป็นอย่างมากในการแสวงหาข้อเท็จจริง
รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ในการพิจารณาคดี ดังนั้น หลักการที่ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 นี้ จะสามารถนำมาใช้
ในวิธีพิจารณาคดีปกครองได้มากน้อยเพียงใดนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรต้องให้กฎหมายวิธีพิจารณา
คดีปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายของตนต่อไปในอนาคต เพื่อจะได้ทราบถึงความจำเป็นในการ
หลักการดังกล่าวมาใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหลักเกณฑ์รายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ ของ
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีการแก้ไขใหม่เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและ
สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของประเทศ ซึ่ง
หลักดังกล่าวไม่ขัดต่อระบบของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กรณีย่อม
สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ โดยการบัญญัติรับรองหลักการ
นั้นไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองให้ชัดเจนเพื่อให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีความสมบูรณ์
มากยิ่งขึ้น ซึ่งก็จะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในส่วนที่สมควรนำเอาหลัก
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกรณีข้างต้นนั่นเอง

ดังนั้น จากที่ได้ศึกษาในเรื่องของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธี
พิจารณาคดีปกครองทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องทั้งหลายที่เกิดขึ้นใน
กรณีดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของตัวบทกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็น
สำคัญ สำหรับตุลาการซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยตรงนั้น ย่อมไม่อาจใช้
ดุลพินิจของตนตัดสินใจนำเอาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ใน
วิธีพิจารณาคดีปกครองได้เลย เนื่องจากโดยหลักหากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้

บัญญัติให้นำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ทั้งในลักษณะของการบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือในลักษณะของการระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้ว กรณีย่อมต้องถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอาจเป็นหลักการเดียวกับหลักการและทฤษฎีในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้ หากว่าหลักการดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปและเมื่อนำมาใช้แล้วจะไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งก็จะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังที่กล่าวไปแล้วนั้น

เมื่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เกิดจากตัวบทกฎหมายเสียส่วนใหญ่ แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เห็นว่าเมื่อนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากโดยหลักแล้วหากหลักการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ด้วยกันได้ก็สมควรที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจะบัญญัติหลักกฎหมายขึ้นใช้บังคับโดยเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อที่จะได้สามารถพัฒนาหลักดังกล่าวให้เป็นของตนได้ในที่สุด มิฉะนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็จะไม่สามารถพัฒนาหลักกฎหมายของตนได้เลยหากต้องผูกติดกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเสมอไป อีกทั้งต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายในวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เห็นว่าสมควรนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและถูกหลักการแล้ว กรณีย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองและผลสุดท้ายก็ตกอยู่กับประชาชนที่ต้องอาศัยศาลเป็นที่ผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมให้แก่ตนและสังคมนั่นเอง.