กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย ศึกษากรณีวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา[13]

The judicial process of the Thai Administrative Court, Study case temporary method before judgment.

ทศพร มูลรัตน์[14]

80 หมู่ 9 สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

อีเมล์ติดต่อ: Lawland2004@hotmail.com

Thotsaphorn Munrat[15]

80 moo. 9 School of Law, Chiang Rai Rajabhat University

Paholyothin Rd., Muang District Chiang Rai Province 57100

E-mail: Lawland2004@hotmail.com

---

[13]งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปีงบประมาณ พ.ศ.2560

[14] ผู้ช่วยศาสตราจารย์

[15] Assistant Professor, Lecturer

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง และหลักเกณฑ์ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการคุ้มครองจากวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ในการหาแนวทางพัฒนาระบบวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองเพื่อการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณี โดยการวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) มีขอบเขตเนื้อหา คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่าในการพิจารณาคดีปกครองคู่กรณีสามารถขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ เพื่อให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง และเพื่อการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษายังมีข้อบกพร่องไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพจึง

จำเป็นต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

คำสำคัญ : ศาลปกครอง, ตุลาการศาลปกครอง, คดีปกครอง, คู่กรณี

Abstract

The purpose of this research is to study the rules and procedures of the temporary procedures before judicial review in the Administrative Court. And the rule that the Administrative Court will order the protection of a temporary measure before the judgment in the Administrative Court. For the sake of finding a way to develop a transitory method before judging in the Administrative Court for the protection of the rights and interests of the parties. This research is documentary research. The scope of the content is the Act Establishing Administrative Courts and Judicial Procedures B.E. 2542. And the rules of the meeting of judges of the Supreme Administrative Court. As well as the judgment or order of the Administrative Court relating to the temporary injunction before the Administrative Court ruling.

The study found that in a trial, the parties could ask the court to determine a temporary measure before the trial. To remedy the enforcement of rules or administrative orders of the governing. For temporary relief, the court shall order the measures or means of protecting the interests of the applicant during the consideration or enforcement of the judgment. However, the temporary trial before the

judge still has defects, can not protect the rights and interests of the parties effectively, so it is necessary to amend the temporary method before the judgment. According to the Act on the Establishment of the Administrative Courts and the Administrative Court Procedure B.E. 2 5 4 2 And the Rules of the Judicial Council of the Supreme Administrative Court on Administrative Procedure B.E. 2543

Keyword : Administrative Court, Judge of the Administrative Court, Ruling, Parties.

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

ศาลปกครองไทยได้แบ่งออกเป็นศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2544 ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นได้เปิดทำการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีกระบวนการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีการพิจารณาคดีโดยใช้ "ระบบไต่สวน" อันเป็นระบบวิธีพิจารณาที่ศาลจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมกำกับการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องครบถ้วน การพิจารณาคดีปกครองยึดถือหลักความเรียบง่ายสะดวกและประหยัด คู่กรณีอาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่จำต้องมีทนายความ แบบของคำฟ้องก็ไม่ได้กำหนดไว้เคร่งครัดเพียงแต่มีถ้อยคำที่สุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หากผู้ฟ้องคดีทำคำฟ้องมาโดยมีรายการไม่ครบ หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ให้คำแนะนำเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง และผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้อง ณ ที่ทำการศาลหรือยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสีย

ค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งนับเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรมของศาล

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 69 ถึงข้อ 77 ได้บัญญัติให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ (1) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และ (2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งแต่ละวิธีการมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาที่แตกต่างกัน และการวิจัยเรื่องนี้ได้มุ่งประสงค์ที่ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง และหลักเกณฑ์ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการ

คุ้มครองจากวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ในการหาแนวทางพัฒนาระบบวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองเพื่อการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณี

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

2) ศึกษาถึงขั้นตอนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง

3) ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง

4) ศึกษาแนวทางเพื่อปรับปรุงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) มีขอบเขตเนื้อหาในการศึกษา คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง

2) ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาดำเนินการวิจัย คือ เดือนเมษายน พ.ศ. 2560 ถึง เดือนมิถุนายน พ.ศ.2560

1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

ในการพิจารณาคดีปกครองคู่กรณีสามารถขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ เพื่อให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง และเพื่อการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษายังมีข้อบกพร่องไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1) ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์การขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

2) ได้ทราบถึงขั้นตอนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง

3) ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง

4) ได้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง

2. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

จากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 หมวด 5 ข้อ 69 ถึงข้อ 77 ได้บัญญัติให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาโดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1. การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ข้อ 69 ถึงข้อ 74

กรณีที่ 2. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ข้อ 75 ถึงข้อ 77

ซึ่งแต่ละกรณีมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาดังนี้

2.1 การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจำกัดเฉพาะการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองตาม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการชั่วคราว ซึ่งหากไม่มีการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้หากผู้ฟ้องคดีชนะคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังได้

1) หลักเกณฑ์การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

(1) ผู้ขอต้องเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนั้น

(2) ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอต่อศาลก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี

(3) ผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาในคำฟ้องหรือยื่นคำร้องมาในภายหลังการยื่นคำฟ้องก็ได้

(4) การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

(5) คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร (ระเบียบฯ ข้อ 69 วรรคท้าย)

2) การไต่สวนคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยอาจขอมาในคำฟ้องหรือได้ยื่นคำร้องมาในภายหลัง (ระเบียบฯ ข้อ 69 วรรคสอง)

(1) ให้ศาลพิจารณาว่าจะรับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณาหรือไม่ และหากเป็นกรณีที่**ศาลสั่งไม่รับคำขอ**ไว้พิจารณา อันเนื่องมาจากศาลอาจเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองยื่นมาโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทาง

ปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความแล้ว ให้คำสั่งที่ศาลไม่รับคำขอไว้พิจารณาเป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ 70)

(2) ในกรณีที่**ศาลสั่งรับคำขอ**ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณา มีขั้นตอนต่อไปดังนี้

(2.1) ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว

(2.2) ให้ศาลมีคำสั่งนัดไต่สวนพยานหลักฐานเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยไม่ชักช้า แต่หากศาลเห็นว่ามีเหตุอันสมควรจะไม่มีการไต่สวนคำขอก่อนก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ 70)

(2.3) ให้ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ก่อนศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นและเป็นการด่วนองค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ 72 วรรคแรก) และคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ 72 วรรคสอง)

3) หลักเกณฑ์ที่ศาลจะอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

หลักเกณฑ์ที่ศาลจะอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการดังต่อไปนี้ (ระเบียบฯ ข้อ 72 วรรคสาม)

(1) ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

(3) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

4) ผลของคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

(1) เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว (ระเบียบฯ ข้อ 72 วรรคสี่)

(2) ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้

สั่งไว้ระหว่างการพิจารณา ให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ ให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ระเบียบฯ ข้อ 74)

5) การอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (ระเบียบฯ ข้อ 73)

(1) ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

(2) การอุทธรณ์ให้กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และ

(2.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง สำนวนการไต่สวนคำขอ คำแถลงการณ์หรือบันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

(2.2) ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้อง โดยองค์คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ แล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

(2.3) ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มิได้มาศาล

(3) ผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

(4) หากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นคำสั่งนั้นให้เป็นที่สุด

6) การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน (ระเบียบฯ ข้อ 72/1)

(1) ผู้ขอต้องยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน

(2) ให้ศาลไต่สวนคำขอเป็นการด่วน ถ้าเป็นที่พอใจจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอหรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบหรือที่ศาลแสวงหามาเองว่าคำขอนั้น

เป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือยกคำขอ ตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คำสั่งศาลที่ยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด

(3) การขอให้ศาลสั่งยกเลิกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน

(3.1) ผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำร้องให้ศาลยกเลิกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น

(3.2) ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้าเป็นที่พอใจจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอหรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบหรือที่ศาลแสวงหามาเองว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือยกคำขอ ตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คำสั่งศาลที่ยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด

(3.3) ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

(3.4) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้อง ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

2.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีขึ้นเพื่อให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก่อนศาลพิพากษา โดยใช้กับการฟ้องคดีปกครองทุกประเภทแต่มิใช่การขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การขอให้ศาลระงับการก่อสร้างสะพานลอยที่บังหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี การขอให้ศาลสั่งห้ามผู้รับอนุญาตกำจัดขยะมูลฝอยกระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นจนเป็นสาเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณท้องที่นั้น หรือขอให้ศาลสั่งหน่วยงานทางปกครองงดการหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่ผู้รับจ้างจะได้จากสัญญาจ้างแต่ละงวด เป็นต้น และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 77 บัญญัติให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยอนุโลม

1) หลักเกณฑ์การยื่นคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

(1) ผู้มีสิทธิขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว คือ

(1.1) ผู้ฟ้องคดี ในกรณียื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เช่น ขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือกระทำที่ถูกฟ้องร้องหรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีหรือมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอน ขาย ยักย้าย หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลืองไปเปล่าหรือการบุบสลายซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว

(1.2) คู่กรณี ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา เช่น การขอให้นำทรัพย์สินหรือเงินที่พิพาทมาวางศาลหรือต่อบุคคลภายนอก หรือให้ตั้งผู้จัดการหรือผู้รักษาทรัพย์สินที่พิพาท

(2) ต้องมีคำขอให้ศาลสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมาในคำฟ้องหรือยื่นคำร้องมาในภายหลังการยื่นคำฟ้องก็ได้ แต่ต้องก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี (ระเบียบฯ ข้อ 75) โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

(3) คำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวต้องแสดงให้ชัดเจนว่าผู้ขอประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร หรือขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์อย่างไร ซึ่งหากศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

2) การไต่สวนคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

เมื่อผู้ขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ขอให้ศาลสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคำฟ้องหรือยื่นคำร้องมาในภายหลังการยื่นคำฟ้อง

(1) ให้ศาลพิจารณาว่าจะรับคำขอไว้พิจารณาหรือไม่ และหากเป็นกรณีที่ศาล**สั่งไม่รับคำขอ**บรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้พิจารณา คือในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณาหรือเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าไม่สมควรมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว โดยให้คำสั่งที่ศาลไม่รับคำขอไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

(2) กรณีที่ศาล**สั่งรับคำขอ**บรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้พิจารณามีขั้นตอนต่อไปดังนี้

(2.1) ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว

(2.2) ในการไต่สวนให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ โดยคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ 76 วรรคแรก)

(2.3) คำสั่งของศาลที่ให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ 76 วรรคสอง)

3) หลักเกณฑ์ที่ศาลจะอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราว

หลักเกณฑ์ที่ศาลจะอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีองค์ประกอบ 3 ประการดังต่อไปนี้[16]

(1) ศาลเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูล[17] และ

(2) ศาลเห็นว่ามีเหตุเพียงพอที่ต้องนำวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวตามที่ขอมาใช้[18] และ

(3) ศาลได้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ (พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 66)

---

[16] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 307/2546, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 433/2547, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 578/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 121/2553.

[17] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 255 วรรคแรก

[18] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 255 วรรคแรก

4) ผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

(1) เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้ศาลแจ้งคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้คู่กรณีทราบโดยพลัน และให้คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้นบังคับกับคู่กรณีได้ทันทีถึงแม้ว่าคู่กรณีจะยังมิได้รับแจ้งคำสั่งนั้นก็ตาม เว้นแต่ศาลจะได้พิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นสมควรให้คำสั่งมีผลบังคับเมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว

(2) ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีมิได้กล่าวถึงวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่ศาลได้สั่งไว้ในระหว่างการพิจารณา

(2.1) ถ้าคดีนั้นศาลปกครองชั้นต้นตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีเต็มตามข้อหาหรือบางส่วนคำสั่งของศาลเกี่ยวกับวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีชนะคดีนั้น ให้ถือว่าเป็นอันยกเลิกเมื่อพ้นกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แสดงว่าตนประสงค์จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งให้วิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเช่นว่านั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ในกรณีเช่นว่านี้ถ้าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีคำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด ถ้าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้วิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้มีผลใช้บังคับ

ต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดยื่นอุทธรณ์หรือศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์แล้วแต่กรณี เมื่อมีการอุทธรณ์แล้ว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(2.2) ถ้าคดีนั้นศาลตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี คำสั่งของศาลเกี่ยวกับวิธีการ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

5) การอุทธรณ์คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

(1) ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล (ระเบียบฯ ข้อ 76 วรรคสาม)

(2) การอุทธรณ์คำสั่งให้กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว สำนวนการไต่สวนคำขอ บันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน (ระเบียบฯ ข้อ 76 วรรคสี่)

(3) ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ โดยองค์คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ แล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่ง

เป็นอย่างอื่น แล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน (ระเบียบฯ ข้อ 76 วรรคห้า) และในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มิได้มาศาล (ระเบียบฯ ข้อ 76 วรรคหก)

6) การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยเร่งด่วน

(1) ผู้ขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวต้องยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยเร่งด่วน (ระเบียบฯ ข้อ 76/1 วรรคแรก)

(2) ให้ศาลไต่สวนคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นการด่วน และหากเป็นที่พอใจจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอ หรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบ หรือที่ศาลแสวงหามาเองว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (ระเบียบฯ ข้อ 76/1 วรรคแรก) และ

คำสั่งศาลที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้เป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ 76/1 วรรคแรก)

(3) การขอให้ศาลสั่งยกเลิกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยเร่งด่วน

(3.1) ผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำร้องให้ศาลยกเลิกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้โดยพลัน

(3.2) ให้ศาลไต่สวนคำร้องเป็นการด่วน โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ และหากเป็นที่พอใจจากคำร้องและพยานหลักฐานประกอบคำร้อง หรือจากคำแถลงของผู้ร้อง หรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลแสวงหามาเองว่าคำขอนั้นไม่ใช่คำขอที่มีเหตุให้ต้องบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยคำสั่งยกเลิกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้ให้เป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ 76/1 วรรคสอง)

(3.3) ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว คำสั่งเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ 76/1 วรรคสอง)

(3.4) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้อง ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล (ระเบียบฯ ข้อ 76/1 วรรคสอง)

3. ปัญหาการดำเนินวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาการดำเนินวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองดังต่อไปนี้

1) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 หมวด 5 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ในข้อ 75 ถึงข้อ 77โดยข้อ 77 บัญญัติให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยอนุโลม ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกระบวนการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในศาลปกครองและทำให้คู่กรณีเกิดความไม่สะดวกในการทราบถึงสิทธิและความคุ้มครองที่จะได้รับจากวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองซึ่งขัดกับหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ต้องเรียบง่ายและสะดวก อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม

2) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไม่มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ที่ต้องแสดงโดยชัดแจ้งในคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อให้ทราบว่าผู้ขอประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร หรือขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์อย่างไร ทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี

ไม่สามารถทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ต้องแสดงโดยชัดแจ้งในคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีร้องขอ

3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ข้อ 75 บัญญัติว่าก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่จากบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีการบัญญัติถึงตัวอย่างของวิธีบรรเทาทุกข์ชั่วคราว จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีไม่สามารถทราบถึงขอบเขตหรือวิธีการที่สามารถขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือเพื่อให้คู่กรณีทราบถึงเงื่อนไขการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

4) หลักเกณฑ์ที่ศาลจะอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีองค์ประกอบ 3 ประการดังต่อไปนี้ (1) ศาลเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูล ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคแรกของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม (2) ศาลเห็นว่ามีเหตุเพียงพอที่

ต้องนำวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวตามที่ขอมาใช้ ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคแรกของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม และ (3) ศาลต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นำมาประกอบการพิจารณาด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 121/2553 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 307/2546) แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไม่มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ว่าต้องมีองค์ประกอบอย่างไร ทำให้ผู้ฟ้องคดีและคู่กรณีไม่สามารถทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ศาลจะอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้จากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้โดยตรง จึงเกิดความไม่สะดวกต่อผู้ฟ้องคดีและคู่กรณีในการใช้สิทธิเพื่อการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และขัดกับหลัก

วิธีพิจารณาคดีปกครองที่ต้องเรียบง่ายและสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม[19]

5) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไม่มีการบัญญัติถึงผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีมิได้กล่าวถึงวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่ศาลปกครองได้สั่งไว้ โดยให้คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวสิ้นสุดลงเมื่อใดอย่างไร ดังนั้นจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 260 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการสิ้นผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองโดยอนุโลม ทำให้คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถทราบว่าผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองจะสิ้นสุดลงเมื่อใดอย่างไรได้จากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้โดยตรง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ต้องเรียบง่ายและสะดวกในการใช้สิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

(6) พบว่าระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นไม่มีการบัญญัติถึงมาตรการประกันความเสียหายที่

---

[19] สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. **คู่มือสอบกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557. หน้า 219.

อาจจะเกิดขึ้นจากการที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งจากกรณีการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและจากการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดให้ผู้ขอกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาต้องวางเงินต่อศาลหรือหาประกันมาให้ตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองเห็นสมควรหรือจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่ศาลปกครองมีคำสั่งตามวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นไม่ว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเป็นคู่กรณีในคดีหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับหลักวิธีพิจารณาคดีที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน[20]

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 หมวด 5 ได้บัญญัติถึงวิธีการชั่วคราว

---

[20] ฤทัย หงส์สิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2559. หน้า 126.

ก่อนพิพากษา โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่ (1) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ 69 ถึงข้อ 74) และกรณีที่ (2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ 75 ถึงข้อ 77) ซึ่งในการพิจารณาคดีปกครองคู่กรณีสามารถขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ เพื่อให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง และเพื่อการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่การดำเนินวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษายังมีข้อบกพร่องไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคู่กรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษารวมทั้งคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองแล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ในส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์

ชั่วคราว โดยบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้มีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว รวมทั้งผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้ชัดเจนมากขึ้น โดยไม่ต้องมีการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 1 ของภาค 4 ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้บังคับ

(2) ต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมในระเบียบ ฯ ข้อ 75 ถึงหลักเกณฑ์ที่ต้องแสดงโดยชัดแจ้งในคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อให้ทราบถึงว่าผู้ขอประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร หรือขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์อย่างไร ซึ่งหากศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

(3) ต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมในระเบียบ ฯ ข้อ 75 ถึงตัวอย่างของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเงื่อนไขการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือเพื่อให้คู่กรณีทราบถึงเงื่อนไขการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(4) ต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมในระเบียบ ฯ ข้อ 76 ถึงหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ ต้องมีองค์ประกอบอย่างไร เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะใช้พิจารณาอนุญาตให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้

(5) ต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมถึงผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีมิได้กล่าวถึงวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่ศาลปกครองได้สั่งไว้ โดยให้คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวสิ้นสุดลงเมื่อใดอย่างไร

(6) ต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมถึงการให้ศาลกำหนดให้ผู้ขอกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งจากกรณีการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือจากการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว วางเงินต่อศาลหรือหาประกันมาให้ตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรหรือจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่ศาลปกครองมีคำสั่งตามวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น

บรรณานุกรม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. (2478,20 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 52. หน้า 723.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. (2542, 10 ตุลาคม).**ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม116. ตอนที่ 94ก.หน้า 1.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543. (2543, 17 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 117. ตอนที่ 108ก. หน้า 30.

ฤทัย หงส์สิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร :สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2559.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. **คู่มือสอบกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.