

บทที่ 3

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของประเทศไทย

ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้องค์กรหลักเป็นศาลปกครอง (Administrative Court) ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น ในกรณีที่มีการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎ (By-Law) หรือคำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) โดยเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีผู้อยู่ในบังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง กฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตลอดเวลา และในระบบกฎหมายไทยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครอง (Administrative) จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเสียหายอยู่ตลอดเวลาแม้จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของหลักความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ กิจการที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการขึ้นนั้น ต้องสนองตอบต่อความต้องการหรือประโยชน์ของสังคมร่วมกันโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก มาตรการบังคับทางปกครองมีการบัญญัติกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อยับยั้งการมีผลบังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ สำหรับในส่วนของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (Temporary Injunction) นั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองกำหนดวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณี (parties) ที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาทางปกครอง¹ เป็นมาตรการที่ได้รับการคุ้มครองจากข้อพิพาททางคดีจากศาลทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยพิจารณาจากหลักข้อเท็จจริง (Fact) ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษที่ใช้เพื่อเยียวยาให้เกิดความเป็นธรรม (fairness) แก่คู่กรณีในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาคดีไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น

¹ วิชาญ อ่อนสงไกร. (2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีการทุเลาบังคับคดี ตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 1.

หรือศาลปกครองสูงสุด และเป็นวิธีการที่ศาลปกครองกำหนดขึ้นมา เพื่อรักษาสถานะของบุคคลและป้องกันมิให้สิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของกลุ่มความได้รับความเสียหายระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยศาลจะกำหนดมาตรการในรูปแบบของคำสั่งที่เรียกว่า คำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งถือเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรกที่สำคัญ เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นในบางกรณีเป็นเรื่องที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ ดังนั้นวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาถือเป็นประเด็นสำคัญในการฟ้องคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจมองข้ามได้ เนื่องจากระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (administrative act) มีหลักการอยู่ว่า คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อผู้รับคำสั่งตั้งแต่ได้รับแจ้งและมีผลต่อไปตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวนั้น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมาย ดังนั้นแล้วจากหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ ส่งผลให้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องอื่น ๆ ที่จะส่งผลต่อการแพ้ชนะในทางคดี

3.1 ความหมายของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (Provisional measures before judgment) หมายถึงวิธีการที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อรักษาสถานะของบุคคลหรือป้องกันมิให้สิทธิหรือทรัพย์สินของกลุ่มความได้รับความเสียหายในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยศาลจะกำหนดมาตรการในรูปแบบของคำสั่งเรียกว่า “คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว” โดยทั่วไปแล้วคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนี้ศาลมักจะสั่งให้บุคคลกระทำการหรือเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ เป็นการป้องกันมิให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่อีกบุคคลหนึ่ง จึงถือได้ว่าวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการพิเศษที่ศาลนำมาใช้เพื่อเยียวยาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความมากที่สุด²

บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ได้ถูกบัญญัติเป็นหลักการไว้ในมาตรา 66³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยได้บัญญัติ

² อภิรดี สุทธิสมณ์. (2548). *มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 4.

³ มาตรา 66 ในกรณีที่ ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้

ไว้ในกรณีศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าว หรือไม่ ให้ศาลปกครอง มีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังฝ่ายปกครอง (Administration) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State official) ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดังกล่าวให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและ ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

ในส่วนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองนั้น แตกต่างจากคดีแพ่ง ซึ่งในคดีแพ่งจะมีลักษณะที่คู่ความมีสถานะเท่าเทียมกัน คู่ความในคดีต่างฝ่ายต่างเป็นเอกชน ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน แต่ในขณะที่คดีปกครองนั้น คู่ความในคดีฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งคือเอกชน และ กระบวนการพิจารณาคดีของศาล ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญมุ่งคุ้มครองคู่ความในคดี เป็นวัตถุประสงค์หลักหากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปราศจากการคุ้มครองชั่วคราว ก่อนการพิพากษา (Temporary prior to judgment) แล้วท้ายที่สุดศาลที่พิจารณาคดีนั้น ก็ไม่อาจจะเยียวยา หรือคุ้มครองสิทธิให้แก่คู่ความในคดีได้

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครองคือในคดีแพ่งนั้นวัตถุประสงค์ ที่นำมาสู่การมีข้อพิพาทและนำมาสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้นล้วนแต่เกิดจากความเท่าเทียมกัน ของคู่ความในคดีที่กระทำการไม่มีการใช้อำนาจเหนือหรือที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชน ต่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่การกระทำในคดีปกครองวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็น “กฎ” (By-Law) หรือ “คำสั่งทางปกครอง” (Administrative Order) หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ล้วนแต่เป็นการกระทำ ที่ใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียวอันเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ฝ่ายเอกชน⁴ หรือเป็นการกระทำที่ ก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายเอกชนด้วยเหตุเช่นนี้เอง กฎหมายปกครอง (Administrative Law) ของไทยได้ บัญญัติบทกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครอง

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

๑๓๑

๑๓๑

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 71-72.

เห็นสมควรกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจ กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด⁵

เมื่อมีการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (Actes administratifs unilatéraux) เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียวถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ และผู้เสียหายได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการดังกล่าว และผู้เสียหายเห็นว่า มิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด หรือได้รับหนังสือชี้แจงจากฝ่ายปกครองที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล ผู้เสียหายก็สามารถ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งมีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่ง ให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful) ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะ เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ ดุลพินิจ (Discretion) โดยมีชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยที่ บทบัญญัติในมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับข้อ 69 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543

⁵ อนุกุล เอียดชูทอง. (2559). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง : ศึกษากรณีศาลปกครองมีคำสั่งแก้ไขหรือ ยกเลิกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพราะ ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ตามนัยมาตรา 262 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 11. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 7.

กำหนดว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ส่งผลให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ และหากปล่อยให้เนิ่นช้าไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มมากขึ้น โดยที่ ข้อ 69 วรรคสอง ได้กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวและ ข้อ 69 วรรคสาม วางหลักว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร ในขณะที่ ข้อ 71 วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่า เหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะได้สวนก่อนหรือไม่ก็ได้

ในระหว่างที่รอผลการพิจารณาพิพากษาของศาล กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้นยังคงดำเนินต่อไปอยู่ หากต่อมาภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้นเสีย ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการมาแล้วในระหว่างช่วงเวลาที่ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลก่อนที่จะถูกศาลเพิกถอน ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางและอาจจะมากยิ่งขึ้นจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

ในกรณีที่ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอน กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) นั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่า จะให้คำสั่งเพิกถอนนั้นมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือให้มีผลในอนาคตก็ได้ เพราะศาลปกครองมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหของการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าการให้มีผลย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ก็ย่อมทำได้ ซึ่งตุลาการมีอำนาจดุลพินิจพิจารณาแล้วว่าจะมีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่อย่างไร ดังนั้น คู่กรณี (parties) สามารถขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจาก กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้นได้ 2 กรณี คือ

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามข้อ 69 ถึงข้อ 74 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ใช้กับกรณีอื่น ยกเว้นกฎและคำสั่งทางปกครอง) ตามข้อ 75 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁶

3.1.1 ความหมายของการขูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

การขูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การขูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการฟ้องคดีไม่เป็นการขูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยอัตโนมัติ ดังนั้น ในระหว่างพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีก็ยังคงถูกบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ในกรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอมาในคำฟ้องหรืออาจยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งขูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ระหว่างพิจารณาพิพากษาของศาล หรือในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุด ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการจะขูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และหากกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลังอย่างไร⁷

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่ศาลกำหนดให้มีขึ้นเพื่อรักษาสถานะของบุคคลหรือป้องกันมิให้สิทธิหรือทรัพย์สินของกลุ่มความได้รับความเสียหายในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลจะกำหนดมาตรการดังกล่าวในรูปของคำสั่งที่เรียกว่า คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยทั่วไป และคำสั่งคุ้มครองนี้ศาลมักจะสั่งให้บุคคลกระทำการ (Affirmative Injunction) หรืองดเว้นกระทำการหรืองดเว้นการกำหนด (Negative Injunction) อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่อีกบุคคลหนึ่ง จึงถือได้ว่ามาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการพิเศษที่สามารถนำมาใช้เพื่อเยียวยาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความมากที่สุด การที่ศาลจะกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวหรือไม่นั้น ถือเป็นอำนาจดุลยพินิจของศาล (Discretionary Power of Court) ที่จะกำหนดให้หรือไม่ก็ได้ หากศาลเห็นว่าสิทธิของกลุ่มความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงและทำให้เกิดความเสียหายจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ ศาลก็จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว โดยมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษานี้จะต้องได้รับ

⁶ ไซเดช ดันดิเวสส. *สรุปการเรียนรู้: วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา*. สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1.

⁷ สำนักประชาสัมพันธ์. (2556). *คดีปกครอง...รู้ไว้บอกต่อ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 25–26.

การกำหนดขึ้นก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ซึ่งอาจอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี และคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลจะมีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราว คือ ในช่วงก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาคำสั่งเท่านั้น⁸

3.1.2 ความหมายของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (Temporary Injunction) คือ วิธีการใด ๆ ที่ศาลนำมาใช้โดยให้มีผลเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มกรณี ถือเป็นมาตรการเสริมที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในกรณีทั่วไปนอกเหนือจากมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (Temporary Injunction) เป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาประเภทหนึ่งซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ต่อจากเรื่องการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามที่กล่าวมาแล้วว่ามาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ว่าในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยคำว่า “มาตรการ” หรือ “วิธีการใด ๆ” นั้นหมายถึง “การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง” และ “การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว” (Temporary Injunction) ตามลำดับด้วยเหตุนี้ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองกำหนดวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น ได้มีการบัญญัติรายละเอียดไว้ในข้อ 75 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้หมายความรวมถึงการคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มกรณีด้วยคำขอในลักษณะนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยจะยื่นคำขอมาทั้งคำฟ้องหรือในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี

⁸ ภาณุวัฒน์ บุญโยประการ. (2561). *ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 70 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 13. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 4-5.

2) กรณีขอให้คุ้มครองประโยชน์ กรณีนี้ผู้ยื่นคำขออาจเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี (Prosecuted) หรือบุคคลอื่นก็ได้ โดยยื่นคำขอในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี วัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ หรือเพื่อประโยชน์ในการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อคดีสิ้นสุด เมื่อยื่นคำขอมาแล้วการพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้จะต้องกระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ ศาลอาจสั่งให้ตามคำขอหรือยกคำขอก็ได้ กรณีสั่งไม่รับหรือยกคำขอ คำสั่งนั้นจะถือเป็นที่สุด

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงเป็นกรณีอื่นนอกเหนือจากการที่ผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อาจมีกรณีที่คู่กรณีมีความจำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาก็ได้

3.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติไว้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อให้เกิดผลต่อการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ในข้อ 69 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ให้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงกล่าวได้ว่า การฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายของไทยไม่เป็นการให้มีการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับหลักการตามกฎหมายฝรั่งเศส⁹ โดยเฉพาะในกรณีของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น¹⁰ เพราะโดยหลักแล้วแม้ว่าจะมีการฟ้องคดีต่อศาล คำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังคงมีผลบังคับอยู่ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว หรือจนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้น จะถูกยกเลิกหรือ

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ. (2545). *รายงานวิจัยเรื่องมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 94.

¹⁰ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 2.

เพิกถอน แต่การที่จะให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยที่คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาและไม่ว่าศาลจะพิพากษาว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อถึงเวลาที่ศาลจะพิพากษาคดีและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะ กรณีอาจล่าช้าเกินกว่าที่จะแก้ไข เพราะมีการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเสร็จสิ้นไปแล้วก็ได้ จึงควรให้มีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้หากได้มีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามกฎหมายไทยนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพียงมาตราเดียวว่า ศาลปกครองอาจพิจารณาทำกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ตามคำร้องของคู่กรณี หรือตามที่ศาลปกครองเห็นสมควร โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการดังกล่าว รวมทั้ง ออกคำสั่งไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายบัญญัติกรอบของรายละเอียดที่จะกำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวไว้ว่า จะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงข้อพิจารณา 2 ประการ กล่าวคือ¹¹ ประการแรก ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นด้วยว่ามีอยู่ตามกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองอย่างไร และประการที่สอง ปัญหาและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐหากศาลจะพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการเช่นนั้นด้วย

หลักการที่กำหนดไว้ในข้อ 69 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว มิได้ใช้บังคับกับคดีทุกประเภทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อาจแบ่งออกเป็นประเภทหลัก ๆ 5 ประเภท คือ

- 1) การโต้แย้งการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ เช่น การออกกฎหมายหรือการออกคำสั่ง
- 2) การโต้แย้งการละเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า
- 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความลับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

¹¹ ไซเดช ดันดิเวตส. (2543). *คู่มือ เรื่องมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 45.

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการและคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ส่วนคดีที่จะขอละเว้นการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น จำกัดอยู่เพียงเฉพาะคดีที่ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เท่านั้น ดังนั้น คดีประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าเกี่ยวกับการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่าเข้าเกินกว่ากฎหมายกำหนด การกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง (Administrative Contracts) ย่อมไม่อาจขอให้ศาลมีคำสั่งขอละเว้นการบังคับได้

สำหรับการกระทำใดจะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ส่วนคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้นิยามไว้ จึงต้องถือความหมายของคำว่าคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹² ที่กำหนดไว้ว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง¹³

ในการดำเนินการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลในคดีแพ่ง คู่ความส่วนใหญ่ในคดีต่างมีความมุ่งหมายให้มีการส่งมอบทรัพย์สิน การเรียกให้ชำระหนี้ หรือการให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแต่ในคดีปกครองมีความมุ่งหมายที่จะขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือบังคับการตามสิทธิในนิติสัมพันธ์ทางปกครอง เช่น ตามสัญญาทางปกครอง ซึ่งกว่าที่ศาลจะบังคับตามสิทธิได้นั้นจำต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสียก่อนในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีของศาลตั้งแต่การตรวจคำฟ้องจนถึงการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในแต่ละคดีไม่อาจปฏิเสธได้ว่าจะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใดแล้ว หากจะมีแต่วิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งขาดคดีเท่านั้นก็หาเป็น

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 94 –96.

¹³ ชัยนพร พิงพุ่มแก้ว. (2555). *การขอละเว้นการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 80 –82.

การเพียงพอที่จะคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มความฝ้ายที่ชนะคดีได้ไม่ บางคราวกลุ่มความฝ้ายใดฝ่ายหนึ่ง จำต้องร้องขอความคุ้มครองจากศาลในระหว่างพิจารณาคดีเพราะถูกกลุ่มความฝ้ายหนึ่งที่อยู่ตัวว่าจะแพ้คดี กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่สิทธิหรือทรัพย์สินในการบังคับคดี หรือทำให้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างล่าช้า ทั้งนี้ เพื่อหลบเลี่ยงการถูกบังคับคดี ในภายหลังหน้า ซึ่งหากไม่ได้รับความคุ้มครองจากศาลอย่างทันท่วงทีแล้วในบางกรณีเป็นความเสียหาย ที่ไม่มีทางจะแก้ไข หรือแก้ไขได้ยากในภายหลังก็จะส่งผลให้เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เป็นประการใดแล้ว การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งก็อาจจะไร้ผลเสีย ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้มีมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มความฝ้ายในระหว่างพิจารณาคดี

3.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองหลักเกณฑ์ที่ศาลจะนำมาใช้พิจารณา เพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การที่ศาล จะกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวได้นั้น กลุ่มความฝ้ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ อาจจะต้องเดือดร้อนหรือเสียหายต้องยื่นคำขอต่อศาลโดยจะยื่นมาพร้อมกับคำฟ้องหรือยื่นเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาก็ได้ โดยในคำขอนั้นจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่จำเป็น ให้ศาลทราบหรือแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าหากศาลจะไม่กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว ในระหว่างพิจารณาคดีแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร โดยหลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้พิจารณาเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวนั้น จะต้องเห็นว่า พฤติการณ์ของจำเลยที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุจำเป็นรีบด่วน (Urgent Necessity) และหากให้จำเลยกระทำต่อไปหรือให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐาน ในการขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียวเช่นเดียวกับหลักเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (Equity) ในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) โดยที่ศาลจะพิจารณาถึงเหตุผลและการแสดง ให้ศาลเห็นถึงความจำเป็นและความเดือดร้อนในการร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเช่นนั้น ว่าไม่เหมาะสม อย่างไม่ หากคู่กรณี มีโอกาสคัดค้านคำสั่งก่อน ซึ่งกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นรีบด่วนเร่งด่วน จะต้องได้รับความคุ้มครองจากศาลโดยทันที ส่วนมากมักเป็นกรณีที่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะถูกระทบอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ยังมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมหลักเกณฑ์หนึ่งสำหรับคดีปกครอง คือ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะด้วย โดยการกำหนด มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการพิจารณา

ตรวจสอบพยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีในชั้นของการมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนี้ จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคู่ความเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในทันที และคำขอคุ้มครองชั่วคราวควรต้องเป็นคนละประเด็นกับการพิพากษาเนื้อหาของคดี หากให้ศาลวินิจฉัยลงไปเนื้อหาของคดีเท่ากับว่าศาลก็สามารถตั้งมาตรการคุ้มครองชั่วคราวอย่างใดก็ได้โดยไม่มีขอบเขต

เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเป็นคดีปกครองเกิดขึ้น และได้มีการนำข้อพิพาทดังกล่าวมาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง เพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีเป็นที่ทราบกันดีว่าการดำเนินคดีแต่ละคดีนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งการตัดสินคดีที่ล่าช้ามากทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและบ่อยครั้งคำตัดสินจะไม่เกิดประโยชน์ แต่โดยเหตุที่ศาลมีปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากปัญหาความล่าช้าจึงกลายเป็นสิ่งที่ปกติธรรมดาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษา และในระหว่างพิจารณาคดีก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีนั้นคู่กรณีอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือต้องเสียประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดระหว่างเวลาดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดวิธีการที่ลดผลเสียหายที่เกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยในระหว่างพิจารณาก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี ศาลได้ใช้วิธีการที่จะลดผลเสียหายโดยวิธีการที่จะเรียกว่าวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าวโดยปกติแล้วจะใช้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือในระหว่างที่รอผลคำพิพากษา ดังนั้น การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและใช้อย่างเหมาะสมกับแต่ละกรณีทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลของคำพิพากษาที่จะมีต่อในอนาคตด้วย บางครั้งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษายังใช้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองพยานหลักฐานมิให้สูญหายหรือถูกทำลายไปก่อนเข้าสู่การพิจารณาของศาลด้วย

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และต้องปรากฏข้อเท็จจริงครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณา มีดังนี้

3.3.1. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

หลักการการขอละการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งขอละการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยที่คำขอดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอละการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลังอย่างไร อนึ่ง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ยื่นคำขอดังกล่าวเข้ามาศาลปกครองมีอำนาจสั่งขอละการบังคับ

ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เมื่อศาลเห็นสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยศาลจะไต่สวน (Investigate) ก่อนมีคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ตามข้อ 69 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

หลักการการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ถูกบัญญัติเป็นหลักการไว้ในข้อ 75¹⁴ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งวางหลักว่า นอกจากกรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในเวลาใดๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ กล่าวคือ นอกจากกรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ก็อาจมีการยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้นั่นเอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้อ 75 แล้วจะเห็นได้ว่า การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นเรื่องของ “การกระทำ” โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ส่วนบทบัญญัติที่ว่า “หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้” จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของคู่กรณี ซึ่งเป็นเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์

ตัวอย่างของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำ เช่นฟ้องและมีคำขอให้ระงับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ฟ้องและมีคำขอให้ระงับการรื้อถอนอาคารคำขอให้ระงับการส่งรายชื่อของบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติไปยังวุฒิสภา คำขอสั่งห้ามผู้รับอนุญาตกำจัดขยะมูลฝอยกระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นอันเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น

¹⁴ ข้อ 75 นอกจากกรณีที่กล่าวในข้อ 69 ในเวลาใดๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

ในการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กรณีที่มีได้มีการร้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี

1) ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือ

2) คู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้¹⁵

3.3.2. การพิจารณาของศาล วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

เนื่องด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น การกำหนดเช่นนี้มีความสอดคล้องกับผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ การอุทธรณ์ก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเช่นกัน เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง¹⁶

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

1.1) กระบวนพิจารณาก่อนมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

1.1.1) เมื่อได้รับคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและเป็นกรณีที่ศาลไม่ได้มีคำสั่งไม่รับคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณี ทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว และหากเห็นสมควรศาลจะนัดไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

1.1.2) การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่ามิเหตุจำเป็นที่จะต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอตูเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการด่วน องค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้องค์คณะบันทึกเหตุจำเป็นดังกล่าวไว้ด้วย คำแถลงการณ์ตามข้อนี้ จะกระทำด้วยวาจา

¹⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 437.

¹⁶ อัครวิทย์ สุมาวงศ์. (2544). “วิธีพิจารณาคดีปกครอง”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 1(2). หน้า 36.

ตามข้อ 72 วรรคหนึ่ง และวรรคสองแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.1) การสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาในกรณีดังต่อไปนี้

2.1.1) ศาลเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองอื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอหรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา

2.1.2) เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

2.1.3) เป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาอยู่แล้ว คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด ตามข้อ 70 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

3.1) การสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

3.1.1) แม้ไม่มีคำขอ แต่ศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีศาลมีอำนาจที่จะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตามข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

3.1.2) ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองถ้าครบเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

3. การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ตามข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การพิจารณาของศาลปกครอง (ข้อ 76¹⁷ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และข้อ 77)¹⁸ เกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

¹⁷ ข้อ 76 คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำ

2.1) การพิจารณาของศาลเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

2.2) ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขการออกคำสั่งของศาล และผลของคำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด

ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ส่วนการไต่สวนคำขอ บันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องโดยให้นำความในข้อ 71 วรรคหนึ่ง และวรรคหนึ่งของข้อนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่องค์คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ แล้วมีคำสั่งขึ้นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น แล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่ง เป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล

¹⁸ ข้อ 77 ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

บทบัญญัติตามความในมาตรา 255 (2) (ข)¹⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งวางหลักว่า ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกร้องจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า โจทก์จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลยแล้ว การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกร้อง นั้น จึงต้องปรากฏว่าคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องนั้นมีมูลที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ และผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

หลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณา 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง คำฟ้องหรือคำขอต้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ โดยต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้อง

¹⁹ มาตรา 255 ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ตามมาตรา 254 ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า คำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 254 (1) ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า
 - (ก) จำเลยตั้งใจจะยกย้ายทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของคนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไปให้พ้นจากอำนาจศาล หรือจะ โอน ขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อประวิงหรือขัดขวางต่อการบังคับตามคำบังคับใด ๆ ซึ่งอาจจะออกบังคับเอาแก่จำเลยหรือเพื่อจะทำให้โจทก์เสียเปรียบ หรือ
 - (ข) มีเหตุจำเป็นอื่นใดตามที่ศาลจะพิเคราะห์เห็นเป็นการยุติธรรมและสมควร
- (2) ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 254 (2) ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า
 - (ก) จำเลยตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกร้อง
 - (ข) โจทก์จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลย

ประการที่สอง จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

3) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สิ้นสุด²⁰

ตามข้อ 76 วรรคหนึ่ง มีข้อสังเกตว่า คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจะเหมือนกับการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่กระนั้นก็มีความแตกต่างกัน ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ โดยคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ ส่วนข้อ 76 วรรคสอง มีข้อสังเกตในประเด็นที่ว่าถ้าศาลมีคำสั่งไม่ให้ใช้วิธีการชั่วคราวฯ (การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด เว้นแต่เป็นการยื่นคำขอวิธีการชั่วคราวโดยยกข้อเท็จจริงขึ้นมาใหม่

สำหรับข้อ 77 ที่บัญญัติให้นำเรื่องการบรรเทาทุกข์ในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ การที่ศาลจะสั่งให้มีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ จะต้องพิจารณาจากเหตุที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องพิจารณาในทางปกครองประกอบด้วย เช่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับภารกิจในเรื่องการบริการสาธารณะ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชน ไม่ได้มีเรื่องการบริการสาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง (กฎหมายให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น)

3.3.3 อำนาจของศาลปกครอง

กรณีมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นของศาลอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และกรณีศาลเห็นสมควรทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามข้อ 71²¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย

²⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, หน้า 437.

²¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 71 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณี ทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว และหากเห็นสมควร ศาลจะนัดไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่ง
 ทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

1) กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
 ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอมาในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา
 (Sentence) หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
 ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือ
 คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว²² โดยคำขอดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประสงค์
 จะขอทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดและการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น
 มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขแก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลัง
 อย่างไร โดยหลักแล้วคือ กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนั่นเอง²³
 หากศาลพิจารณาคำฟ้องและคำขอทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีแล้ว
 เห็นว่า คำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประสงค์จะขอทูเลการบังคับ
 ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นว่า การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
 ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยา
 แก้ไขในภายหลังอย่างไร ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมได้²⁴

2) กรณีศาลเห็นสมควรทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
 การสั่งทูเลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนี้ โดยปกติแล้วผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอต่อศาล
 เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการทูเลการบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในขณะเดียวกันศาลก็อาจมี
 คำสั่งทูเลการบังคับได้เองโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอมาก็ได้ ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรมีคำสั่งทูเล
 การบังคับให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องเสนองค์คณะโดยจะไต่สวน
 ก่อนหรือไม่ก็ได้กรณีนี้แตกต่างจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ทูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่ง
 ทางปกครองก็คือ หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอศาลจะต้องไต่สวนก่อนเสมอแต่ถ้าศาลเห็นสมควร
 ให้มีคำสั่งทูเลการบังคับเองโดยไม่ต้องมีคำขอศาลจะไม่ไต่สวนก็ได้²⁵

²² บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 298,299.

²³ เผด็จ โขภเรื่องสกุล. (2553). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1).
 กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 376.

²⁴ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 11.

²⁵ กฤตยชญ์ สิริเขต. (2544). *คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*.
 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทิตพัฒน์. หน้า 106.

3.3.4 อำนาจดุลพินิจของศาลปกครอง

การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เป็นเรื่องดุลพินิจของศาลปกครองในการมีคำสั่งดังกล่าว แม้ว่าในคำขอทุเลาการบังคับของผู้ฟ้องคดีจะมีองค์ประกอบครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และเพียงพอที่ศาลปกครองจะสามารถมีคำสั่งได้ก็ตาม หากศาลปกครองเห็นว่าการทุเลาการบังคับหรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวดังกล่าวจะมีผลกระทบหรือทำให้การบริหารงานของภาครัฐหรือบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ศาลปกครองก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาก็ได้ หรือศาลปกครองเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอ ศาลก็มีคำสั่งไม่รับคำขอตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีได้ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีเสมอไป²⁶

3.3.5 การสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยเร่งด่วน

เมื่อมีการออกกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วนตามข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง โดยผู้ขอได้ยื่นคำร้องรวมมาด้วยเพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ โดยเร่งด่วนและศาลมิได้มีคำสั่งยกคำร้องให้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้าเป็นที่พอใจจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอหรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบหรือที่ศาลแสวงหามาเองว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้วให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือยกคำขอตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คำสั่งศาลที่ยกคำขอดังกล่าวให้เป็นที่สุด จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องให้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวต่อไปเสมือนไม่มีคำร้องให้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน เป็นกรณีเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

สำหรับกรณีที่ศาลต้องมีการพิจารณาสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร่งด่วน โดยกำหนดให้ในกรณีที่คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

²⁶ รัชชพร พิงพุ่มแก้ว. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 97-98.

1) ถ้าผู้ขอยื่นคำร้องรวมมาด้วยเพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับ คำขอโดยเร่งด่วน หากศาลไม่ได้มีคำสั่งยกคำร้อง ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงเพียงพอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือยกคำร้องตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำสั่งของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คำสั่งของศาลที่ยกคำขอให้เป็นที่สุด

2) ผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำร้องโดยพลันให้ศาลยกเลิกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งทุเลาคำสั่งเช่นนี้ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

3) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องตาม (1) ให้ศาลพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอต่อไป ตามข้อ 72/ 1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543²⁷

4) เมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (Exercising the Right to Appeal to the Supreme Administrative Court) ตามข้อ 72/1 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามข้อ 73 ของระเบียบดังกล่าวอีกไม่ได้

ดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นกรณีเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนั้นโดยเร่งด่วน โดยที่ผู้ขอได้ยื่นคำร้องรวมมาด้วยเพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ โดยเร่งด่วน กล่าวคือ จะต้องมีการฟ้อง คำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และคำขอให้พิจารณาโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่จะต้องยื่นคำร้องแยกต่างหากจากคำฟ้อง คำขอวิธีการชั่วคราว และคำขอให้พิจารณา โดยเร่งด่วนจะเขียนรวมมาในคำฟ้องก็ได้ซึ่งยึดตามหลักการเดิมในการยื่นคำขอวิธีการชั่วคราว เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองยึดหลักการฟ้องคดีโดยเรียงง่ายกระบวนวิธีพิจารณาคำขอโดยเร่งด่วน ต้องพิจารณาตัดสินคดีโดยองค์คณะ

การพิจารณาคำขอถ้าผู้ขอยื่นคำร้องเข้ามาด้วยเพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ศาลจะพิจารณาคำขอหรือพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวหรือที่แสวงหามาเองหากศาลเห็นว่า เป็นกรณีที่ต้องมีคำสั่งเป็นการด่วน ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับ

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 321.

คำขอได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐาน ไม่ต้องไต่สวนคู่กรณีอีกฝ่าย และไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ และหากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองผู้มีส่วนได้เสียอาจเลือกใช้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อ 7/1 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คือ

1) ผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำร้องโดยพลันให้ศาลยกเลิกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด กรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

2) ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (Exercising the Right to Appeal to the Supreme Administrative Court) ตามข้อ 73 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543²⁸

ในกรณีการยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยเร่งด่วนนั้น กฎหมายมิได้ให้คำจำกัดความไว้ แต่หากเทียบเคียงกับกรณีฉุกเฉินตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็น่าจะหมายถึงเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทันด่วนถ้าปล่อยไว้นานเข้าจะเกิดความเสียหาย

²⁸ ข้อ 73 คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือ คำสั่งทางปกครอง สำนวนการไต่สวนคำขอ คำแถลงการณ์หรือบันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้อง โดยให้นำความ ในข้อ 71 วรรคหนึ่ง และข้อ 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่องค์กรจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ แล้วมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วน ที่มีใ้มาศาล

แก่ผู้ฟ้องคดี จำเป็นที่ศาลจะมีคำสั่งตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ โดยไม่ชักช้า ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐตีความคำว่า ความเร่งด่วนในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ความเร่งด่วนจะต้อง สมเหตุสมผลกับความเฉพาหน้า และความร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะโดยพิจารณาจาก สถานการณ์ที่ผู้ยื่นคำขอกล่าวอ้าง หรือตามส่วนได้เสียที่ผู้ยื่นคำขอต้องการโต้แย้ง ทั้งนี้ ความเร่งด่วน อาจมีได้ 2 ลักษณะ คือความเร่งด่วนในข้อเท็จจริง เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน อาคารและยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน โดยข้อเท็จจริง ปรากฏว่า จะมีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ศาลจึงมีความจำเป็นต้องมีคำสั่งทุเลา การบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนในวันนั้น เพราะหากพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับ ตามวิธีการปกติอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ และอีกลักษณะหนึ่ง คือ ความเร่งด่วนในข้อกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติการประชุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แม้การประชุมจะเป็นสิทธิก็ตาม แต่หากจะจัด การประชุมต้องแจ้งการประชุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการประชุม และกรณีผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามชุมนุม และผู้รับแจ้งการประชุมไม่เห็นชอบกับคำสั่ง และได้ยื่นอุทธรณ์ ผู้รับอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ และแจ้งคำวินิจฉัยภายใน 24 ชั่วโมง หากผู้รับแจ้งการประชุมไม่พอใจผลคำวินิจฉัย และมีการนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามการประชุมดังกล่าว ศาลจึงจำเป็นต้องพิจารณา โดยเร่งด่วน เพราะหากผู้ชุมนุมฝ่าฝืนจัดการชุมนุมจะผิดกฎหมาย ซึ่งมีโทษในทางอาญา

โดยที่การขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในกรณีปกตินั้นการพิจารณาคำร้อง ของศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบฟังความทุกฝ่าย และต้องจัดให้มีการไต่สวนระหว่าง ตุลาการและคู่ความตามข้อ 71 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559²⁹ ซึ่งได้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง และกำหนดให้เป็น คุลยพินิจของศาลว่าหากเห็นสมควรจะนะไต่สวนหรือไม่ก็ได้ สำหรับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองให้กระทำโดยองค์คณะ นอกจากนี้ ได้มีการเพิ่มเติมข้อ 72/1 แห่งระเบียบ ดังกล่าว อันเป็นการเพิ่มช่องทางให้คู่กรณีสามารถยื่นคำขอในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ เช่น คำสั่งห้ามชุมนุมหรือคำสั่งไม่ให้ขยายระยะเวลาการประชุมตามพระราชบัญญัติการประชุม สาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งหากต้องการให้ศาลพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นการด่วนก็จะต้องมีคำขอเพิ่มมา กล่าวคือ จะต้องมีการขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และ

²⁹ ข้อ 71 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอ ให้คู่กรณีทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว และหากเห็นสมควร ศาลจะนัดไต่สวนหรือ แสวงหาข้อเท็จจริง โดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

คำขอให้พิจารณาโดยเร่งด่วน และการขอการพิจารณาคำขอโดยเร่งด่วนนั้น ถ้าผู้ยื่นคำร้องรวมมาด้วย เพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ศาลจะพิจารณาคำขอและพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ยื่นคำขอ หากศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องมีคำสั่งเป็นการด่วน ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทำคำชี้แจง คัดค้านคำขอ และแสดงพยานหลักฐานไม่ต้องไต่สวนคู่กรณี และไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้

3.3.6 กระบวนการจัดทำคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและการยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคำขอโดยเร่งด่วน หรือคำขอไต่สวนฉุกเฉิน

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่ศาลกำหนดให้มีขึ้นเพื่อรักษาสถานะของบุคคลหรือป้องกันมิให้สิทธิหรือทรัพย์สินของกลุ่มความได้รับความเสียหาย ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยศาลจะกำหนดมาตรการดังกล่าว ในรูปของคำสั่ง เรียกว่า คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยทั่วไปแล้วคำสั่งคุ้มครองนี้ศาลมักจะสั่งให้บุคคลกระทำการ (Affirmative Injunction) หรืองดเว้นการกำหนด (Negative Injunction) อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการเฉพาะเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่อีกบุคคลหนึ่ง³⁰ จึงถือได้ว่า คำสั่งศาลที่สั่งก่อนมีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และประเภทที่สองการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

1) การตรวจสอบเบื้องต้น คำฟ้องต้องเป็นคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คำขอผู้มีสิทธิยื่นคำขอได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ฟ้องแย้ง รวมทั้งผู้ร้องสอดในฐานะผู้ฟ้องคดี การยื่นคำขอโดยอาจขอมาในคำฟ้อง หรือทำเป็นคำขอ และต่างจากคำฟ้องก็ได้ สำหรับระยะเวลาการยื่นคำขอต้องยื่นก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี รายละเอียดของคำขอต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

³⁰ ภาณุวัฒน์ บุญโยประการ. (2561). *ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 70 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 4.

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยให้ส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว โดยการไต่สวน กล่าวคือ การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น เช่น การเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือการเรียกพยานเอกสาร วัตถุพยาน หรือการให้ทำคำชี้แจงตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³¹ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 ถึงข้อ 59

3) การทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ (By-Law) หรือคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) และมีการยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคำขอโดยเร่งด่วน หรือคำขอไต่สวนฉุกเฉิน โดยที่ระยะเวลาการจัดทำคำสั่ง ศาลต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ชักช้า ลักษณะของคำสั่งกรณีปกติ ต้องกระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์ ส่วนกรณีเร่งด่วนหากองค์คณะเห็นว่าเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการด่วนขององค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุจำเป็นดังกล่าวไว้ด้วย

สำหรับรูปแบบการจะทำคำสั่ง แบ่งเป็น 4 กรณีไม่รับคำขอเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า

- 1) คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ
- 2) คำขอไม่มีเหตุผล หรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา
- 3) คำขอนั้นเห็นได้ชัดแจ้งว่า ไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
- 4) เป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำขอนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

³¹ มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

กรณีมีคำสั่งอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ขบด้วยกฎหมาย (Illegality) หรือ การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลังและการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่เป็น อุปสรรคแก่การบริหารงานของ รัฐหรือการบริการสาธารณะ คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอนั้น ไม่มีเหตุผลหรือไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดในการที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ

3.3.7 การแจ้งคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

เมื่อศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลา การบังคับดังกล่าว ให้คู่กรณีและผู้ออกคำสั่งนั้นทราบ โดยเร็ว โดยคำสั่งศาลที่ให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลต่อเมื่อผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งศาลที่สั่งทุเลา การบังคับดังกล่าวแล้วตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³² ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ให้มีผลเมื่อได้แจ้ง เนื่องจากการรับแจ้งของผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นเงื่อนไขของการเริ่มต้นทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง สำหรับในกรณีที่ศาล ยกคำขอนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดไว้ว่าให้ดำเนินการอย่างไรแต่โดยหลักแล้วก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย เช่นกัน

วิธีการแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้แก่คู่กรณีและผู้ออกกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง โดยปกติการแจ้งข้อความหรือเอกสารใด ๆ ให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือ บุคคลที่เกี่ยวข้องตามระเบียบดังกล่าวกำหนดให้แจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งข้อความหรือส่งเอกสารโดยวิธีอื่น ซึ่งการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสาร โดยวิธีอื่นศาลจะต้องจัดแจ้งไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาและ กำหนดวันที่ว่า ผู้รับได้รับรับแจ้งไว้ด้วย หากไม่มีการดำเนินการตามข้อ 72 วรรคสี่ แห่งระเบียบ

³² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 68 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้ใช้บังคับกับการแจ้งซึ่งไม่อาจกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือได้ หรือ มีกฎหมายกำหนดวิธีการแจ้งไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้มีผลเมื่อได้แจ้ง

ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ โดยครบถ้วนย่อมไม่อาจถือได้ว่ามีการแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบด้วยกฎหมาย

3.3.8 การอุทธรณ์คำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ได้มีการกำหนดไว้ใน ข้อ 73 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อ คือ

1) ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ตามข้อ 73 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543³³ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ตีความวางหลักกฎหมายคำว่า ผู้มีส่วนได้เสียไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2554 และ 3/2554 ว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากผลของคำสั่งที่ศาลกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ได้แก่ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้อง หรือบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้คู่กรณีที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีหรือเข้ามาในคดี (Case) ด้วยการร้องสอดตามข้อ 78 ของระเบียบดังกล่าว ส่วนบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่ใช่ผู้ขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งหากศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทำให้หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ตามข้อ 115³⁴ ของระเบียบเดียวกัน ที่กำหนดให้

³³ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, หน้า 321.

³⁴ ข้อ 115 ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 73 และผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทำให้หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิ

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้นได้

2) การอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้ง หรือทราบคำสั่ง เพื่อขอให้ศาลระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามข้อ 73 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 การอุทธรณ์นั้นให้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งและเป็นหน้าที่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งคำร้องดังกล่าวพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สำนวนการไต่สวน คำขอ คำแถลงการณ์ หรือบันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี รวมทั้งเอกสาร หรือสำเนาเอกสาร ที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยเร็วตามข้อ 73 วรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดพิจารณา โดยให้นำความ ในข้อ 71 วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน เรื่อง การส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเพื่อทำคำชี้แจง และข้อ 72 ของระเบียบดังกล่าว เรื่องการพิจารณาซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะ และฟังคำแถลงการณ์ ของตุลาการผู้แถลงคดี รวมทั้ง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอมาใช้บังคับ โดยอนุโลม โดยองค์คณะ จะไม่นัดไต่สวนก็ได้เมื่อพิจารณาสั่งเป็นอย่างใดแล้ว ให้ส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านตามข้อ 73 วรรคสี่ แห่งระเบียบเดียวกัน

3) การพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เมื่อประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้แล้ว ก็จะส่งคำร้องให้องค์คณะ ในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องตามข้อ 108³⁵ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งการพิจารณาคำร้องกระทำได้ 2 วิธี คือ

ของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้ เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้น

³⁵ ข้อ 108 ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการ เจ้าของสำนวนแล้วให้ ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้ พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไข หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่น โดยผิดระเบียบนี้ ให้เสนองค์คณะ สั่งยกอุทธรณ์นั้น

3.1) การนัดไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ในกรณีที่ต้องคัดค้านไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็จะต้องส่งสำเนาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนแล้วจึงนัดไต่สวนการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยต้องกระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ซึ่งคำแถลงการณ์จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ต้องคัดค้านเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือแก่บริการสาธารณะ องค์คณะมีอำนาจมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ถ้าองค์คณะเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองตามที่ฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หรือการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ องค์คณะมีอำนาจมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้

3.2) การไม่นัดไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ในกรณีที่ต้องคัดค้านไต่สวนขององค์คณะจะพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คำขออนุญาตไต่สวน คำขอคำแถลงการณ์ หรือบันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น และเอกสาร หรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลปกครองไต่สวนและได้ส่งมอบมายังศาลปกครองสูงสุด เมื่อองค์คณะพิจารณาแล้วมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นศาลปกครองชั้นต้นจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่ง ศาลปกครองชั้นต้นให้ศาลลงคดีอ่านและบันทึกไว้ และศาลปกครองชั้นต้นจะแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่ได้มาด้วยตามข้อ 73

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

พรรคห้า แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้น ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง (ข้อ 76 วรรคสาม)

2) การอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้ กระทำโดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น (ข้อ 76 วรรคสี่)

3) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา สำนวนการได้ส่วน คำขอ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารหรือสำเนาเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน (ข้อ 76 วรรคสี่)

4) ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาคำร้อง

5) เมื่อองค์คณะได้รับคำร้อง ให้ส่งสำเนาคำร้องให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดง พยานหลักฐาน โดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องโดยเร็ว (ข้อ 76 วรรคห้า ประกอบกับ ข้อ 71 วรรคหนึ่ง)

6) การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้อง ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของ ตุลาการ ผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้น จะกระทำด้วยวาจาก็ได้ (ข้อ 76 วรรคห้า ประกอบกับวรรคหนึ่ง)

7) จากนั้นองค์คณะอาจมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น แล้วส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน (ข้อ 76 วรรคห้า)

8) ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้คู่กรณี ทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมด หรือบางส่วนที่มีได้มาศาล (ข้อ 76 วรรคหก)³⁶

3.3.9 ผลของการสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

เมื่อศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องร้องนั้น ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการชั่วคราว กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ได้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ดังนั้น ในทางปฏิบัติสำนักบังคับคดีปกครองจึงมิได้ดำเนินการบังคับคดี (Enforcement) ในเรื่องการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นการเฉพาะเรื่องส่วนคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลเมื่อใดนั้นข้อ 74 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543” ได้แยกพิจารณาไว้ ดังนี้

1) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาล ในภายหลังมีการกล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยศาลกำหนดว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปหรือไม่เพียงใด ในกรณีนี้คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลหรือสิ้นผลไปตามที่ศาลกำหนด

2) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาล ในภายหลังไม่ได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ในระหว่างการพิจารณา คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลบังคับดังต่อไปนี้

2.1) ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์ คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ยังคงมีผลต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์

2.2) ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ คำสั่งที่มีการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์

2.3) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

³⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 437-438.