

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง

จากที่ได้มีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (Provisional Measures Before Judgment) ในเรื่องการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (Suspensory Effect) และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (Temporary Injunction) กับหลักการบริการสาธารณะ (Public service) ของประเทศไทยและของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาแล้วนั้น ในบทนี้จะวิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองในปัจจุบันว่ากรณีปัญหาการพิจารณาหลักเกณฑ์ “ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ” มีแนวทางการวินิจฉัยอย่างไร โดยทำการศึกษาจากคำสั่งศาลปกครอง องค์กักรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้มีคำวินิจฉัยว่ามีแนวทางการตีความ หลักเกณฑ์ และแนวคดีทฤษฎีใดที่เป็นแนวทางในการวินิจฉัย เพื่อแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองต่อไป

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹ วางหลักว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา

¹ มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

คดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 77² วางหลักว่า ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องโหว่ให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่มีค่านิยมคำว่า “ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เป็นประเด็นปัญหาการตีความซึ่งจะต้องใช้ดุลพินิจที่อาจเห็นแตกต่างกันและพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป ผู้เขียนจึงทำการศึกษาและวิเคราะห์คำสั่งศาลปกครอง เพื่อหาแนวทาง และนิติวิธีทางปกครอง ศึกษาแก้ไขปัญหาการตีความ และหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา ดังนี้

4.1 การขอละการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (Suspensory Effect)

การขอละการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การขอละการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องด้วยการฟ้องคดีไม่เป็นการขอละการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ ดังนั้น ในระหว่างพิจารณาคดีก็ยังคงถูกบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอมาในคำฟ้องหรืออาจยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งขอละการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ระหว่างพิจารณาพิพากษาของศาล หรือในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์

² ข้อ 77 ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องโหว่ให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คำพิพากษาของศาลหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการจะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และหากกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลังอย่างไร

หลักเกณฑ์เงื่อนไขในการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งคิปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 ข้อ 72³ ได้กำหนดเงื่อนไขที่ศาลจะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้ 3 ประการดังต่อไปนี้

- 1) ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 2) ต้องเป็นกรณีที่หากปล่อยให้กฎหรือคำสั่งซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีมีผลใช้บังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง
- 3) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานรัฐ

4.1.1 กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับ

- 1) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามประกาศผลการสอบ

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดอำเภอ ได้เข้าสอบคัดเลือกตามประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ต่อมาคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศผลสอบซึ่งปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านและมีสิทธิเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรดังกล่าว หลังจากนั้นกลับตรวจสอบพบว่าเกิดปัญหาความผิดพลาดเกี่ยวกับข้อสอบและได้มีการปรับคะแนนผู้เข้าสอบใหม่

³ ข้อ 72 การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการควนองค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้องค์คณะบันทึกเหตุจำเป็นดังกล่าวไว้ด้วย

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้ จะกระทำด้วยวาจาก็ได้ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

ให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีประกาศยกเลิกประกาศผลการสอบฉบับเดิม และออกประกาศรายชื่อผู้ผ่านการทดสอบฉบับใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้สอบผ่าน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งมีคำขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่ไว้ก่อน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอไปก่อนได้ตามประกาศฉบับเดิม

คดีนี้ ศาลปกครองกลางเห็นว่า ความผิดพลาดเกี่ยวกับข้อสอบ มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีการแก้ไขข้อผิดพลาดโดยมีการปรับคะแนนเพิ่มให้ผู้เข้าสอบทุกคน จึงไม่ได้เป็นการวัดความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบอย่างถูกต้องตามหลักมาตรฐานทางวิชาการ เมื่อทำให้ต้องมีการตรวจข้อสอบและประมวลผลเรียงลำดับคะแนนใหม่แล้วกระทบถึงลำดับรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษาอบรม กรณีจึงน่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบของผู้ถูกฟ้องคดีประกาศฉบับใหม่ดังกล่าวจึงน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อีกทั้งหลักสูตรนายอำเภอไม่ได้มีการจัดอบรมทุกปีและยังไม่อาจระบุได้ว่าจะจัดขึ้นอีกเมื่อใดการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้ารับการศึกษาอบรม ย่อมกระทบกับความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการระดับที่สูงขึ้นแม้หากต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภายหลังได้ กรณีจึงไม่ถึงเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดี ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรดังกล่าวไปก่อนได้

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่โดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว ซึ่งขณะนี้ผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้ารับการศึกษาอบรมเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่ามีอุปสรรคในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลแต่การทุเลาการบังคับ ของศาลปกครองกลางดังกล่าว ถือเป็นประโยชน์แก่กรณีทั้งสองฝ่ายกล่าวคือผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาอบรม ส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีโอกาสพัฒนาบุคลากรในองค์กรของตน โดยที่ไม่มีปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งทุเลาการบังคับฯ ของศาลปกครองกลาง นอกจากจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะมีผลให้การอบรมที่ใกล้จะจบหลักสูตรต้องสิ้นสุดลงแล้ว ยังจะเป็นผลเสียแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องสูญเสียงบประมาณที่ได้ใช้ไปในการอบรมอย่างสูญเปล่าด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามคำสั่ง

ทุเลาการบังคับฯ ของศาลปกครองกลาง ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยสามารถเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอได้จนครบถ้วนตามหลักสูตร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.150/2558)

เมื่อได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงรายละเอียดแห่งคดีจากคำวินิจฉัยที่ปรากฏข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลพิจารณาคำสั่งทุเลาการบังคับตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1.1) ศาลเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว

1.2) การให้กฏหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป หากต่อมาสศาลพิจารณามีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะใช้สิทธิตามกฎหมายเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภายหลังได้ไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

1.3) การทุเลาการบังคับไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ถือเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย กล่าวคือผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาอบรมส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีโอกาสพัฒนาบุคลากรในองค์กรของตน โดยที่ไม่มีปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่า การพิจารณาของศาลนั้น พิจารณามาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีขั้นแรกที่สำคัญ และมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักการที่สำคัญว่า “ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยไม่อาจหยุดชะงักได้” และไม่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม

2) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของสภาเทศบาลตำบลก่งแอน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12) ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีได้มีโอกาสได้รับทราบข้อกล่าวหาโดยชัดเจน โดยยุติเปิดอภิปรายและลงมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีระบุแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีให้ร้ายสมาชิกคนอื่นให้เสื่อมเสียในสถานที่ต่าง ๆ หลายครั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเทศบาลถึงขั้นลงไม้ลงมือ มีพฤติกรรมก้าวร้าวข่มขู่บุคคลอื่น โดยมีได้ระบุวันเวลาและสถานที่เกิดเหตุ พฤติการณ์ในการกระทำความผิด บุคคลที่ได้รับความเสียหาย และพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่ชัดเจนและย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ประกอบกับในระหว่างการประชุมผู้ฟ้องคดีได้พยายามสอบถามถึงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจน แต่ไม่มีสมาชิกคนใดอภิปรายชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ แต่มีการรวบรัดให้ลงมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 74 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 กรณีจึงเห็นได้ว่า

มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลกำแพงแอนน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาที่ชัดเจนและโอกาสในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับศาลปกครองชั้นต้นจำต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีให้ได้ข้อยุติต่อไปว่า การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในชั้นนี้หากศาลไม่ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลกำแพงแอนนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 มีมติ และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลกำแพงแอนจนถึงวันเลือกตั้ง เนื่องจากมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 45 (9) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และการที่ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากครบวาระตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้ต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งหากต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ย่อมจะกระทบต่อการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้ฟ้องคดีย่อมมีอาจกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้

กรณีจึงถือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ประกอบกับในการดำเนินกิจการของสภาเทศบาลและการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาต่าง ๆ ของสภาถือตามมติเสียงข้างมาก การให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ไว้ก่อน ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลตำบลกำแพงแอนต่อไป จึงยังไม่ถึงขนาดเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 609/2554)

เมื่อได้พิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับคดีดังกล่าวเห็นว่า ศาลสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

2.1) กรณีที่ศาลพิจารณาวามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลกำแพงแอนน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาที่ชัดเจนและโอกาสในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

2.2) การที่ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากครบวาระซึ่งหากต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ย่อมจะกระทบต่อการเลือกตั้งที่จัดให้มี

ขึ้นตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้ฟ้องคดีย่อมมีอาจกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้ อันถือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

2.3) การดำเนินกิจการของสภาเทศบาลและการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาต่าง ๆ ของสภา ถือตามมติเสียงข้างมาก การให้เหตุผลการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ไว้ก่อน ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลตำบลก้งแอนต่อไป จึงยังไม่ถึงขนาดเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ

เมื่อได้พิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ศาลมีแนวทางการตีความคำว่า “อุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ” ตามหลักบริการสาธารณะ มาประกอบการวินิจฉัยและพิจารณาโดยเฉพาะ”หลักความต่อเนื่องขอบริการสาธารณะ” เนื่องจากคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่มีผลต่อบุคคลเฉพาะราย และไม่มีผลได้ผลเสียต่อสังคมโดยรวม ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลอื่นและไม่ทำให้ระบบราชการมีผลกระทบกระเทือนต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ประการใด

3) คำขอทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

คดีนี้เป็นกรณีที่ประชาชนกว่า 100 คน ที่อาศัยอยู่ในชุมชน โดยรอบพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลในพื้นที่ อำเภอเวียงชัย อำเภอเวียงเชียงรุ้ง และอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เห็นว่าชุมชนจะได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้าชีวมวลที่กำลังจะดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร สุขภาพ ตลอดจนวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรมของชุมชน อย่างไรก็ตามอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกอนุญาตให้มีการตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่เกษตรกรรม ใกล้แหล่งชุมชน ใกล้แหล่งโบราณสถาน ใกล้ลำเหมืองสาธารณะของชุมชน โดยไม่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงโรงงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกให้แก่ผู้ประกอบการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ ได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้าเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2552 โดยที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบ ประกอบกับการออกใบอนุญาตดังกล่าวยังขัดกับมติของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาที่เห็นว่าไม่สมควรให้มีการก่อสร้างโรงงานทั้งข้อเท็จจริงรับกันว่าที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการถมดินพาดผ่านลำเหมืองสาธารณะโดยไม่ได้ออกอนุญาตต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ ประกอบกับต่อมาสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ มีมติเอกฉันท์ว่าไม่เห็นชอบให้มีการจัดตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวล ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถือว่าหนังสือเห็นชอบฉบับวันที่ 20 มกราคม 2552 เป็นหนังสือที่ได้รับ

ความเห็นชอบจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงน่าจะ ไม่ชอบด้วยมาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 281 และ มาตรา 283 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการที่จะดำรงชีพอยู่ได้หรือมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย และในการบริหารจัดการชุมชนดังกล่าวคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูลว่าการออกใบอนุญาตโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาต่อไปคือการให้ใบอนุญาตดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เข้าดำเนินการในพื้นที่โดยเริ่มทำการถมดิน ขุดบ่อ และสร้างบ้านพักคนงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ถ้อยคำต่อศาลว่าหลังจากถมดินจึงทราบว่ามีลำเหมืองสาธารณะผ่ากลางพื้นที่จริง ซึ่งหากให้ดำเนินการก่อสร้างต่อไป ประชาชนย่อมไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในลำเหมืองสาธารณะดังกล่าวได้ นอกจากนั้นบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานเป็นพื้นที่ต่ำ ซึ่งเดิมเป็นจุดสำคัญในการระบายน้ำของพื้นที่ตำบลเวียงเหนือ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เข้าดำเนินการปรับพื้นที่ได้ มีการถมดินสูงและนับตั้งแต่มีการถมดินได้ส่งผลทำให้น้ำท่วมในพื้นที่นา ประกอบกับเมื่อพิจารณาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีการก่อสร้างเพียงการปรับสภาพพื้นที่ซึ่งไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างโรงงาน เห็นว่าหากต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะได้รับความเสียหายน้อยกว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนและประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับความเดือดร้อนที่เกิดจากการก่อสร้างโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไปแล้ว จึงเห็นว่าการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าที่พิพาทในคดีนี้มีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนและประชาชนจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง

ปัญหาต่อไปคือ การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว จะก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะหรือไม่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้ถ้อยคำต่อศาลว่าหากศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

กรณีจึงเห็นได้ว่าการมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานที่พิพาทไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่คดีหมายเลขดำที่ 146/2554)

ผู้เขียนพิจารณาคดีดังกล่าวที่ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับนั้น มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

3.1) ศาลพิจารณาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ ได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้าเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2552 โดยที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ให้ความเห็นชอบ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการที่จะดำรงชีพอยู่ได้หรือมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายและในการบริหารจัดการชุมชนดังกล่าวคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูลว่าการออกใบอนุญาตโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

3.2) ศาลพิจารณาว่า การให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าที่พิพาทในคดีนี้มีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคน และประชาชนจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง

3.3) ศาลพิจารณาว่า ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้ถ้อยคำต่อศาลว่า หากศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับ การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีจึงเห็นได้ว่าการมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะแต่อย่างใด

เมื่อ ได้พิเคราะห์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากรณีศาลมีความเห็นไม่เป็นอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ เนื่องจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานผู้ถูกฟ้องคดี ให้การยืนยันการดูแลการบังคับตามใบอนุญาตไม่กระทบต่อการบริหารงานของรัฐ ทำให้ศาลสามารถรับฟังและวินิจฉัยไปตามนั้นได้โดยง่าย แต่หากเป็นกรณีเกี่ยวกับ โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะยืนยันเช่นนี้หรือไม่ หรือจะคัดค้านการคุ้มครองชั่วคราว โดยให้เหตุผลว่าจะกระทบต่อการบริหารงานของรัฐและอาจทำให้ไฟฟ้าดับในบางพื้นที่ศาลจะตรวจสอบความเห็นของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอย่างไร จึงควรมีแนวทางการตีความและนิติวิธีทางปกครองที่ชัดเจนในใช้อำนาจดุลพินิจของศาล เพื่อไม่เกิดปัญหาการตีความ

4.1.2 กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ

1) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่ให้ระงับการตัดแปลงอาคารห้ามมิให้ บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ให้ผู้ฟ้องรื้อถอนอาคารที่ตัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาตและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร และให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคาร

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตทวีวัฒนา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารที่ตัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาตและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร และให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคารที่เปลี่ยนแปลงการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง โดยไม่ได้

รับอนุญาต และขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ชั่วคราวระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในชั้นการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ไปตรวจสอบอาคารมูลนิธิที่พิพาทพบว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีได้มีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งการดัดแปลงอาคารมูลนิธิที่พิพาทดังกล่าวเพื่อใช้เป็นสถานที่เก็บสินค้า พัก หรือขนส่งสินค้า สิ่งของ เพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรมและประกอบกรรับส่งสินค้า ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ อาคารจากอาคารประเภทควบคุมการใช้จากเดิมที่ได้รับอนุญาตเป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย ตามมาตรา 32 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไปใช้เป็นอาคาร ประเภทควบคุมการใช้ ตามมาตรา 32 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารจากอาคารประเภทควบคุมการใช้ ประเภทหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้อีกประเภทหนึ่ง โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งพิพาท ในชั้นนี้จึงเห็นได้ว่าการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไม่ปรากฏว่าเป็นคำสั่งที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และการที่ศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตาม คำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารสามารถเข้าใช้ ประโยชน์ในส่วนที่ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ ซึ่งอาจมี ผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของโครงสร้างอาคารอันเป็นเจตนารมณ์ในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยการยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก่อนดำเนินการดัดแปลงอาคาร หรือเปลี่ยนประเภทการใช้อาคาร

กรณีจึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองและเป็นปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นแก่การบริหารงาน ของรัฐ ทั้งผู้ฟ้องคดียังสามารถดำเนินการยื่นขอรับใบอนุญาตเปลี่ยนแปลงประเภทควบคุมการใช้ อาคารในภายหลังได้ การให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจึงไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงมีคำสั่ง ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 482-488/2555)

เมื่อได้วิเคราะห์จากข้อเท็จจริงคำสั่งศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า คำสั่งยกคำขอทุเลา การบังคับพิจารณาเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1.1) ศาลพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ปรากฏว่าเป็นคำสั่งที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.2) การให้ฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป ผู้ฟ้องคดียังสามารถดำเนินการยื่นขอรับใบอนุญาตเปลี่ยนแปลงประเภทควบคุมการใช้อาคารในภายหลังได้ ศาลเห็นว่าการให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจึงไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

1.3) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ข้อพิจารณาที่สำคัญคือผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นเป็นกระทบกระเทือนบุคคลเฉพาะราย แต่หากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลทำให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในส่วนที่คิดแปลงอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของโครงสร้างอาคาร อาจส่งผลเสียหายแก่ส่วนรวมด้วย และเป็นปัญหาในการบังคับกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง การพิจารณาของศาลมุ่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด ตามคำนิยามมาตรา 3⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (Temporary Injunction)

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว คือ วิธีการใด ๆ ที่ศาลนำมาใช้โดยให้มีผลเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี ถือเป็นมาตรการเสริมที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในกรณีทั่วไปนอกเหนือจากมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาอีกประเภทหนึ่งซึ่งคือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ต่อจากเรื่องการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ดังที่กล่าวมาแล้ว

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

บทบัญญัติตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ว่าในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยคำว่า “มาตรการ” หรือ “วิธีการใด ๆ” นั้นหมายถึง “การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง” และ “การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว” ด้วยเหตุนี้ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองกำหนดวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น ได้มีการบัญญัติรายละเอียดไว้ในข้อ 75 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้ยังหมายความรวมถึงการคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีด้วย คำขอในลักษณะนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยจะยื่นคำขอมากับคำฟ้องหรือในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

2) กรณีขอให้คุ้มครองประโยชน์ กรณีนี้ผู้ยื่นคำขออาจเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลอื่นก็ได้ โดยยื่นคำขอในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง วัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ หรือเพื่อประโยชน์ในการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อคดีสิ้นสุด เมื่อยื่นคำขอมาแล้วการพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนี้จะต้องกระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ ศาลอาจสั่งให้ตามคำขอหรือยกคำขอก็ได้ กรณีสั่งไม่รับหรือยกคำขอ คำสั่งนั้นจะถือเป็นที่สุด

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงเป็นกรณีอื่นนอกเหนือจากการที่ผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อาจมีกรณีที่คู่กรณีมีความจำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามกฎหมายก็ได้

4.2.1 กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

1) คำสั่งให้ระงับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น กรณีจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 254 (2) และมาตรา 255 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ยังต้องเป็นไปตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และ โดยที่มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน อันเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะ จะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ส่วนรวม

ทั้งนี้ ในการที่จะให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มิได้หมายความว่า จะต้องมีการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างต่อเนื่อง โดยมีอาจปล่อยให้ตำแหน่งว่างลงแต่อย่างใดไม่ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอาจว่างลง ได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และ โดยที่มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การที่ต้องเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่นั้นอาศัยเหตุผล 2 ประการ คือ ... ข้อ 2 ถ้าผู้ใหญ่บ้านหมู่ใดว่างลง ให้คัดเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ทราบการว่างนั้น.. การที่จะให้ บริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องมิใช่เรื่องที่จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งโดยไม่อาจเว้นว่าง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะเป็นไปได้ หากแต่จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวในระหว่างที่ ตำแหน่งนั้นว่างลง ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า กรรมการอำเภอต้อง ตรวจตราและจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ให้เป็นไปได้อย่างจริงจังพระราชบัญญัตินี้ โดยความ ในวรรคสองบัญญัติว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ให้กรรมการอำเภอมิหน้าที่เช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย

ฉะนั้น ในกรณีที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านใดว่างลง นายอำเภอก็ย่อมสามารถเข้ามา ดูแลความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านนั้นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นใดทำการแทนได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ก็ปรากฏว่า นายอำเภอได้มอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านหนองพลอง หมู่ที่ 3 หมู่บ้านข้างเคียง ซึ่งเดิม เป็นหมู่บ้านเดียวกันกับบ้านปรางค์ หมู่ที่ 11 รักษาการในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านปรางค์ หมู่ที่ 11 ที่ว่างลง การบริการสาธารณะจึงสามารถดำเนิน ไปได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ส่งผลเสียหายแก่ส่วนรวม แม้ไม่มี ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในช่วงเวลาดังกล่าว ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อ้างถึงระยะเวลาสิบห้าวัน ที่นายอำเภอจะต้องจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ศาลพิเคราะห์เห็นว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมุ่งประสงค์เร่งรัดให้มีการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างภายในเวลาที่กำหนด แต่ก็เพียงหลักการทั่วไป โดยหากมีเหตุขัดข้อง อันสมควร นายอำเภอก็อาจขยายระยะเวลาการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เกินกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ ได้ทราบการว่างนั้นก็ได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งจังหวัดนครราชสีมา ที่ 3465/2548

ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านปรังค์ตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 แสดงว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 11 ตำบลหินลาด อำเภอห้วยแถลง จังหวัดนครราชสีมา วางมาตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 แต่นายอำเภอห้วยแถลงเพิ่งประกาศให้มีการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2549 โดยกำหนดวันคัดเลือกวันที่ 5 มิถุนายน 2549 ภายหลังจากที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง 6 เดือนเศษ แสดงว่าการคัดเลือกตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไม่จำเป็นต้องเลือกตั้งภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ทราบการว่างนั้นดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง และการไม่ได้จัดให้มีการคัดเลือกดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือแก่การบริหารสาธารณะแต่ประการใด ส่วนเรื่องความเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับว่าผู้ฟ้องคดีอาจจะเสียหายหากมีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแทนผู้ฟ้องคดี จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว การไม่ได้กลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีไม่อาจแก้ไขเยียวยาเป็นตัวเงินได้ กรณีจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฟังไม่ขึ้น ฉะนั้น คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานี้ จึงชอบด้วยมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้นายอำเภอห้วยแถลงระงับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรังค์ หมู่ที่ 11 ตำบลหินลาด แทนผู้ฟ้องคดีไว้ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.437/2549)

เมื่อได้วิเคราะห์จากคำวินิจฉัยที่ปรากฏข้างต้นเห็นว่า วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองการพิจารณาของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณา 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1.1) ศาลพิจารณาว่าคำฟ้องหรือคำขอ ไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ ใด ส่วนเรื่องความเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับว่าผู้ฟ้องคดีอาจจะเสียหายหากมีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแทนผู้ฟ้องคดี แต่การไม่ได้กลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีไม่อาจแก้ไขเยียวยาเป็นตัวเงินได้ กรณีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้

1.2) ศาลพิจารณาว่าการที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านใดว่างลง นายอำเภอก็ย่อมสามารถเข้ามาดูแลความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านนั้นหรือมอบหมายให้ผู้ใดทำการแทนได้ตามความในกฎหมายที่บัญญัติไว้ อันเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะ ที่จะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ส่วนรวม ตามหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะของประเทศไทยที่ทำให้

เกิดระบบการรักษาราชการแทน และสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เป็นหลักกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขการดำเนินที่บกพร่อง กรณีดังกล่าวศาลพิจารณาว่า ไม่ก่อให้เกิด ความเสียหายหรือเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่ประการใด

2) คำขอให้ศาลสั่งให้ระงับ โครงการหรือกิจกรรมอุตสาหกรรมและคมนาคมใน พื้นที่จังหวัดระยอง ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คดีนี้เป็นกรณีที่ประชาชนที่อยู่อาศัยรอบพื้นที่จังหวัดระยองและองค์กรพัฒนา เอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตโครงการหรือ กิจกรรมอุตสาหกรรมและคมนาคมในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยอ้างว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องออก คำสั่งต่าง ๆ โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตลอดจนละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กล่าวคือภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 8 ยังคงรับเรื่องพิจารณาหรืออนุมัติ อนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือ กิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพในพื้นที่จังหวัดระยองเหมือนเดิม จำนวนกว่า 76 โครงการโดยไม่สนใจ ว่าจะต้องนำบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติทันที จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ ศาลเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่ เข้าข่ายโครงการรุนแรงที่ผ่านความเห็นชอบหรืออนุญาตนับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้น มา จนถึงวันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ หรือการอื่นใดตามขั้นตอนทางกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยในการยื่นฟ้องดังกล่าว ได้มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองใด ๆ เพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลสั่งให้ ระงับโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ศาลพิจารณาว่ากรณีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ขอให้กำหนดมาตรการหรือ วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 3-43 และประชาชน ที่ตั้งถิ่นฐาน อยู่ในชุมชนมาตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินชีวิต อยู่อย่างปกติสุขจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งในนิคม อุตสาหกรรมมาตาพุดและนิคมอุตสาหกรรมข้างเคียง ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย ของประชาชน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารในสำนวนคดีของ ศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 32/2552 ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เคยพิจารณาความเป็นไปได้ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่มาตาพุดแต่ไม่ได้ประกาศ จนต่อมามีการฟ้องคดีและศาลปกครองระยองมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 32/2552 ให้ดำเนินการ

ประกาศเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศให้พื้นที่ มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยระบุวัตถุประสงค์ว่าเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงตรงกันว่า ในเวลาที่ผ่านมา และในปัจจุบันปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมบริเวณชุมชนมาบตาพุด มีอยู่จริงและสถานการณ์ของปัญหามลพิษมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น จึงเห็นว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามที่ขอมาใช้ได้และผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปหากมีการอนุญาตให้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพิ่มเติม

กรณีความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 เป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่สำคัญเพื่อรับรอง และคุ้มครองให้ชนชาวไทยสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการประกาศใช้ยอมทำให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลใช้บังคับทันทีและศาลปกครองต้องผูกพัน ในการใช้บังคับและการตีความกฎหมาย โดยมาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติ ห้ามดำเนิน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เว้นแต่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงข้อยกเว้นจึงต้องได้รับการปฏิบัติโดยเคร่งครัด แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปด ชี้แจงว่านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับได้มีการออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือ กิจกรรมตามเอกสารท้ายฟ้อง โดยยังไม่ได้มีการกำหนดว่าโครงการหรือกิจกรรมใดเป็น โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รวมทั้งยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 67 วรรคสอง จึงเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาความน่าจะไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

กรณีปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐหากมีการกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี อันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ ด้านเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นนั้น อีกทั้งยังสามารถป้องกันแก้ไขและบรรเทาให้ลดน้อยลงได้ด้วยการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงประโยชน์ของ ประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญตามนโยบายพื้นฐานของรัฐ และการบริหารจัดการร่วมกัน อย่างมีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและเอกชน

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีเหตุจำเป็นและเป็นการยุติธรรมและสมควรตามหลักนิติธรรม หลักการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและหลักการบริหารงานของรัฐ อย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม สมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการ เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับ โครงการ หรือกิจกรรมตามเอกสารหมายเลข 7 ท้ายคำฟ้อง ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับใบอนุญาตก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้กำหนดให้เป็น ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศ ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (คำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 908/2552)

คำวินิจฉัยที่ปรากฏข้างต้นจะเห็นได้ว่า วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง การพิจารณาของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อน การพิพากษา จะต้องเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณา 2 ประการ ดังต่อไปนี้

2.1) ศาลเห็นว่าคำฟ้องหรือคำขอไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการ เพื่อคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดและ พื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยระบุวัตถุประสงค์ว่าเพื่ดำเนินการควบคุม ลด และ ขจัดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงตรงกันว่า ในเวลาที่ผ่านมาและ ในปัจจุบันปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณชุมชนมาบตาพุดมีอยู่จริง และสถานการณ์ของปัญหามลพิษมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น จึงเห็นว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอ ที่จะนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามที่ขอมานำมาใช้ได้

2.2) ในส่วนปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ศาลพิจารณาว่า หากมีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีอันเป็นปัญหา ที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นนั้น สามารถป้องกันแก้ไขและบรรเทาให้ลดน้อยลงได้ด้วย การบริหารราชการแผ่นดินตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ในภาพรวมเป็นสำคัญตามนโยบายพื้นฐานของรัฐ และการบริหารจัดการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ระหว่างภาครัฐและเอกชน

เมื่อได้พิเคราะห์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าศาลให้น้ำหนักกับการอธิบายเงื่อนไขข้อนี้น้อย โดยไม่มีหลักฐานใด ๆ อ้างอิง จึงทำให้เกิดปัญหาแนวทางที่ศาลปกครองใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในคดีนี้ จะเป็นนิติวิธีทางปกครองที่ถูกใช้เป็นการทั่วไปหรือเป็นเพียงข้อยกเว้นเฉพาะคดีนี้เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาของศาลยังคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวม แสดงให้เห็นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงในการพิจารณาคือประโยชน์สาธารณะ

4.2.2 กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ

1) คำขอคุ้มครองชั่วคราวโดยให้ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟเป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมทางหลวง ที่ 1 และอธิบดีกรมทางหลวง ที่ 2) ได้ก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟและทางแยกจุดตัดทางหลวง หมายเลข 3477 ระหว่างกิโลเมตรที่ 4+850 ถึงกิโลเมตรที่ 5+850 ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งอยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าขายตามแนวการก่อสร้างดังกล่าว นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าได้รับผลกระทบ โดยตรงต่อสุขภาพอนามัย คุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเพราะมลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศที่เกิดจากฝุ่นควันหรือการเดินทางที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก ตลอดจนการดอกเสี้ยวเชื่อมของสะพานที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บริเวณการก่อสร้าง และการก่อสร้างที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานถึง 540 วัน ยังส่งผลกระทบทางอ้อมทำให้การประกอบกิจการและการค้าขาย ทำให้รายได้ของผู้ฟ้องคดีน้อยลง ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ก็มีมูลค่าลดลงตามไปด้วยนอกจากนี้ ยังไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะก่อสร้างแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า สะพานข้ามทางรถไฟดังกล่าวได้เริ่มก่อสร้างแล้วจึงยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวโดยให้ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดีคัดค้านว่า ทางหลวงบริเวณการก่อสร้างเป็นเส้นทางหลักที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวและเชื่อมต่อกับเส้นทางอื่น และรองรับการคมนาคมของนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน ซึ่งมีผู้ประกอบการและพนักงานจำนวนมาก ประกอบกับบริเวณจุดตัดทางรถไฟมีขบวนรถไฟวิ่งหลายเที่ยวในแต่ละวัน ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดและเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ง่าย ปัจจุบันได้มีการจัดหาวัสดุและผู้รับจ้างอยู่ระหว่างการก่อสร้างและเบิกค่าใช้จ่ายและก่อนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นร้อยละ 76.37 ทั้งได้ดำเนินการลดผลกระทบที่เกิดกับประชาชนแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อทางหลวงหมายเลข 3477 มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวและการเกษตรของจังหวัด และมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัด ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการรอกขบวนรถไฟที่วิ่งผ่านไม่ต่ำกว่า 150 เที่ยวต่อวัน ให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และมีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุน ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์

อีกทั้งการก่อสร้างสะพานพิพาทได้ดำเนินการไปแล้วถึงร้อยละ 76.37 และผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามแก้ไขความเดือดร้อนแล้ว โดยการปรับลดความกว้างของสะพานจาก 6 ช่องจราจร เป็น 5 ช่องจราจร และแก้ไขโครงสร้างฐานรากจากเดิมที่เป็นแบบเสาเข็มตอกเปลี่ยนมาเป็นแบบเสาเข็มเจาะ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับขณะเริ่มการก่อสร้างก็มีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้การดำเนินการของรัฐทุกโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด

หากให้มีการชะลอการก่อสร้างสะพานจะทำให้การก่อสร้างหยุดชะงัก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งด้านงบประมาณ การจ้างก่อสร้าง และการแก้ไขปัญหาการจราจรจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด อันเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งจะเกิดปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน และประชาชนทั่วไปเพิ่มมากขึ้นจากเดิม กรณีจึงยังไม่มีเหตุสมควรที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทโดยการระงับการก่อสร้างสะพานพิพาทเป็นการชั่วคราว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องขอคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 395/2554)

เมื่อได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงการวินิจฉัยคำสั่งดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาของศาลในการมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว โดยให้ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟเป็นการชั่วคราวก่อนพิพาท มีหลักเกณฑ์การพิจารณา 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1.1) ศาลเห็นว่าคำฟ้องหรือคำขอไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ เนื่องด้วยทางหลวงหมายเลข 3477 มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวและการเกษตรของจังหวัด และมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัด ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการรอกขบวนรถไฟที่วิ่งผ่านไม่ต่ำกว่า 150 เที่ยวต่อวัน ให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และมีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุน ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์ อีกทั้งการก่อสร้างสะพานพิพาทได้ดำเนินการไปแล้วถึงร้อยละ 76.37 และผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามแก้ไขความเดือดร้อนโดยการปรับลดความกว้างของสะพานจาก 6 ช่องจราจรเป็น 5 ช่องจราจร และแก้ไขโครงสร้างฐานรากจากเดิมที่เป็นแบบเสาเข็มตอกเปลี่ยนมาเป็นแบบเสาเข็มเจาะ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับขณะเริ่มการก่อสร้างก็มีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้การดำเนินการของรัฐทุกโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด

1.2) ศาลพิจารณาว่า หากให้มีการชะลอการก่อสร้างสะพานจะทำให้การก่อสร้างหยุดชะงัก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งด้านงบประมาณ การจ้างก่อสร้าง และการแก้ไขปัญหาการจราจรจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด อันเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ อีกทั้งจะเกิด

ปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและประชาชนทั่วไปเพิ่มมากขึ้นจากเดิม กรณีจึงยังไม่มีเหตุสมควรที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทษาโดยการระงับการก่อสร้างสะพานพิพาทเป็นการชั่วคราว การพิจารณาของศาลเป็นไปตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่ว่าหากหยุดดำเนินการ หรือหยุดชะงักลง ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือประโยชน์ร่วมกันของสังคม

4.3 วิเคราะห์คำสั่งศาลปกครอง

จากการศึกษาและวิเคราะห์คำสั่งทางปกครองในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทษาคดีปกครองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 150/2558 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 609/2554 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 482-488/2555 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 437/2549 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 395/2554 นั้น ผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แนวทางการตีความและการพิจารณาข้อเท็จจริงและสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละคดีดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่จะนำมาประกอบการพิจารณาที่สำคัญคือหลักการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ และประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นหัวใจสำคัญ เพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงักลง ไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

จากการศึกษาและวิเคราะห์คำสั่งทางปกครองในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทษาคดีปกครองตามคำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่คดีหมายเลขคำที่ 146/2554 และคำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขคำที่ 908/2552 นั้น จะเห็นได้ว่าเกิดปัญหาแนวทางการตีความของศาลไม่ให้น้ำหนักกับการอธิบายเงื่อนไข ไม่มีลักษณะหรือหลักฐานใด ๆ อ้างอิง แนวทางที่ศาลปกครองใช้ดุลพินิจวินิจฉัยนั้น ไม่มีความชัดเจนว่าเป็นนิติวิธีทางปกครองที่ใช้เป็นการทั่วไปหรือเป็นเพียงข้อยกเว้นในบางคดีเท่านั้น จึงควรมีแนวทางการตีความและนิติวิธีทางปกครองที่ชัดเจนต่อไป