

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น¹

กมลวรรณ เนื่องจำนงค์²

ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาในคดีทางปกครองใดแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวย่อมต้องผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนั้นนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือคดีเสีย ในกรณีที่เป็นการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด³ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดให้กรณีที่มีการอุทธรณ์ และหากเป็นคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่จะขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับ และให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต่อมาได้มีการประกาศระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 กำหนดให้กรณีที่มีการอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นมีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยมีการกำหนดประเภทคดีที่อาจขอให้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุชินี รัตนวราห

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70

ปกครองชั้นต้นได้ ดังนี้ (1) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1), (2) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และกรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา โดยให้ยื่นคำขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์โดยทำเป็นคำขอขึ้นต่อศาล พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่จะขอให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งไว้ในคำขอนั้นด้วย และยังกำหนดต่อไปอีกว่าการมีคำสั่งไม่รับคำขอ ยกคำขอ หรือสั่งให้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้กระทำโดยองค์คณะ ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่นใดก่อนมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ อันจะเห็นได้ว่าระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว⁴ ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาคำขอให้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเสียก่อน ซึ่งการยื่นคำขอดังกล่าวไม่เป็นการรับรองว่าจะสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้เสมอไป และการกำหนดให้กรณีที่ฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ยื่นคำขอ หากเกิดกรณีที่ในมูลความแห่งคดีอย่างเดียวกันและศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาแล้วจะถือว่าฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายที่ชนะคดีในบางข้อหาและจะขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่ และกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอให้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ยื่นคำขอหรือไม่ อย่างไร ซึ่งต่อมาประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งมีการกำหนดให้การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุดให้ศาลปกครองสูงสุดคำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหากมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ไปก่อนที่คดีจะถึงที่สุด และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ ซึ่งประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว⁵ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด

⁴ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560

⁵ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด

อันเป็นกรณีที่ทำให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจรับคำขอดังกล่าวโดยคำนึงถึงเหตุความเสียหาย การบริหารงานของรัฐ หรือบริการสาธารณะดังกล่าวนั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร หรือควรกำหนดประเภทคดีที่สามารถนำมาขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุดซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่กระทบกับความมั่นคงแน่นอนในการใช้อำนาจทางปกครอง⁶

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 กำหนดประเภทคดีที่คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปก่อนได้ โดยจะต้องยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ และต้องชี้แจงเหตุผลอันสมควรตามคำขอนั้นด้วย ซึ่งการให้อำนาจดังกล่าวแก่ศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคำขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นส่งผลให้ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาในสามประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาว่า มีเหตุผลอันสมควรที่จะมีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นก่อนคดีถึงที่สุดหรือไม่ ประเด็นที่สอง หากศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าคำขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีเหตุผลอันสมควรที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าจะมีคำสั่งรับคำขอดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดยังต้องพิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้น โดยยากแก่การเยียวยาแก้ไข และต้องพิจารณาการบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะประกอบการอนุญาตตามคำขอดังกล่าวด้วย ประเด็นที่สาม กรณีศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วเห็นว่าอาจมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อนนั้น ศาลปกครองสูงสุดก็ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาในเรื่องการกำหนดมาตรการบังคับคดีหรือวิธีการในการบังคับคดีต่อไป เพราะการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นกรณีที่คำพิพากษานั้นอาจถูกศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับหรืองดได้

⁶ฟิรพิชญ์ วงศ์วัฒนสานต์, “หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ”, (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 133.

การที่จะนำมาตรการในการบังคับคดีกรณีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วมาใช้บังคับอาจก่อให้เกิดความเสียหายในภายหลังได้

ต่อมาประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกประกาศ เรื่อง การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งประกาศดังกล่าวกำหนดให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาถึงเหตุปัจจัยในการอนุญาตตามคำขอดังกล่าว โดยให้พิจารณาถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขและการบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ ซึ่งเหตุปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวเป็นเหตุปัจจัยที่มีลักษณะเกี่ยวกับเรื่องประโยชน์สาธารณะที่จำกัดการใช้ดุลพินิจอันเป็นการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการบังคับคดีในระหว่างที่คดียังไม่ถึงที่สุดกระทบกระเทือนต่อรัฐหรือสาธารณะ จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลของผู้เขียนพบว่าความหมายของคำว่าประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่มีการกำหนดคำนิยามไว้หรือไม่มีการให้ความหมายไว้อย่างตายตัว แต่ประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลสมัยโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สังคมนั้น ๆ จะได้รับร่วมกัน⁷ การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงเหตุที่มีลักษณะที่ไม่สามารถให้คำนิยามหรือให้ความหมายได้ อันจะส่งผลให้การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจมีการอ้างความเป็นประโยชน์สาธารณะในการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ยื่นคำขอดังกล่าวได้

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการกำหนดรายละเอียดของการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การกำหนดรายละเอียดและวิธีการเกี่ยวกับการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ได้กำหนดประเภทคดีที่อาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลที่มีอำนาจในการรับคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การส่งผลการพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้ผู้ยื่นคำขอหรือคู่กรณีทราบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหากฎหมายในการกำหนดรายละเอียดที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนของการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอให้มีการปฏิบัติตามคำ

⁷อนันต์ คงเรือพันธุ์, “ประโยชน์สาธารณะในแง่มุมมองปกครอง”,วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 47, ฉบับที่ 3, (ธันวาคม 2561): หน้า 722-726.

พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อน ปัญหาการกำหนดประเภทคดีที่อาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ปัญหาระยะเวลาในการให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ปัญหาการกำหนดผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ปัญหาการกำหนดมาตรการในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการกำหนดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคสองตอนท้ายได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุดแล้วนั้น จากการทำผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในระบบศาลคู่⁸ ใช้อย่างชัดเจนนั้น สรุปได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศส⁹ การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองนั้นไม่เป็นการทูลเกล้าฯการบังคับทางปกครองของคำสั่งดังกล่าว กล่าวคือ หากมีการยื่นคำฟ้องในคดีปกครอง การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายยังคงมีผลบังคับต่อไป หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ระงับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องมีการยื่นคำขอต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน เนื่องจากกระบวนการทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ออกจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลตัดสินว่าการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹ การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการยื่นคำฟ้อง กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วคำพิพากษานั้นอาจดำเนินการบังคับคดีได้ทันทีแม้จะมีการยื่นอุทธรณ์ก็ไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าฯคำพิพากษาดังกล่าว ในส่วนการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศเยอรมันนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายแล้ว หากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมัน การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองดังกล่าวส่งผลให้มี

⁸รณาดล จะมัวดี, “ผลบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา”, (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 33.

⁹ปิยนุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 178.

การทะเลาะการใช้อำนาจทางปกครองนั้นแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากกระบวนการทางปกครองในประเทศเยอรมันให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่า หากต่อมามีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นสูงขึ้นไป คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็จะทะเลาะการบังคับจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลอันเป็นที่สุด แต่อาจมีการขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปพลางก่อนได้¹⁰

เมื่อได้มีการพิจารณากระบวนการทางคดีปกครองของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองได้นำไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวหาได้มีการทะเลาะการบังคับไม่เห็นได้จากผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือมีคำสั่งให้มีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว¹¹ แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่เดิมตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองและมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการกำหนดให้คดีต้องถึงที่สุดก่อนจึงจะมีการบังคับคดีได้ แต่ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปก่อนได้ตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองของประเทศไทยมีการผสมผสานของหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งบางครั้งอาจทำให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมายได้ และเมื่อผู้เขียนได้พิจารณาถึงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวทำให้เกิดความสงสัยว่า ประเภทคดีต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ สามารถที่จะมีการขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดได้จริงหรือไม่ และการที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สิทธิผู้ที่สามารถยื่นคำขอไว้แต่เพียงคู่กรณีฝ่ายชนะคดีจะเป็นธรรมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้การอนุญาตให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่

¹⁰ปิยนุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 204.

¹¹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, ข้อ 69

ดังนั้น เพื่อให้การยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุดที่ได้มีการกำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่ามีเหตุผลสมควรที่จะอนุญาตตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ และได้ออกประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้คำขอที่มีเหตุอันสมควรต้องคำนึงถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และต้องคำนึงถึงการบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่แน่นอนว่าการยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในกรณีใดที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอนุญาตให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุดได้ เห็นควรแก้ไขให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของคำว่าเหตุอันสมควรโดยกำหนดคานียามของคำว่าเหตุอันสมควร เช่น กำหนดลักษณะของความเสียหาย หรือระดับความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปพลางก่อน

2. ปัญหาการกำหนดรายละเอียดของการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อน เห็นควรแก้ไขโดยให้นำประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดเรื่องการพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุดที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดคำนึงถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และคำนึงถึงการบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะมาบัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560

2.2 ปัญหาการกำหนดประเภทคดีที่อาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เห็นควรแก้ไขโดยกำหนดให้คดีประเภทที่ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำ

การหรือลดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้นเป็นคดีที่อาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

2.3 ปัญหาระยะเวลาในการให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เห็นควรแก้ไขโดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาคำขอภายในเวลาที่กำหนด เช่น ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาคำขอภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอหรือวันที่ศาลปกครองสูงสุดไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเสร็จสิ้น

2.4 ปัญหาการกำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้คู่กรณีที่มีส่วนได้เสียในคดีมีสิทธิยื่นคำขอได้ให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

2.5 ปัญหาการกำหนดมาตรการในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เห็นควรแก้ไขโดยกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอมีการวางประกันเพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

3. ปัญหาการกำหนดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่รอให้คดีถึงที่สุด

การที่กระบวนการทางปกครองในประเทศไทยได้กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อนไม่เป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเนื่องจากการบังคับคดีปกครองตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือลดโดยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้ เห็นควรแก้ไขโดยกำหนดให้ประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับสั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้นที่จะมีการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

เอกสารอ้างอิง

ปิยบุตร แสงกนกกุล. กฎหมายปกครองของประเทศไทยยุโรป. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

ชนาดล จะมัวดี. “ผลบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา”. (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนสานต์. “หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ”. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

อนันต์ คงเครือพันธุ์. “ประโยชน์สาธารณะในแง่ภูมิคดีปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 47. ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2561).