มาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาล

ADMINISTRATIVE COURT TRANSITIONAL MEASURES TO CONTROL THE LEGALITY OF BY LAWS NOT SPECIFYING TRANSITIOANL PROVISIONS

ปิยะวุฒิ ประคองบุษย์

Piyawut Prakongbus

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : piyawut.pra@dome.tu.ac.th

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law,
Faculty of Law, Thammasat University: piyawut.pra@dome.tu.ac.th

Received : February 13, 2024
Revised : June 26, 2024
Accepted : August 23, 2024

บทคัดย่อ

"กฎ" เป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองที่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับในลักษณะที่เป็นนามธรรม (abstract) และมีผลเป็นการทั่วไป (general) โดยมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ การที่ฝ่ายปกครองจะออกกฎฉบับใดขึ้นมาใช้บังคับ โดยมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลซึ่งมีอยู่เดิมในขณะที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ นอกจากการกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นเนื้อหาหลักของกฎ หรือที่เรียกว่า "บทถาวร" ซึ่งฝ่ายปกครองมุ่งหมายที่จะบังคับใช้กับบุคคลอย่างถาวรจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎเหล่านั้นเป็นไปอย่างราบรื่นในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้น และเพื่อเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎอย่างเหมาะสม ฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้น และพิจารณากำหนดให้มีกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว หรือที่เรียกว่า "บทเฉพาะกาล" ซึ่งมีผลทางกฎหมายเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งขึ้นมาใช้ควบคู่กันไปในช่วงเวลาเริ่มแรกที่มีการใช้บังคับกฎนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่การออกกฎเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองตามหลักว่าด้วยการปรับเปลี่ยนได้ของกฎที่บุคคลไม่มีสิทธิเรียกร้องให้กฎที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งดำรงคงอยู่ต่อไป และฝ่ายปกครองอาจตัดสินใจยกเลิกกฎที่ใช้บังคับอยู่นั้นได้ทุกเมื่อไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม โดยถือเป็นดุลพินิจอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองที่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทำให้ในบางครั้งกฎที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับบุคคลจึงอาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาโดยมุ่งหมายเพียงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่มิได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในขณะที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับอย่างเหมาะสม จนเป็นเหตุให้สิทธิของบุคคลอาจถูกกระทบร้ายอย่างแรงเกินสมควรเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎนั้น

ทั้งนี้ แม้ปัจจุบันศาลปกครองไทยจะมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีอำนาจเพิกถอนกฎ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับกันในระบบกฎหมายปกครองประเทศต่าง ๆ ก็ตาม แต่ด้วยผลของการเพิกถอนซึ่งมีลักษณะเป็นการลบล้างผลทางกฎหมายของกฎอย่างถาวรจากระบบกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง โดยที่หากศาลเลือกที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคลหรือแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎดังกล่าว ด้วยการนำมาตรการเพิกถอนซึ่งเป็นการลบล้างผลทางกฎหมายของกฎอย่างถาวรมาใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎ เพียงเพราะเหตุที่ฝ่ายปกครองมิได้กำหนดบทเฉพาะกาลซึ่งเป็นเพียงกฎเกณฑ์ชั่วคราวไว้ จึงอาจมีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้ แต่ในทางกลับกัน หากศาลเลือกที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยให้กฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลนั้นมีผลทางกฎหมายต่อไป ด้วยการไม่นำมาตรการเพิกถอนดังกล่าวมาใช้ย่อมมีผลให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายของบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎดังกล่าวไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของมาตรการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง ที่ไม่ว่าศาลจะเลือกใช้มาตราดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในความเป็นจริงได้อย่างสิ้นเชิง

ฉะนั้น เพื่อให้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองไทยเป็นอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากผลของคำพิพากษา รวมทั้งประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคลได้อย่างเหมาะสม ศาลปกครองไทยควรมีการนำแนวทางการพิจารณาและพิพากษาคดีให้เพิกถอนกฎในลักษณะที่เป็นการสร้างมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเป็นแนวทางในการเพิกถอนกฎที่ได้รับการพัฒนามาจากแนวคิดการผ่อนคลายความเคร่งครัดในการพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแบบดั่งเดิม มาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลของไทย ด้วยการจำกัดผลทางระยะเวลาของคำพิพากษา ให้การเพิกถอนกฎมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ในลักษณะที่เป็นการกำหนดมาตรการเฉพาะกาลขึ้นมาเลื่อนการบังคับใช้กฎในช่วงเวลาเริ่มแรก เพื่อให้บุคคลที่มีสิทธิอยู่ในขณะที่กฎพิพาทมีผลใช้บังคับยังคงสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ต่อไปได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และให้ฝ่ายปกครองผู้ออกกฎยังคงสามารถบังคับใช้กฎดังกล่าวต่อไปได้ตามเหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ภายหลังจากพ้นช่วงเวลาดังกล่าว

คำสำคัญ

กฎ, บทเฉพาะกาล, มาตรการเฉพาะกาล, ศาลปกครอง

ABSTRACT

Bylaws are the product of the exercise of legal authority by administrative officers. These rules are abstract and possess general force and effect, not intended to apply to any specific case or individual. Issuing a bylaw alters or impacts the rights of individuals existing at the time the rule is enacted. In addition to establishing primary rules, these provisions, also known as permanent clauses, are intended to impose obligations on individuals indefinitely until such time as they are amended. To comply with the spirit of the law that has been enacted, administrative officers must consider potential impacts of enforcing the new bylaw and establish temporary rules to ensure smooth enforcement during the transition to

new regulations. These temporary rules, known as transitional provisions, have legal effect only for a specific period and come into force concurrently with the initial enforcement of the bylaw.

However, issuing a bylaw is an exercise of legal power by an administrative officer, adhering to the principle of changeability of rules. Individuals do not have the right to demand the repeal of a rule governing a matter. The administrative officer retains the discretion to repeal a rule at any time for any reason, within the limits prescribed by law. Consequently, the rules issued by the government to apply to individuals may sometimes be established solely to comply with the spirit of the law granting them authority. However, the absence of specified transitional provisions to appropriately accommodate individual rights existing at the time the bylaw was in force may lead to severe, unreasonable impacts on those rights, compared to the objectives of enforcing the bylaw.

The Thai Administrative Court currently possesses the authority to oversee the legality of bylaws in disputes involving government officials acting unlawfully, as stipulated in Section 9 , paragraph one (1) of the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) and holds the power to revoke bylaws under Section 7 2 , paragraph one (1) of the same Act, which is an effective measure for controlling the legality of administrative juristic acts recognized in various countries' administrative legal systems. Yet the consequence of such revocation, which permanently removes the legal effect of the bylaw from the legal system, may have real-world implications. Should the court choose to protect individual rights or remedy the effects of such bylaws by adopting annulment measures that permanently nullify the legal effect of a bylaw, these measures are employed to control the legality of a bylaw. This is primarily because the administration has not specified any transitional provisions, which are merely temporary bylaws. Consequently, this may impact the enforcement of laws and the administrative provision of public services. Conversely, if the court decides to safeguard the public interest by allowing bylaws that lack transitional provisions to continue to have legal effect without adopting annulment measures, it would result in the suffering or damage of individuals affected by the bylaw not being adequately remedied in accordance with the law's intent. This highlights the limitations of measures to control the legality of the administrative court. Regardless of whether the court chooses to cite the aforementioned section, it is impossible to entirely avoid or rectify the impacts that may occur in reality.

To enhance the efficiency of controlling the legality of bylaws and mitigate potential impacts arising from judicial decisions, while appropriately balancing public and individual interests, the Thai Administrative Courts should adopt guidelines akin to transitional measures employed by the French Administrative Court. These guidelines, which are designed to adjudicate cases involving the revocation of bylaws, are derived from the principle of easing the rigidity associated with adjudication and revocation of traditional administrative juristic acts. In the context of Thailand, these guidelines should be applied to disputes concerning the issuance of bylaws lacking transitional provisions. By imposing a time limit on the judgment, the

revocation of a bylaw would be effective only for a specified period. This approach would establish a transitional provision or temporary measure to defer the enforcement of the bylaw during the initial phase. Consequently, individuals holding rights under the disputed bylaws might continue exercising those rights for a designated interval. This would also allow the administrative officer responsible for issuing the bylaws to continue their enforcement in accordance with the legal rationale and necessity underpinning their authority.

Keywords

Bylaw, Transitional provision, Transitional measure, Administrative court

1. บทนำ

ด้วยความที่ “กฎ” เป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองอันมีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กฎจึงเป็นการกระทำอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล การออกกฎแต่ละฉบับขึ้นมาใช้บังคับจึงมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎ ทำให้ในการที่ฝ่ายปกครองจะออกกฎฉบับใดขึ้นมาใช้บังคับโดยมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคลนั้น นอกจากการกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นเนื้อหาหลักของกฎหรือที่เรียกว่า “บทถาวร” ซึ่งฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์ที่จะบังคับใช้กับบุคคลในทันทีที่กฎมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว ขณะเดียวกันฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎดังกล่าว และพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวหรือที่เรียกว่า “บทเฉพาะกาล” ซึ่งเป็นเนื้อหาอย่างหนึ่งของกฎขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมในขณะที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎเป็นอำนาจอย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการกำหนดเนื้อหาและรายละเอียดอย่างไรก็ได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามหลักว่าด้วยการปรับเปลี่ยนได้ของกฎ (principe de mutabilité des règlements) ที่ฝ่ายปกครองอาจยกเลิกกฎที่ใช้บังคับอยู่ได้ทุกเมื่อ ไม่ว่าเพราะเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเพราะเหตุในเรื่องความเหมาะสม และการกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นบทเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิหน้าที่ของบุคคลนั้น ไม่เพียงแต่ฝ่ายปกครองจะต้องทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎฉบับใหม่เท่านั้น แต่ยังต้องเข้าใจโครงสร้างของกฎทั้งฉบับรวมถึงกฎฉบับเดิมในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎ และจะต้องพิจารณาว่าควรกำหนดมาตรการเพื่อรองรับสิทธิหน้าที่ของบุคคลอย่างไรอีกด้วย ดังนั้น การที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎไว้ ทำให้ในบางกรณีกฎเกณฑ์อันเป็นบทเฉพาะกาลซึ่งมีผลทางกฎหมายเพียงชั่วคราวอาจมิได้ถูกกำหนดไว้ในกฎทุกฉบับที่มีการออกมาใช้บังคับ เนื่องจากมิใช่กฎเกณฑ์อันเป็นเนื้อหาหลักของกฎที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจส่งผลให้สิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมในเวลาที่กฎฉบับนั้นมีผลใช้บังคับต้องถูกกระทบเกินสมควรได้

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่ปัญหาว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎฉบับใดขึ้นมาใช้บังคับซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคล โดยมิได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ เป็นเหตุให้สิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในเวลาที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับต้องถูกกระทบเกินสมควรจากการที่ไม่สามารถปรับตัวให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ได้ ศาลปกครองไทยในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีอำนาจในการเพิกถอนกฎทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยอาจกำหนดคำบังคับให้การเพิกถอนนั้นมีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อควบคุมให้การออกกฎของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิของบุคคลมิให้ต้องถูกกระทบอย่างร้ายแรงเกินสมควรจากกฎที่ฝ่ายปกครองมีการบังคับใช้ จะมีแนวทางในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลอย่างไร เพื่อให้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเป็นไปอย่างมีดุลยภาพมากที่สุดภายใต้บริบทของระบบกฎหมายไทย

2. ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะของกฎ

"กฎ" คือ ผลผลิตจากการใช้อำนาจทางปกครอง[1] ในลักษณะที่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับโดยองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร หรือโดยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน เพื่อการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มุ่งผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่เป็นนามธรรม (abstract) และใช้บังคับเป็นการทั่วไป (general) โดยมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ[2] ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการปกครองของรัฐ หรือให้บุคคลกระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง[3] สำหรับข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างเป็นปกติ[4]

กฎประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) เป็นกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นโดยมีลักษณะเป็นนามธรรม (abstract) กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการปกครองของรัฐ หรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้บุคคลต้องกระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายปกครอง ในลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์กำหนดมาตรฐานทั่วไป (General standard) อย่างเป็นนามธรรม (abstract) โดยไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ และไม่ใช่การกระทำเพียงครั้งเดียวแล้วสิ้นสุด แต่ต้องเป็นการบังคับหรืออนุญาตให้กระทำในทุกครั้งที่มีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น[5]

(2) ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎต้องถูกกำหนดไว้ในลักษณะทั่วไป (general) กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองจะต้องถูกกำหนดไว้เป็นประเภทหรือเป็นการทั่วไป[6] โดยมิได้มุ่งประสงค์บังคับใช้ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ[7] เช่น การกำหนดให้ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะ หรือผู้มีสัญชาติไทยกระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาตให้กระทำการได้[8] ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎอาจมีจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยไม่อาจทราบจำนวนได้อย่างแน่นอน[9] ซึ่งความมีผลบังคับเป็นการทั่วไปของกฎนี้อาจไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนเสมอไป โดยกฎอาจมีผลบังคับเฉพาะกับบุคคลบางประเภทก็ได้เพียงแต่ต้องไม่มีผลบังคับเจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น[10]

3. กฎกับการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใหม่

"บทเฉพาะกาล" เป็นกฎเกณฑ์อย่างหนึ่งของกฎที่กำหนดขึ้นเพื่อให้กฎเกณฑ์ที่เป็นบทถาวรซึ่งถูกกำหนดขึ้นใหม่สามารถใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างช่วงเวลาการบังคับใช้กฎได้อย่าง

---

[1] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4, วิญญูชน 2564) 15.

[2] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1,นิติราษฎร์ 2554) 269.

[3] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักกฎหมายปกครอง* (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2558) 22.

[4] พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครอง ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง* (วิญญูชน 2565) 126.

[5] ธีระ สุธีวรางกูร, *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) 107.

[6] เพิ่งอ้าง.

[7] Roger Zäch, Einführung in die Rechtswissenschatt (2006) 44 อ้างถึงใน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (เชิงอรรถ 4) 125.

[8] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) อ้างถึงใน ธีระ สุธีวรางกูร (เชิงอรรถ 5) 156.

[9] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 1) 22-23.

[10] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 26/2546.

ต่อเนื่อง[11] การกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นบทเฉพาะกาลจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ของกฎในส่วนอื่น ๆ ที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะกำหนดรายละเอียดและเนื้อหาอย่างไรก็ได้เพื่อให้การบังคับใช้กฎเป็นไปอย่างราบรื่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นบทเฉพาะกาลได้ในกฎทุกประเภท ไม่ว่าเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะ

โดยที่วัตถุประสงค์ของบทเฉพาะกาลสามารถจำแนกได้ออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้สองกลุ่ม[12] ดังนี้

(1) บทเฉพาะกาลเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ บทเฉพาะกาลกลุ่มนี้เป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการของรัฐสามารถเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องไปโดยไม่หยุดชะงัก เพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือขจัดข้อขัดแย้งในเรื่องต่าง ๆ จากการบังคับกฎที่ออกมาใช้บังคับ หรือเพื่อกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายให้ใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในระยะแรกของการบังคับใช้กฎ

(2) บทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของบุคคล กล่าวคือ บทเฉพาะกาลกลุ่มนี้เป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการออกกฎมาใช้บังคับ ให้เป็นการดำเนินการอยู่ภายใต้บังคับของกฎต่อไป หรือให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องต่อไปในช่วงที่มีการเริ่มใช้บังคับกฎ หรือเพื่อรองรับสิทธิที่บุคคลได้รับมาให้ยังคงมีอยู่ต่อไป

สำหรับการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิหรือการดำเนินการของบุคคลนั้น ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดบทเฉพาะกาลในกลุ่มนี้ได้ออกเป็นหลายลักษณะ[13] ไม่ว่าจะเป็น

(1) การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับคำร้อง คำขอ หรือใบอนุญาต เช่น การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับคำร้องหรือคำขอตามกฎฉบับเดิมที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา หรือการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับใบอนุญาต ใบรับแจ้ง ใบสำคัญ หรือหนังสือสำคัญที่ออกให้ตามกฎเกณฑ์เดิม

(2) การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการตามกฎฉบับเดิม และการดำเนินการต่อไปให้มีความต่อเนื่อง เช่น การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการใดที่ได้ดำเนินการตามกฎฉบับเดิมให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามกฎฉบับใหม่ การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว โดยให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามกฎฉบับใหม่ การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการใดที่ได้ดำเนินการตามกฎฉบับเดิม ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามกฎฉบับใหม่ โดยให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามกฎฉบับใหม่และกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติ หรือการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการตามกฎฉบับเดิมและกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการต่อไป

(3) การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ของบุคคล เช่น การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลตามกฎฉบับเดิม หรือการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับค่าตอบแทนที่เคยได้รับอยู่แล้วตามกฎฉบับเดิม

(4) การกำหนดบทเฉพาะกาลที่มีสาระสำคัญเฉพาะเรื่อง เช่น การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติบางข้อของกฎฉบับใหม่มาใช้บังคับ การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นมิให้นำกฎฉบับใหม่มาใช้บังคับกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อชะลอการใช้บังคับกฎเกณฑ์ใหม่บางข้อ การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อกำหนดให้การอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎฉบับเดิมให้เป็นไปตามกฎฉบับใหม่ การกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการตามกฎฉบับเดิมที่ยังไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ การกำหนดบท

---

[11] ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, 'การเขียนบทเฉพาะกาล' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act39.htm_ftn1> สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2566.

[12] เพิ่งอ้าง

[13] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *แนวทางในการจัดทำร่างกฎกระทรวง* (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2565) 64-92.

เฉพาะกาลเพื่อรองรับการอ้างถึงถ้อยคำใดหรือเรื่องใดในกฎฉบับเดิมให้เป็นการอ้างถึงถ้อยคำหรือเรื่องที่กำหนดไว้ในกฎฉบับใหม่ หรือการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับให้หน่วยงานหรือบุคคลดำเนินการตามกฎฉบับใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

การที่ฝ่ายปกครองออกกฎฉบับใหม่ขึ้นมาโดยมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคลในทางที่เป็นผลร้ายต่อบุคคล โดยมิได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในขณะที่กฎมีผลใช้บังคับไว้ อาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี[14] เช่น

(1) กรณีที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคลอันพึงได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากฝ่ายปกครองตามกฎเกณฑ์เดิม เช่น การที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ภายหลังจากที่บุคคลได้มีการยื่นคำร้องหรือคำขอ และเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของฝ่ายปกครอง โดยที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับคำขอที่อยู่ระหว่างการพิจารณาไว้

(2) กรณีที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคลจากการกระทำหรือการดำเนินการที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วตามกฎฉบับเดิม เช่น การที่บุคคลได้มีการดำเนินการต่าง ๆ โดยสมบูรณ์ตามกฎเกณฑ์เดิมแล้ว ต่อมาฝ่ายปกครองได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวไว้

(3) กรณีที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคลอันพึงได้รับตามกฎฉบับเดิม เช่น การที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นหรือเลื่อนเงินเดือนของบุคคล หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และอัตราผลประโยชน์ที่บุคคลพึงได้รับตามกฎฉบับเดิม หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าตอบแทนที่บุคคลพึงได้รับ โดยที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิที่พึงได้รับก่อนวันที่กฎฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ

4. ศาลปกครองไทยกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาล

ปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลโดยจำแนกออกได้เป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 กรณีที่ศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิที่มีอยู่เดิมของบุคคล ซึ่งปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 365/2564[15] โดยที่คดีดังกล่าวมีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมาจากการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ได้มีประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การสรรหาและคัดเลือกพนักงานสอบสวนไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558 กำหนดให้สิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นอกเหนือจากสวัสดิการที่ได้รับโดยปกติทั่วไป โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการนับระยะเวลาปฏิบัติงานเป็นทวีคูณเพื่อประโยชน์ในการแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ตามหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2553 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงสมัครไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนใต้ โดยประสงค์จะนำสิทธิประโยชน์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามประกาศดังกล่าวมาใช้ในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น แต่ปรากฏว่าระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 12/2558 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 ได้มีมติให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดหลักเกณฑ์การนับระเวลาปฏิบัติงานในจังหวัด

---

[14] เพิ่งอ้าง.

[15] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 365/2564.

ชายแดนภาคใต้ใหม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 12/2558 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการให้บำเหน็จความชอบคุณประโยชน์ที่น้อยกว่าหรือยกเลิกไม่เป็นคุณประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานเสี่ยงภัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติดังกล่าว และให้คืนสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้มีผลบังคับใช้ทั่วไปกับข้าราชการตำรวจผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีการวินิจฉัยว่า มติของ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 12/2558 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 ที่ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการประชุมครั้งที่ 4/2553 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2553 มีสถานะเป็นกฎ และมติของ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 12/2558 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 ไม่เป็นการออกกฎโดยให้มีผลย้อนหลังหรือเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากหลักการไม่ให้กฎหมายมีผลย้อนหลังไปเป็นโทษแก่ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายเป็นหลักที่ใช้เฉพาะคดีอาญา ไม่อาจนำมาใช้กับการเพิกถอนกฎในทางปกครองได้ เมื่อ ก.ตร. มีอำนาจในการเพิกถอนมติเดิมได้ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลนั้น มีหลักการพิจารณาทั้งในส่วนความรู้ความสามารถประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งคุณลักษณะ ความประพฤติที่ควรมีควรเป็นของผู้ขอรับการเลื่อนตำแหน่งมาประกอบพิจารณาด้วย หากมีการนำระยะเวลาการปฏิบัติงานทวีคูณมาใช้ในการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจฝ่ายอื่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดเช่นกัน ดังนั้น การที่ ก.ตร. มีมติในการประชุมครั้งที่ 12/2558 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 เปลี่ยนแปลงหลักการนับระยะเวลาทวีคูณเพื่อประโยชน์ในการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น ด้วยเหตุผลในการบริหารงานบุคลากรข้าราชการตำรวจโดยส่วนใหญ่ทั้งประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ และการที่ ก.ตร. มีมติในการประชุมครั้งที่ 12/2558 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 โดยให้มีผลบังคับนับแต่วันที่ 31 สิงหาคม 2558 (ภายหลังจากวันที่มีมติ) ไม่เป็นการออกกฎที่เป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดี และไม่จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาล การที่จะรับรองสิทธิการนับระยะเวลาปฏิบัติราชการเป็นทวีคูณให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการรับรองสิทธิที่ไม่มีกฎหมายให้สิทธินั้นแล้ว และกรณีพิพาทมิใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่ศาลจะมีคำบังคับให้รับรองสิทธิผู้ฟ้องคดีให้มีผลย้อนหลังตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ก.ตร. จึงไม่มีหน้าที่จะต้องรับรองสิทธิการนับระยะเวลาปฏิบัติราชการเป็นทวีคูณให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายกฟ้องเมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาตามแนวทางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ตามแนวทางนี้ศาลได้มีการพิจารณาแล้วเห็นว่า การยกเลิกกฎฉบับเดิมและกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาใช้บังคับเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำได้ โดยมองว่าการที่ฝ่ายปกครองยกเลิกกฎฉบับเดิมและกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่นั้นมีลักษณะเป็นการเพิกถอนกฎในทางปกครอง ซึ่งการเพิกถอนกฎในทางปกครองนั้นไม่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายต้องไม่มีย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่บุคคล เนื่องจากเป็นหลักการที่ใช้ในคดีอาญา ดังนั้น เมื่อการเพิกถอนกฎไม่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่บุคคล การที่ฝ่ายปกครองออกกฎพิพาทขึ้นมาใช้บังคับ แม้กฎดังกล่าวจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิที่มีอยู่เดิมของผู้ฟ้องคดี อันอาจกระทบต่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าเป็นการออกกฎที่เป็นร้ายต่อผู้ฟ้องคดี และเมื่อกฎพิพาทมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลในภาพรวมของทั้งประเทศ ฝ่ายปกครองจึงไม่จำต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของผู้ฟ้องคดี อันมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิตามกฎฉบับเดิมอีกต่อไป ศาลจึงพิพากษายกฟ้องในคดีดังกล่าว

แนวทางที่ 2 กรณีที่ศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิที่มีอยู่เดิมของบุคคล ซึ่งปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 215/2557[16] โดยที่คดีดังกล่าวมีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้แพร่ภาพและเสียงการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย ปี พ.ศ. 2553 และปี พ.ศ. 2557 ตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับสหพันธ์ฟุตบอลระหว่างประเทศ ต่อมา คณะกรรมการกิจการกระจาย

[16] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 215/2557.

เสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2555 กำหนดให้การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายเป็นรายการโทรทัศน์ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ภายใต้การให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป โดยให้ประกาศดังกล่าวใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 มาตรา 41 และมาตรา 43 ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่สหพันธ์ฟุตบอลระหว่างประเทศจำนวนมากเพื่อให้ได้รับสิทธิในการเผยแพรการแข่งขันในประเทศไทย สิทธิดังกล่าวจึงไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้ร่วมกัน และประกาศดังกล่าวถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์รายอื่น รวมทั้งเป็นการสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของสหพันธ์ฟุตบอลระหว่างประเทศและผู้ฟ้องคดีในอันที่จะใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษามิให้นำประกาศหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2555 มาใช้บังคับกับการเผยแพร่การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย และให้ยกเลิกประกาศดังกล่าว

ในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กสทช. มีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะออกประกาศกำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่เป็นธรรม และส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาส ให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ แม้ประกาศพิพาทจะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะเผยแพร่รายการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเผยแพร่ทางโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ได้ แต่ประกาศดังกล่าวเป็นการกรกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กสทช. อ้างเป็นฐานในการออกประกาศไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และประกาศดังกล่าวไม่เกินกว่าความจำเป็นและไม่ทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ประกาศพิพาทจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเมื่อประกาศพิพาทมิได้ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีแสวงประโยชน์หรือเผยแพร่ทางโทรทัศน์ทั้งหมด ประกาศพิพาทจึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะมีการออกประกาศที่พิพาท มีข้อเท็จจริงปรากฏต่อ กสทช. แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลิขสิทธิ์การถ่ายทอดรายการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายในปี พ.ศ. 2557 กสทช. จึงสมควรต้องใช้ดุลพินิจในการออกประกาศดังกล่าวให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิในรายการดังกล่าวอยู่ในเวลานั้น การใช้อำนาจในการออกประกาศพิพาทจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิอยู่ก่อนที่จะออกประกาศที่พิพาท และควรกำหนดบทเฉพาะกาลหรือกำหนดมาตรการชดเชยหรือบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่มีสิทธิอยู่เดิม การที่ กสทช. ออกประกาศกำหนดให้การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายเป็นรายการโทรทัศน์ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ภายใต้การให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปเท่านั้น มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับสิทธิในการแพร่ภาพและเสียงการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายปี พ.ศ. 2557 อยู่แล้วในขณะที่ออกประกาศดังกล่าว จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนข้อกำหนดในประกาศพิพาทของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยกำหนดเงื่อนไขให้การเพิกถอนมีผลเฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีในการแพร่ภาพและเสียงการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายปี พ.ศ. 2557 เท่านั้น ทั้งนี้ นับตั้งแต่วันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับกรณีอื่นอยู่เช่นเดิม

โดยที่ในการพิจารณาคดีตามแนวทางที่ 2 นี้ ภายหลังจากศาลได้มีการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎพิพาททั้งในทางวิธีสบัญญัติและในทางสารบัญญัติแล้ว เห็นว่ากฎพิพาทมิได้เกิดจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญแล้ว ศาลได้มีการเข้าไปพิจารณาเนื้อหาของกฎส่วนที่กระทบสิทธิของบุคคลว่ากฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในขณะที่กฎมีผลใช้บังคับจนเกินสมควรหรือไม่ และฝ่ายปกครองสามารถกำหนดมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่ จากนั้นเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ฝ่ายปกครองออกกฎขึ้นมาโดยมิได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของผู้ฟ้องคดีไว้ เป็นเหตุให้กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในการถ่ายทอดรายการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายอยู่ในขณะนั้นจนเกินสมควร ทั้งที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้นได้ แต่ฝ่ายปกครองกลับเลือกที่จะใช้บังคับกฎเกณฑ์ใหม่ โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ การกำหนดกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กฎพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้

เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาตามแนวทางที่ 2 จะเห็นได้ว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลนั้น มีเหตุมาจากผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดจากการมีผลใช้บังคับทันทีของกฎ ซึ่งศาลเห็นว่าเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาโดยมิได้กำหนดบทเฉพาะกาลหรือมีมาตรการเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในขณะที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมีผลกระทบต่อสิทธิจนเกินสมควร โดยมิได้เกิดจากเหตุที่ฝ่ายปกครองกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ รวมทั้งไม่ใช่เรื่องของการใช้ดุลพินิจกำหนดรายละเอียดเนื้อหาของกฎเกณฑ์อันเป็นบทถาวรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวมิได้มีการพิจารณาคดีเพียงมุ่งหมายที่จะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่ได้มีการพิจารณาไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคล เพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองอีกด้วย

ทั้งนี้ จากแนวทางการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองแนวทางดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าแม้แนวทางการพิจารณาคดีของศาลจะเป็นการกรณีที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎขึ้นมาใช้บังคับโดยมีผลกระทบต่อสิทธิที่มีอยู่เดิมก่อนวันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ และเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อรองรับสิทธิของบุคคลไว้เช่นเดียวกัน แต่ศาลยังคงมีมุมมองต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิทธิของบุคคลจากผลทางกฎหมายของกฎที่ฝ่ายปกครองมีการบังคับใช้ รวมทั้งแนวทางในการกำหนดบทเฉพาะกาลของฝ่ายปกครองที่แตกต่างกัน อันอาจทำให้นิติฐานะของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากกฎที่ฝ่ายปกครองมีการบังคับใช้ได้รับการคุ้มครองแตกต่างกัน

นอกจากนี้ ตามแนวทางที่ 2 การที่ศาลได้มีการวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจในการออกประกาศที่พิพาทต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิอยู่ก่อนที่จะออกประกาศพิพาท และควรกำหนดบทเฉพาะกาลหรือกำหนดมาตรการชดเชยหรือบรรเทาความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่มีสิทธิอยู่เดิม เมื่อ กสทช. ออกประกาศกำหนดให้การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายเป็นรายการโทรทัศน์ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ภายใต้การให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปเท่านั้น มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับสิทธิในการแพร่ภาพและเสียงการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายปี พ.ศ. 2557 อยู่แล้วในขณะที่ออกประกาศดังกล่าว จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะแสดงให้เห็นว่ากฎพิพาทมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลเกินสมควรก็ตาม แต่ศาลก็มิได้อาศัยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดี เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าศาลมีเจตนารมณ์ในการที่จะมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎพิพาท โดยศาลปกครองไทยยังคงอาศัยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมาใช้ในการวินิจฉัยคดี เพื่อแสดงให้เห็นว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎพิพาทเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองไทยมีแนวทางการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลในลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎโดยมิชอบด้วยกฎหมายในกรณีปกติที่มุ่งเน้นไปที่การพิจารณาความถูกต้องของการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นหลัก

ทั้งนี้ แม้แนวทางดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อความเป็นธรรมของศาลในการพิพากษาคดี เนื่องจากศาลยังคงสามารถที่จะขจัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎพิพาท และสามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ก็ตาม แต่แนวทางในการพิจารณานี้อาจทำให้ศาลมีทางเลือกในการพิพากษาคดีที่ค่อนข้างเคร่งครัดและมีข้อจำกัด เนื่องจากการที่ศาลวินิจฉัยว่ากฎพิพาทมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายมาจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ย่อมมีผลให้กฎพิพาทเป็นกฎเกิดขึ้นเพราะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเท่านั้น ดังนั้น ศาลจึงมีทางเลือกในการพิพากษาให้เพิกถอนกฎพิพาทให้สิ้นผลทางกฎหมายลงอย่างถาวรเท่านั้น เพื่อมิให้กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอีกต่อไป โดยไม่อาจมีทางเลือกที่จะผ่อนคลายความเคร่งครัดได้มากกว่าทางเลือกดังกล่าว แม้ศาลจะเห็นว่ากฎพิพาทควรมีผลใช้บังคับต่อไปก็ตาม

อีกทั้งการที่มาตรการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลของศาลปกครองไทยมีลักษณะเป็นการลบล้างเนื้อหาและผลทางกฎหมายของกฎส่วนที่ถูกเพิกถอนให้สิ้นผลลงอย่างถาวรตั้งแต่ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นต้นไป เสมือนว่ากฎที่ถูกเพิกถอนนั้นไม่เคยมีอยู่ ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อรองรับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของเนื้อหาส่วนที่ถูกเพิกถอนได้อีก นอกจากฝ่ายปกครองจะมีการออกกฎฉบับใหม่ขึ้นมาใช้บังคับอีกครั้ง ซึ่งอาจกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้ และแม้ในการกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนกฎดังกล่าวของศาลปกครองไทยจะมีการกำหนดเงื่อนไขให้การเพิกถอนมีผลเฉพาะตัวผู้ฟ้องคดีและกรณีพิพาทในคดีเท่านั้น และยังคงให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อบุคคลและกรณีอื่นก็ตาม แต่การกำหนดคำบังคับในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้คำพิพากษาของศาลมีผลเข้าไปเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายและความมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎได้ เพราะอาจทำให้กฎพิพาทมีสภาพทางกฎหมายเป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายในเวลาเดียวกัน และทำให้จากเดิมที่กฎมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปทั้งกับผู้ฟ้องคดีและกรณีพิพาท รวมถึงบุคคลและกรณีอื่น เปลี่ยนสภาพไปเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับได้เฉพาะบุคคลและกรณีพิพาทอื่นเท่านั้น ไม่อาจมีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีและกรณีพิพาทได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในทางทฤษฎีเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของกฎ และอาจก่อให้ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎดังกล่าวต่อไปในอนาคตได้

5. ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรกาลเฉพาะกาลเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎและคุ้มครองสิทธิของบุคคล

ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) อันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎ โดยมิได้กำหนดมาตรกาลเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลนั้น สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษายืนยันถึงอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสในการเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎลักษณะดังกล่าว โดยปรากฏในคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Société KPMG et autres ค.ศ. 2006[17] ที่มีมูลเหตุ

[17] Conseil d'Etat Société KPMG et autres (2006) และอานันท์ กระบวนศรี, 'การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (L'atténuation de l'effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs) ในประเทศฝรั่งเศส' (2566) 1 วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 22-24. และศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, 'คุณภาพของกฎหมาย : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในประเทศฝรั่งเศส' (2550) 24 วารสารกฎหมายปกครอง 35, 64-65.

แห่งการฟ้องคดีมาจากการที่รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรารัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2003-706 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยความมั่นคงทางการเงิน เพื่อแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายพาณิชย์ ในมาตรา L.822-9 ถึง L.822-16 และโดยที่มาตรา L.822-16 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีการตรารัฐกฤษฎีกาให้ความเห็นชอบประมวลจริยธรรมของวิชาชีพผู้ตรวจสอบบัญชี (commissaires aux comptes) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายพาณิชย์ ต่อมา ฝ่ายปกครองได้มีจัดทำประมวลจริยธรรมของวิชาชีพผู้ตรวจสอบบัญชีขึ้น และมีการออกรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2005-1412 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 ว่าด้วยการให้ใช้ประมวลจรรยาบรรณวิชาชีพผู้สอบบัญชี(le décret n 2005-1412 du 16 novembre 2 0 0 5 portant approbation du code de déontologie de la professionde commissaire aux comptes) เพื่อใช้บังคับประมวลจริยธรรมดังกล่าว บริษัท KPMG กับพวก ซึ่งเป็นบริษัทด้านกฎหมายและบัญชี เห็นว่า ประมวลจริยธรรมแนบท้ายรัฐกฤษฎีกาได้มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบบัญชีไว้หลายประการ เช่น การห้ามผู้ตรวจสอบบัญชีทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย การเงิน ภาษีอากร หรือการลงทุนให้แก่ผู้ได้รับการตรวจและรับรองบัญชี ซึ่งข้อห้ามดังกล่าวที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมนั้นมีผลกระทบต่อสัญญาของผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด บริษัท KPMG กับพวก จึงยื่นฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2005-1412 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005

สภาแห่งรัฐได้มีการวินิจฉัยว่า รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2003-706 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยความมั่นคงทางการเงิน ที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของวิชาชีพผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องมีผลบังคับใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในทันที โดยไม่อาจเลื่อนเวลาการมีผลบังคับใช้ออกไปจนกว่าสัญญาของผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีลักษณะต้องห้ามจะสิ้นสุดลงได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ฝ่ายปกครองมีการออกรัฐกฤษฎีกาพิพาท เพื่อใช้บังคับประมวลจริยธรรมของวิชาชีพผู้ตรวจสอบบัญชี โดยมิได้กำหนดมาตรการเฉพาะกาล (mesures transitoires) ไว้ เป็นเหตุให้ข้อห้ามต่าง ๆ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมของวิชาชีพผู้ตรวจสอบบัญชีแนบท้ายรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลกระทบต่อนิติสัมพันธ์ตามสัญญาที่ทำขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายในวันที่รัฐกฤษฎีกานั้นมีผลใช้บังคับ และผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมีความร้ายแรงเกินสมควร เมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้รัฐกฤษฎีกา ดังนั้น รัฐกฤษฎีกาพิพาทจึงขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาพิพาทส่วนที่มิได้กำหนดมาตรการเฉพาะกาล ตราบเท่าที่ฝ่ายปกครองยังไม่มีการกำหนดมาตรการเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิตามสัญญาที่มีอยู่ในวันที่รัฐกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ

หากพิจารณาถึงแนวทางในการพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาแห่งรัฐได้มีการพิจารณาว่ากฎพิพาทมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและมีความจำเป็นที่จะต้องมีผลใช้บังคับในทันที ไม่อาจเลื่อนเวลาการใช้บังคับกฎพิพาทออกไปเพื่อมิให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นการยอมรับถึงเหตุผลและความจำเป็นในการที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกกฎพิพาทมาใช้บังคับ โดยที่ในคดีดังกล่าวสภาแห่งรัฐมิได้มีการวินิจฉัยว่าเหตุผลและความจำเป็นของฝ่ายปกครองในการออกกฎพิพาทมาใช้บังคับในทันทีเป็นสิ่งที่ไม่อาจรับฟังได้ เพื่อมุ่งแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองได้มีการกระทำโดยไม่ถูกต้องและการออกกฎพิพาทมาใช้บังคับเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้แต่อย่างใด หากแต่เหตุที่สภาแห่งรัฐเห็นว่ากฎพิพาทควรถูกเพิกถอนนั้น มีที่มาจากการที่ฝ่ายปกครองมีการใช้บังคับกฎดังกล่าวในทันทีโดยมิได้กำหนดมาตรการเฉพาะกาลเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นไว้ ส่งผลให้การใช้บังคับกฎนั้นกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วในวันที่กฎนั้นมีการบังคับใช้ และผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นมีความร้ายแรงเกินสมควร เมื่อเทียบระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคลกับวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับกฎพิพาท สภาแห่งรัฐจึงคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากกฎพิพาทด้วยการนำหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเข้ามาปรับใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ทางปกครอง และวินิจฉัยว่ากฎพิพาทขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะอันมีผลให้กฎดังกล่าวขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วยในเวลาเดียวกัน เพื่อที่จะนำไปสู่การเพิกถอนกฎพิพาทในลักษณะที่เป็นมาตรการเฉพาะกาลเพื่อขึ้นมาคุ้มครองสิทธิของบุคคล และรับรองให้กฎพิพาทยังคงสามารถใช้บังคับได้ต่อไปในอนาคต

แม้การพิพากษาให้เพิกถอนกฎของสภาแห่งรัฐในคดีดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการลบล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองคล้ายกับมาตรการในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยปกติก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงผลของการพิพากษาให้เพิกถอนกฎในลักษณะดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่สภาแห่งรัฐมีการเพิกถอนกฎที่มิได้กำหนดมาตรการเฉพาะกาลไว้จนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในเวลาที่กฎมีผลใช้บังคับ ทำให้การพิพากษาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการลบล้างผลทางกฎหมายของกฎในช่วงเวลาเริ่มแรกที่มีการใช้บังคับ[18] โดยที่กฎดังกล่าวยังสามารถมีผลทางกฎหมายต่อไปได้ หากฝ่ายปกครองมีการกำหนดมาตรการเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลไว้ อันถือเสมือนว่าศาลได้มีการพิพากษาให้เพิกถอนกฎที่มีลักษณะเป็นการสร้างบทเฉพาะกาลหรือมาตรการเฉพาะกาลที่มีผลชั่วคราวเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งขึ้นมา เพื่อเลื่อนเวลาการใช้บังคับกฎ ให้กฎที่ถูกเพิกถอนนั้นไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ในระหว่างที่ฝ่ายปกครองยังไม่มีกำหนดมาตรการเพื่อรองรับสิทธิของบุคคล ด้วยเหตุนี้ การพิพากษาให้เพิกถอนกฎในลักษณะที่เป็นมาตรการเฉพาะกาลจึงมีความแตกต่างจากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยปกติ ที่มีลักษณะเป็นการลบล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอน เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองนั้นสิ้นผลลงอย่างถาวร และไม่สามารถกลับมีผลทางกฎหมายขึ้นมาได้อีกครั้ง เสมือนว่านิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้นไม่เคยมีอยู่เลย

อีกทั้งเนื่องจากคำพิพากษาของศาลมีลักษณะเป็นเพียงการลบล้างผลทางกฎหมายของกฎที่ศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองควรมีการกำหนดมาตรการเฉพาะกาลไว้ เพื่อไม่ให้กฎพิพาทมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลตั้งแต่ช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้จนถึงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการลบล้างกฎที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นให้สิ้นผลลงอย่างถาวรแต่อย่างใด ฉะนั้น หากต่อมาฝ่ายปกครองมีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลไว้ ฝ่ายปกครองจึงยังคงสามารถบังคับใช้กฎที่ตนกำหนดไว้ต่อไปได้ โดยมีผลตั้งแต่เวลาที่ฝ่ายปกครองมีการกำหนดมาตรการเฉพาะกาลเป็นต้นไป และผลบังคับทางกฎหมายของกฎที่กลับมีผลขึ้นมานั้นยังคงมีลักษณะเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะอยู่เช่นเดิม เสมือนว่ากฎนั้นไม่เคยถูกเพิกถอนมาก่อน ทำให้คำพิพากษาของศาลไม่เพียงแต่จะเป็นการประนีประนอมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคลได้อย่างสมดุล คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสยังไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพความมีผลใช้บังคับทั่วไปของนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ รวมทั้งยังเป็นการเคารพต่อการใช้ดุลพินิจกำหนดกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองภายใต้อำนาจที่มีอยู่อีกด้วย

6. เงื่อนไขและข้อจำกัดในการนำมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสมาใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการพิพากษาคดีของศาลปกครองไทยและศาลปกครองฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้แนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศส ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่มิได้กำหนด

[18] เทียบเคียงคำพิพากษาในคดี Rodière เมื่อปี ค.ศ. 1925 ที่สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาว่า คำพิพากษาของศาลที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นมีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนสิ้นผลย้อนหลัง (la disparition retroactive de l'acte) และทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนโดยถือเสมือนว่าไม่เคยมีอยู่เลยมาตั้งแต่ต้น (l'acte annule est repute n'avoir jamais existe).

มาตรการเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลในระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใหม่จะมีพื้นฐานมาจากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแบบดั่งเดิมที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนาขึ้นจนเป็นที่ยอมรับและได้รับการนำมาปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยด้วยก็ตาม แต่หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของศาลปกครองไทย ยังคงมีความแตกต่างจากการควบคุมความชอบด้วยของกฎในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) ของศาลปกครองฝรั่งเศสในบางประการ อีกทั้งการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสยังมีแนวทางการพิจารณาและพิพากษาคดีที่อาจแตกต่างจากคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามปกติ และอาจมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่ควรนำการพิพากษาคดีในลักษณะดังกล่าวไปปรับใช้กับบางกรณี ฉะนั้น หากมีการนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎลักษณะดังกล่าวมาใช้ในระบบกฎหมายไทยจึงอาจมีเงื่อนไขและข้อจำกัดบางประการซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) เงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดี

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคสอง ได้มีการบัญญัติไว้ว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่นจากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์ คำสั่งทางปกครองเหล่านั้นย่อมมีผลทางกฎหมายตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายรวมทั้งหลักเกณฑ์ตามกฎในการออกคำสั่งทางปกครองใดขึ้น แม้ต่อมากฎหมายที่ให้อำนาจหรือกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งจะมีการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ตาม แต่การยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือกฎดังกล่าวย่อมไม่มีผลกระทบต่อคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ออกไปแล้วตราบเท่าที่คำสั่งนั้นยังไม่ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น ด้วยเหตุดังกล่าว ในกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิมาจากการที่องค์กรฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคล หากต่อมาฝ่ายปกครองมีการออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง แม้กฎฉบับดังกล่าวจะมิได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ ก็ไม่อาจถือได้ว่ากฎที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกมาใช้บังคับนั้นเป็นกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับจากคำสั่งทางปกครอง อันจะเป็นเหตุให้บุคคลจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนกฎดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการที่กฎมีผลทางกฎหมายต่อบุคคลในทันทีที่มีการใช้บังคับ อันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองมิได้กำหนดบทเฉพาะกาลหรือมาตรการเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใหม่ไว้ สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่อาจได้รับการคุ้มครองจากมาตรการดังกล่าว จึงควรเป็นสิทธิที่ได้รับมาโดยผลของกฎหมายโดยตรงหรือเป็นสิทธิที่บุคคลได้รับมาจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้ โดยไม่รวมถึงสิทธิของบุคคลที่เกิดจากการที่องค์กรฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคล

(2) เงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะของกฎในการนำมาตรการเฉพาะกาลมาใช้

ด้วยความที่กฎแต่ละฉบับอาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎไว้ ซึ่งสามารถจำแนกได้ออกเป็นสองลักษณะ[19] ดังนี้

1) กฎที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงทันทีที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกกฎกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิตามกฎหมาย หรือกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมาย อันมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลโดยตรง เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพบางประเภท หรือกรณีฝ่ายปกครองมีการออกกฎกำหนดห้ามมิให้บุคคลกระทำการอย่างหนึ่งใด เป็นต้น ทำให้กฎมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในทันทีที่กฎมีผลใช้บังคับ โดยที่ฝ่ายปกครองไม่จำต้องมีคำสั่งหรือการดำเนินการอื่นใดอีก

2) กฎที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิหรือการใช้สิทธิให้บุคคลจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือให้ฝ่ายปกครองจะต้องการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการอย่างหนึ่งก่อนที่บุคคลจะได้รับสิทธิหรือสามารถใช้สิทธิที่มีตามกฎหมายได้ เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองมีการออกกฎกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐไว้ โดยกำหนดให้บุคคลต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่ยื่นคำขอ เพื่อมีคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าว เป็นต้น กฎในลักษณะนี้จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจนกว่าจะมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจนกว่าฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งหรือมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าพิจารณาเพิ่มเติมว่า หากเป็นกรณีที่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้มีการออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกหลักเกณฑ์เดิม ในระหว่างที่บุคคลอยู่ในบังคับของกฎได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์เดิมแล้ว และเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะถือว่ากฎที่ฝ่ายปกครองได้มีการออกมาใหม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรงหรือไม่ กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า กฎลักษณะดังกล่าวอาจเป็นกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทันทีที่มีผลใช้บังคับได้ หากบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎมีการดำเนินการตามกฎเกณฑ์เดิมโดยครบถ้วนแล้ว เนื่องจากแม้โดยหลักแล้วกฎจะยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจนกว่าจะมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจนกว่าฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎได้มีการดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองมีการกำหนดขึ้นอย่างครบถ้วนแล้ว โดยเหลือเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎย่อมพึงคาดหมายได้ว่าตนจะได้รับสิทธิตามที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดไว้ หากตนได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยครบถ้วนแล้ว ด้วยเหตุดังกล่าว แม้สิทธิของบุคคลจะยังมิได้เกิดขึ้นหรือบุคคลจะยังมิได้รับประโยชน์จากกฎเกณฑ์เดิมในช่วงเวลาดังกล่าว แต่การที่ฝ่ายปกครองออกกฎกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎเดิม ย่อมถือได้ว่ากฎดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอันพึงได้รับในอนาคตอันใกล้ในทันที

ฉะนั้น ศาลปกครองไทยจึงอาจนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลมาใช้กับการพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้ทั้งกฎที่มีผลกระทบต่อสถานะแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงทันทีที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย และกฎที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจนกว่าฝ่ายปกครอง

---

[19] อำพล เจริญชีวินทร์, *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 2 เงื่อนไขการฟ้องคดีและการฟ้องคดี* (พิมพ์ครั้งที่ 5, นิติธรรม 2563) 639-642.

จะมีคำสั่งหรือมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎในลักษณะหลังนี้อาจมีการจำกัดใช้เฉพาะกรณีที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหลักเกณฑ์เดิมโดยครบถ้วนแล้วเท่านั้น

(3) เงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) ของศาลปกครองฝรั่งเศส โดยปกติแล้วผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นมีผลทางกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ ระยะเวลาในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎดังกล่าวจะเริ่มนับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎฉบับนั้น การเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงอาศัยการพิจารณาจากวันที่กฎมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย ทำให้บุคคลสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนกฎได้ภายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลังจากกฎมีผลใช้บังคับเท่านั้น หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวบุคคลย่อมไม่อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนกฎได้

ส่วนในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของระบบกฎหมายไทยจึงอาศัยการพิจารณาจากวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมิได้อาศัยการพิจารณาจากวันที่กฎมีผลใช้บังคับทางกฎหมายเช่นเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การเริ่มนับระยะเวลาโดยนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ แม้โดยหลักแล้วจะถือว่าบุคคลรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่กฎมีผลใช้บังคับทางกฎหมายคล้ายกับในระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ตาม แต่การที่ระบบกฎหมายไทยมีการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีโดยอาศัยการพิจารณาจากวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทำให้การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎอาจกระทำได้ ไม่ว่ากฎพิพาทนั้นจะมีผลทางกฎหมายใช้บังคับมาแล้วนานเพียงใดก็ได้ หากปรากฏว่าในขณะที่มีการบังคับใช้กฎนั้น ผู้ฟ้องคดียังมิได้เข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของกฎ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดของไทยได้มีการวางแนวทางการพิจารณาไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 20/2558[20] ว่า แม้ในขณะที่กฎมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจะยังมิได้เข้ามาอยู่ในบังคับของกฎ แต่เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาอยู่ในบังคับ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎดังกล่าวนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเข้ามาอยู่ในบังคับของกฎ

จากข้อพิจารณาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในระบบกฎหมายไทยค่อนข้างที่จะมีความเคร่งครัดในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดีน้อยกว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในระบบกฎหมายไทยอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขณะที่กฎเริ่มมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย และอาจเกิดขึ้นได้ภายหลังจากมีการใช้บังคับกฎมาแล้วนานเพียงใดก็ได้ ซึ่งต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้กฎได้เฉพาะในช่วงเวลาเริ่มมีผลใช้บังคับทางกฎหมายเท่านั้น หากกฎมีการใช้บังคับมาแล้วในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งบุคคลไม่อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนกฎนั้นได้ แม้ว่าบุคคลจะเพิ่งเข้ามาอยู่ในบังคับของกฎก็ตาม

การนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลในการพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงควรที่จะนำมาใช้เฉพาะในช่วงเวลาเริ่มแรกที่กฎมีผลใช้บังคับทางกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ในระยะเริ่มแรก โดยควรที่จะนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลา

[20] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 20/2558

หนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลมาใช้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใหม่ไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่กฎพิพาทมีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระยะเวลา 90 วัน ดังกล่าว เป็นเพียงกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542ว่าศาลควรมีการพิพากษาโดยกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนกฎในลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลแทนการพิพากษาให้เพิกถอนกฎตามปกติเป็นการลบล้างผลทางกฎหมายของกฎอย่างถาวรหรือไม่ ด้วยการนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลมาประกอบการพิจารณาเท่านั้น โดยระยะเวลาดังกล่าวมิใช่เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจของศาลแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ในคดีที่มีการฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นการฟ้องภายหลังจากพ้น 90 วัน นับแต่วันที่กฎมีผลใช้บังคับ หากศาลเห็นว่ากฎที่ฝ่ายปกครองมีการออกมาใช้บังคับกับบุคคลควรมีผลใช้บังคับต่อไป และในขณะเดียวกันเห็นว่าสิทธิของบุคคลควรคุ้มครองระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ ศาลยังคงสามารถพิพากษาให้เพิกถอนกฎในลักษณะที่เป็นมาตรการเฉพาะกาลในคดีดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละคดี

(4) เงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จากแนวทางการวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี Société KPMG et autres ค.ศ. 2006 จะเห็นได้ว่าการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสถูกนำมาใช้ภายหลังจากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎพิพาทมิได้เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยไม่มีอำนาจ ผิดรูปแบบ บิดเบือนการใช้อำนาจ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากแต่เป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองมีเหตุผลและความจำเป็นจะต้องออกกฎพิพาทขึ้นมาใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การที่ฝ่ายปกครองมิได้กำหนดมาตรการเฉพาะกาล เพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในขณะที่กฎมีผลใช้บังคับนั้นเป็นการขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นหลักเสริมของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงมีผลให้กฎพิพาทเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไปด้วยในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎพิพาทเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยหลักแล้วกฎพิพาทย่อมไม่ควรมีผลทางกฎหมายอยู่ในระบบกฎหมายต่อไป และศาลปกครองฝรั่งเศสย่อมสามารถที่จะเพิกถอนกฎทั้งฉบับหรือกฎเกณฑ์อันเป็นเนื้อหาบางส่วนให้สิ้นผลทางกฎหมายลงอย่างถาวรได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎเพื่อให้สิ้นผลลงเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลแต่อย่างใด

สำหรับศาลปกครองไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดให้ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกฎ ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่าศาลปกครองไทยมีอำนาจในการพิพากษาให้เพิกถอนกฎได้เฉพาะในกรณีที่เห็นว่ากฎพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎที่ชอบด้วยกฎหมายได้ กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่าหากแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลเป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎพิพาทมี

ผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลร้ายแรงเกินสมควร เมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้บังคับกฎนั้น โดยไม่ปรากฏว่ากฎพิพาทที่เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองไทยจะนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลมาปรับใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้หรือไม่

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว แม้ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยจะยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และยังไม่ปรากฏว่าศาลปกครองได้มีการรับรองหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะไว้ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐของประเทศไทยฝรั่งเศส แต่หากพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าศาลได้มีการนำการหลักการดังกล่าวมาใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับกับกฎในหลายคดี โดยมีการนำมาปรับใช้ทั้งในการพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

โดยที่การนำมาปรับใช้ในการพิจารณาของศาลนั้น ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 215/2557[21] ที่ศาลได้นำมาปรับใช้ในการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจในการออกกฎต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิอยู่ก่อนที่จะออกประกาศที่พิพาท และควรกำหนดบทเฉพาะกาลหรือกำหนดมาตรการชดเชยหรือบรรเทาความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่มีสิทธิอยู่เดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศกำหนดให้การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายเป็นรายการโทรทัศน์ที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ภายใต้การให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปเท่านั้น มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับสิทธิในการแพร่ภาพและเสียงการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายปี พ.ศ. 2557 อยู่แล้วในขณะที่ออกประกาศดังกล่าว จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64-79/2551[22] ที่ศาลได้มีการวินิจฉัยว่า ผู้สมัครสอบแข่งขันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขันได้ก็จะมีสิทธิที่อาจได้รับการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่น การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมอย่างมีนัยสำคัญ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ต่าง ๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขันได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 27 มีนาคม 2549 โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการนำมาปรับใช้ในชั้นการพิพากษาคดีของศาลนั้น ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 148/2549[23] ที่ศาลได้มีการวินิจฉัยว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 80) โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกประกาศนั้นย่อมทำให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างที่ได้รับประโยชน์ตามประกาศดังกล่าว จึงสมควรให้การเพิกถอนประกาศนั้นมีผลตั้งแต่วันที่มีคำพิพากษา

---

[21] อำพล เจริญชีวินทร์ (เชิงอรรถ 19).

[22] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64-79/2551.

[23] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 148/2549.

จากคำพิพากษาดังกล่าว แม้ในการพิจารณาและพิพากษาคดี ศาลปกครองสูงสุดจะมิได้มีการกล่าวถึงหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะไว้โดยตรง แต่การที่ศาลได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาล จึงแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองของไทยได้มีการยอมรับหลักการของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในระบบกฎหมาย ทั้งในลักษณะที่เป็นหลักการเสริมของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังที่ศาลได้มีการวินิจฉัยว่าการที่กฎพิพาทมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่กฎนั้นจะมีผลใช้บังคับนั้นไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นว่าการที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยมีผลกระทบต่อนิติฐานะของบุคคลซึ่งมีอยู่เดิมนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง และในฐานะหลักตรงกันข้ามหรือปฏิปักษ์กับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังที่ศาลได้มีการวินิจฉัยว่าแม้กฎพิพาทจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่ศาลเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับย่อมทำให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ที่ได้รับประโยชน์ตามกฎพิพาท จึงมีการพิพากษาให้เพิกถอนกฎพิพาทโดยมีผลตั้งแต่วันที่มีคำพิพากษา เพื่อคุ้มครองนิติฐานะของบุคคลมิให้ต้องถูกกระทบจากการเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลัง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาล ศาลปกครองไทยจึงสามารถที่จะนำหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมาปรับใช้ในคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลก่อนที่จะไปสู่การพิพากษาให้เพิกถอนกฎในลักษณะที่เป็นมาตรการเฉพาะกาลได้

(5) เงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง

จากคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสในคดี Société KPMG et autres ค.ศ. 2006 ที่สภาแห่งรัฐได้มีการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาล เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากผลทางกฎหมายของกฎที่มีการใช้บังคับทันทีที่มีการประกาศใช้จะเห็นได้ว่าคำพิพากษาดังกล่าวสามารถจำแนกองค์ประกอบได้ออกเป็นสองส่วนซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) เวลามีผลของคำพิพากษา กล่าวคือ การพิพากษาให้เพิกถอนกฎในลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการที่ศาลกำหนดให้คำพิพากษามีผลเป็นการเพิกถอนกฎพิพาท โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังกลับไปนับแต่วันที่กฎเริ่มมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย

2) เงื่อนไขในการมีผลของคำพิพากษา กล่าวคือ การพิพากษาให้เพิกถอนกฎในลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้คำพิพากษาของศาลที่ให้เพิกถอนกฎพิพาทนั้นมีผลอยู่ต่อไปในอนาคตอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้กฎพิพาทไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าว จนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับของกฎนั้น หรือจนกว่าจะพ้นวันหรือระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้

จากองค์ประกอบทั้งสองประการ จึงเห็นได้ว่าคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสจึงเป็นทั้งการเพิกถอนกฎโดยให้มีผลย้อนหลัง โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังกลับไปนับแต่วันที่กฎเริ่มมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดให้คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนกฎพิพาทต่อไปในอนาคตอีกช่วงเวลาหนึ่ง จนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคล หรือจนกว่าจะพ้นเวลาที่ศาลกำหนดไว้ ทำให้คำพิพากษาดังกล่าวมีความแตกต่างจากการเพิกถอนกฎตามปกติของศาล ที่มีลักษณะเป็นการเพิกถอนกฎโดยกำหนดให้การเพิกถอนนั้นเริ่มมีผลตั้งแต่เวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้กำหนดเวลาสิ้นสุดของการเพิกถอนไว้ในคำพิพากษา

สำหรับการพิพากษาคดีให้เพิกถอนกฎในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลปกครองไทยมีอำนาจในกำหนดคำบังคับให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากพิจารณาจากมาตรา 72 วรรคสอง เพิ่มเติม จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวยังกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขของคำบังคับได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี อันแสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายได้มีการกำหนดมาตรการของศาลในควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎและคำสั่งไว้ค่อนข้างครอบคลุมแล้ว ฉะนั้น หากมีการนำแนวทางในการพิพากษาคดีให้เพิกถอนกฎในลักษณะที่มาตรเฉพาะกาลมาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทยจึงไม่มีข้อจำกัดในส่วนเวลามีผลของคำพิพากษาในการเพิกถอนกฎพิพาท

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยอาจกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณีก็ตาม แต่ปัจจุบันศาลปกครองไทยมีแนวทางการการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในลักษณะเป็นการกำหนดข้อยกเว้นมิให้คำบังคับของศาลมีผลต่อสิ่งที่ได้มีการกระทำไปแล้วบางประการก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนเท่านั้น เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 141 - 142/2556 ที่ศาลได้มีการวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ศาลมีการเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนของคำบังคับไม่ให้กระทบถึงกิจการหรือโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปแล้วได้ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษายังไม่พบว่าศาลปกครองไทยได้มีแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขของคำบังคับ โดยให้มีผลทางกฎหมายเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง จนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการดำเนินการ หรือจนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ เช่นเดียวกับศาลปกครองฝรั่งเศส ทำให้ปัจจุบันยังไม่แน่ชัดว่าการกำหนดเงื่อนไขให้คำบังคับเพิกถอนกฎของศาลมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นสิ่งที่ศาลปกครองไทยสามารถกำหนดได้หรือไม่ และอาจเป็นข้อจำกัดในการนำแนวทางการเพิกถอนกฎในลักษณะที่มาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสเข้ามาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย

ทั้งนี้ แม้ปัจจุบันจะมีความไม่ชัดเจนว่าศาลปกครองไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขให้คำบังคับเพิกถอนกฎของศาลมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งได้หรือไม่ แต่หากพิจารณาจากมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขของคำบังคับได้ โดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ศาลสามารถที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในคำบังคับได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้คำพิพากษาของศาลมีความเป็นธรรมกับกรณีพิพาทที่มีการนำขึ้นสู่ศาล ฉะนั้น เมื่อการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาล มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้กฎพิพาทไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลร้ายแรงเกินควรสมควรในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใหม่ และในขณะเดียวกันยังทำให้กฎพิพาทซึ่งถูกเพิกถอนสามารถที่จะกลับใช้บังคับต่อไปในอนาคตได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเท่านั้น แต่ยังไม่กระทบต่อการดำเนินกิจกรรมทางปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองอีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขให้การเพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนนั้นมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ศาลปกครองไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขในคำบังคับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้

เมื่อศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองย้อนหลัง โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังกลับไปนับแต่วันที่กฎเริ่มมีผลใช้บังคับทางกฎหมาย และมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้คำบังคับของศาลที่ให้เพิกถอนกฎพิพาทมีผลอยู่ต่อไปในอนาคตเพียงช่วงเวลาหนึ่ง จนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบเกินสมควรจากการใช้บังคับของกฎ หรือจนกว่าจะพ้นเวลาที่ศาลกำหนดไว้ ฉะนั้น ศาลปกครองไทยจึงไม่มีข้อจำกัดในการกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 ที่จะนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลของศาลปกครองฝรั่งเศสมาใช้ในการกำหนดคำบังคับเพื่อเพิกถอนกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลได้

7. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ระบบกฎหมายปกครองไทยมีหลักเกณฑ์ในการออกกฎและมีแนวทางในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน และเพื่อให้ศาลมีแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลโดยประนีประนอมผลกระทบที่อาจเกิดจากการเพิกถอนกฎได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) ระบบกฎหมายไทยควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งนี้ โดยอาจตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่ในลักษณะเป็นกฎหมายกลางคล้ายกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชทางปกครองหรืออาจบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส

(2) ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากการมุ่งพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎในแง่การกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว ในกรณีที่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองมีเหตุจำเป็นต้องออกกฎมาเพื่อใช้บังคับ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ศาลปกครองควรมีการหยิบยกเรื่องความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมจากการใช้บังคับกฎพิพาทของฝ่ายปกครองขึ้นประกอบการพิจารณา และควรมีการชั่งน้ำหนักระหว่างวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎพิพาทกับผลกระทบที่เกิดจากต่อสิทธิของบุคคล ว่ากฎดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลร้ายแรงเกินสมควรก่อนที่จะมีการพิพากษาคดี

(3) ในการพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีที่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองมีเหตุจำเป็นต้องออกกฎขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และกฎดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิที่มีอยู่เดิมของบุคคลร้ายแรงเกินสมควร ศาลปกครองไทยควรนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาล เพื่อเลื่อนการใช้บังคับกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในช่วงเวลาเริ่มแรกที่มีการประกาศใช้ตามแนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการพิพากษาคดี โดยอาศัยอำนาจในการกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยการพิพากษาให้เพิกถอนกฎที่มิได้กำหนดบทเฉพาะกาลโดยกำหนดคำบังคับให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ และกำหนดเงื่อนไขในคำบังคับให้คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนกฎจนกว่าฝ่ายปกครองจะมีการกำหนดบทเฉพาะกาลขึ้นเพื่อรองรับสิทธิของบุคคล หรือจนกว่าจะพ้นเวลาที่ศาลกำหนดไว้

(4) ศาลปกครองไทยควรนำแนวทางการพิพากษาให้เพิกถอนกฎโดยให้การเพิกถอนมีผลเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะกาลมาใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า กฎพิพาทซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีจะต้องมีลักษณะเป็นกฎที่มีผลกระทบต่อสถานะแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงทันทีที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย หรือกฎที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจนกว่าฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือมีการดำเนินการอย่างหนึ่ง

อย่างใด และบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหลักเกณฑ์เดิมโดยครบถ้วนแล้ว โดยที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของกฎนั้นได้รับสิทธิมาโดยผลของกฎหมาย หรือได้รับมาจากกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้และได้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนกฎดังกล่าวภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎพิพาทมีผลใช้บังคับ

บรรณานุกรม

หนังสือ
ภาษาไทย

ธีระ สุธีวรางกูร, *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครอง ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง* (วิญญูชน 2565).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1,นิติราษฎร์ 2554).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4, วิญญูชน 2564).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *แนวทางในการจัดทำร่างกฎกระทรวง* (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2565).

อำพล เจริญชีวินทร์, *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 2 เงื่อนไขการฟ้องคดีและการฟ้องคดี* (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพ : นิติธรรม 2563).

บทความวารสาร
ภาษาไทย

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, 'คุณภาพของกฎหมาย : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในประเทศฝรั่งเศส' (2550) 24 วารสารกฎหมายปกครอง 35.

อานันท์ กระบวนศรี, 'การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (L'atténuation de l'effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs) ในประเทศฝรั่งเศส' (2566) 1 วารสารวิชาการศาลปกครอง 1.

อื่นๆ
ภาษาไทย

ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, ‘การเขียนบทเฉพาะกาล’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act39.htm_ftn1> สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2566

คำพิพากษาศาลไทย
ภาษาไทย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 26/2546.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 148/2549
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64-79/2551
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 215/2557.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 365/2564.

ภาษาต่างประเทศ

Conseil d’Etat Société KPMG et autres (2006).