

# ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย



นางสาวรพีพร ตันประภาส

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2564

Problems of appeal against administrative orders in the Thai legal system



**Ms.Rapeeporn Tanprapas**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Law in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองใน  
ระบบกฎหมายไทย  
ชื่อและนามสกุล นางสาวพีพร ต้นประภาส  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก

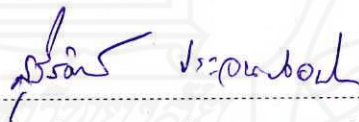
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2564

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



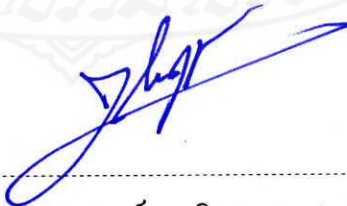
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจนปัจจนึก)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย  
 ผู้ศึกษา นางสาวพิพร ตันประภาส รหัสนักศึกษา 2624001158 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
 อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก ปีการศึกษา 2564

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (2) ศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีและหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส (3) วิเคราะห์ถึงปัญหาและข้อขัดข้องของระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย (4) เสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้มีความเหมาะสม

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยจากเอกสาร ตำรา บทความวารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เอกสารทางวิชาการของหน่วยงานราชการ รวมถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่าตามแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือตรวจสอบการใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองซึ่งต้องประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อเกิดดุลยภาพประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทฤษฎีและหลักการของระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยใช้ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนี และระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบอุทธรณ์แบบทางเลือก ซึ่งระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยมีปัญหาและข้อขัดข้องทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่สั้นเกินไป การทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับซึ่งประชาชนควรได้รับการเยียวยาไว้ก่อนจะเกิดประโยชน์กว่าหลังจากที่ได้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปแล้วเพราะอาจเกิดความล่าช้าสร้างภาระเงินค่าปรับที่จะต้องมาดำเนินการแก้ไขความเสียหายในภายหลังอีกครั้ง โดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายปกครองที่มุ่งประสานประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง การทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองปกครองที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองควรมีผลทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ชั่วคราวเสมอและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับควรเปลี่ยนเป็นระบบอุทธรณ์แบบทางเลือก เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและเกิดความรวดเร็วกว่าระบบอุทธรณ์แบบบังคับ

คำสำคัญ อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การทะเลาะบังคับตามคำสั่งทางปกครอง อุทธรณ์แบบทางเลือก

**Independent study title:** Problems of appeal against administrative orders in the Thai legal system

**Author:** Miss Rapeeporn Tunprapaht **ID:** 2624001158 **Degree:** Master of Law

**Independent study adviser:** Dr. Pramote Brajonebatjaneuk, Assistant Professor;

**Academic year:** 2021

### Abstract

The objectives of this research were to (1) study concepts, theories and legal principles about the appeals system for administrative orders; (2) study and compare theories and legal principles about appeals in the administrative court systems in Thailand, Germany and France; (3) analyze problems and hindrances in the system for appealing administrative orders in Thailand; (4) recommend approaches for amending laws related to the system for appealing administrative orders to make them more appropriate.

This was a qualitative research based on documentary research, involving the study of textbooks, journals, research reports, theses, judgements or court orders, government academic documents, and electronic media from Thailand and other countries.

The results of the study showed that the concepts, theories and legal principles about the system for appealing or contesting administrative orders are mainly concerned with determining the legality of the administrative order and investigating to see if its issuance should be considered an abuse of power or not, with the ultimate aim of insuring justice and protecting the rights and liberties of the people, and making sure there is an effective and mutually beneficial balance of power. (2) The system of appealing or contesting an administrative order in Thailand is an enforceable system, the same as in Germany, while in France it is an alternative system. (3) The system of appealing or contesting an administrative order used in Thailand has some problems and legal hindrances involved with the short time limit in which one is allowed to submit an appeal. In the case of remediation after an administrative order and internal appeal, the people who sustained damage should be compensated first rather than waiting until after the administrative order has been officially revoked. Otherwise, it may cause an unnecessary burden, which would then require even more compensation for damages later. This goes against the intent of administrative law, which aims to coordinate actions and measures for the greatest public good and protect the rights and liberties of the people. (4) The author suggests amending the law to set a more appropriate time limit for submitting an appeal against administrative orders at 30 days from the date of receiving notification that the order was issued. For remediation, if the administrative order had the effect of increasing the burden of the affected party, then when an appeal is launched, the administrative order should be temporarily suspended at once. Also, the system of enforceable appeals should be replaced with a system of alternative appeals to better protect the rights and liberties of the citizens and for greater speed in the appeals process.

**Keywords:** administrative order, alternative appeal, appeal, contest an administrative order, remediation

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาค้นคว้าอิสระโดยท่านได้สละเวลาเพื่อให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ แนะนำแนวทางในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งท่านได้ให้ความสำคัญเอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าตลอดจนแก้ไขความบกพร่องต่างๆ ให้ความรู้และข้อคิดเห็นในการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ตลอดมา ผู้ศึกษาจึงกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ ที่ได้ให้ความเมตตาแนะนำท่านอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระทำให้เกิดผลสำเร็จ ตลอดรวมถึงท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจนปัจจนึก ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณบิดา มารดา สามี ครอบครัว และเพื่อนร่วมชั้นเรียนปริญญาโท กฎหมายมหาชนทุกท่านที่ให้การสนับสนุน เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการศึกษาโดยตลอดมาและในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายนี้หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีประโยชน์และมีคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้วผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณบิดา มารดา สามี ครอบครัว ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้ศึกษาเสมอมา แต่หากยังมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับความบกพร่องไว้แต่เพียงผู้เดียว

รพีพร ต้นประกาศ

ธันวาคม 2564

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	6
3. กรอบแนวคิดการวิจัย .....	6
4. ขอบเขตการวิจัย .....	6
5. ระเบียบวิธีวิจัย .....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
บทที่ 2 แนวคิดทั่วไปของการควบคุมฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	8
1. แนวคิดทั่วไปของการควบคุมฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง .....	9
1.1 วิธีการในการควบคุมฝ่ายปกครอง .....	12
1.2 หลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง .....	14
1.3 ประเภทของการกระทำของฝ่ายปกครอง .....	21
2. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	24
2.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง .....	25
2.2 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง .....	26
2.3 ลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครอง .....	27
2.4 แนวคิดของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	28
2.5 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	29

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	30
3.1 ประเภทของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	30
3.2 ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ .....	34
3.3 ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ .....	34
3.4 ผลขอคำสั่งทางปกครอง .....	37
4. ระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย .....	38
4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ในประเทศไทย .....	38
4.2 ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย .....	42
4.3 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยตามกฎหมาย จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง .....	42
4.4 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายตามกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง .....	61
บทที่ 3 ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ .....	76
1. ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของ ประเทศเยอรมนี .....	77
2. ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของ ประเทศฝรั่งเศส .....	86
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ในระบบกฎหมายไทย .....	94
1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง .....	95
2. ปัญหาเรื่องการทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง .....	98
3. ปัญหาเกี่ยวกับระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและ ระบบการพิจารณาอุทธรณ์ .....	102



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	111
1. สรุปผลการศึกษา .....	111
2. ข้อเสนอแนะ .....	115
บรรณานุกรม .....	119
ประวัติผู้ศึกษา .....	124



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง	97
ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบเรื่องการทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง .....	101
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และระบบการพิจารณาอุทธรณ์ .....	108



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยแบ่งอำนาจปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้งสามเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจทั้งสามซึ่งกันและกัน โดยอำนาจแต่ละฝ่ายก็มีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ซึ่งฝ่ายปกครองนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายปกครองเป็นส่วนราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นและมีการแบ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายปกครองออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การดำเนินการด้านต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นนั้น ผลของการดำเนินการด้านต่างๆ นั้นก็อาจจะต้องกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนไม่มากนักน้อย

ก่อนปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ และได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองไว้แล้ว อาทิเช่น ระยะเวลาอุทธรณ์ วิธีการอุทธรณ์ โดยมีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่แตกต่างกันไปมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสม<sup>1</sup> ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยจึงได้มีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากประชาชนถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐแล้วนั้น ก็ยังมีการถูกควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองจากองค์กรภายนอก กล่าวคือมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตาม

<sup>1</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์.คำอธิบายกฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 28 แก้ไขเพิ่มเติม สำนักพิมพ์วิญญูชน :

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>2</sup> อยู่ในฐานะเท่าเทียมกับศาลยุติธรรม โดยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย พิพากษาคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ โดยแยกคดีที่เป็นเรื่องการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐออกเป็นคดีปกครองออกจากคดีแพ่งทั่วไป สาเหตุที่ต้องแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งทั่วไปจากแนวความคิดปรัชญา และผลของกฎหมายคดีแพ่งและคดีปกครองมีความแตกต่างกัน โดยคดีแพ่งใช้การพิจารณาคดีแบบระบบกล่าวหา (Accusatorial System)<sup>3</sup> คือผู้ที่กล่าวอ้างพยานหลักฐานผู้นั้นจะต้องนำสืบข้อเท็จจริงต่างๆ ฝ่ายผู้พิพากษาจึงทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินคดีตามเอกสารหลักฐานที่ผู้นั้นกล่าวอ้าง โดยโจทก์และจำเลยทั้งสองฝ่ายต่อสู้ชี้แจงหลักฐานและเรียกพยานขึ้นมาเอง แต่ในการพิจารณาของศาลปกครองนั้นจะใช้การพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน<sup>4</sup> (Inquisitorial System) คือศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงใดๆ ได้ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังเฉพาะคู่กรณีทั้งสองฝ่าย สาเหตุที่ใช้ระบบไต่สวน มาจากเหตุที่คดีปกครองเป็นกรณีที่มีนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เป็นการใช้อำนาจดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่ได้อยู่บนหลักของความเสมอภาคกันระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองกับประชาชน<sup>5</sup> ประกอบกับพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่จะต้องใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง อยู่ในกรอบครอบงำของฝ่ายปกครองทั้งหมด ถือเป็นภาระที่ฝ่ายเอกชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งประสงค์ฟ้องคดีปกครองจะหาเอกสาร หลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของฝ่ายเอกชนหรือประชาชน ได้ ดังนั้นในการค้นหาข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานต่างๆ ถ้าคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างเหมือนกับคดีในศาลยุติธรรมก็อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือประชาชนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ใน

<sup>2</sup> อักษรทรร จุฬารัตน. *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง*. สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพฯ: 2549 บทพิเคราะห์. หน้า 5 - 13

<sup>3</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 1. หน้า 322

<sup>4</sup> เรื่องเดิม. หน้า 359

<sup>5</sup> รติกร เจือกโวัน. *ศาลปกครอง - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองของสถาบันประปภเกล้า*. หน้า 3. สืบค้นจากเว็บไซต์ [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ศาลปกครอง](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ศาลปกครอง).

สืบหาพยานหลักฐานเพื่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ โดยตุลาการศาลปกครองมีอำนาจ  
ไต่สวนเพื่อค้นหาความจริงด้วยตนเอง ดังนั้นตุลาการศาลปกครองจึงทำหน้าที่หลักในการ  
พิจารณาคดีและไต่สวนหาข้อเท็จจริง ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเข้าใจในแนวคิด ปรัชญา  
ในคดีปกครองและหลักการของกฎหมายปกครองเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายที่  
เกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของคำสั่งทาง  
ปกครอง ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วเป็นไปตามหลักการการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย  
กฎหมาย เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยศาล  
ปกครองถือได้ว่าเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ  
ทางปกครอง<sup>6</sup>

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ  
กระทำราชการของฝ่ายปกครอง ตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยนั้น บัญญัติไว้ให้  
สามารถทำได้โดยการตรวจสอบความชอบของคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองโดย  
องค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานกำหนดให้มีอำนาจ ตามหลักเกณฑ์  
วิธีการและระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นๆ ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการ  
พิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายปกครองในระบบ  
กฎหมายไทย มุ่งประสงค์ให้องค์กรใดเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำของฝ่าย  
ปกครองมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อจะได้  
แก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมถึงการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้  
อย่างรวดเร็วและเกิดประโยชน์ในภารกิจของรัฐด้วยอีกประการหนึ่ง เหตุผลที่ให้อุทธรณ์ภายในฝ่าย  
ปกครองนั้นด้วยเหตุที่เป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ย่อมมีความเชี่ยวชาญ มีความเข้าใจใน  
กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้นใช้บังคับ ประการที่สองการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย  
ของคำสั่งทางปกครองหรือตรวจสอบการใช้อำนาจกระทำราชการของฝ่ายปกครองโดยสามารถกระทำ  
ได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ คืออำนาจการพิจารณาจากศาลปกครองนั่นเอง แต่ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่  
การพิจารณาของศาลปกครองนั้น ประชาชนได้รับผลกระทบก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่  
กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตามที่ได้อ้างไว้แล้วในข้างต้น นั่นคือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง  
ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมายฉบับนี้เป็น  
กฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลาง หรือกล่าวอีกประการหนึ่งคือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งกำหนด

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในการ  
ปกครองและการกระทำทางปกครอง, 2546 กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 19-20.

หลักเกณฑ์ ขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่แต่สืบเนื่องจากก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับนั้นก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะจะต้องมีมาตรฐานเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ จะต้องบัญญัติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักกเว้นว่ากฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งจะต้องมีการประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน หรือมีมาตรฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น โดยจะต้องไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ซึ่งได้กำหนดไว้ตามกฎหมายกลาง กล่าวคือต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย<sup>7</sup>

ดังนั้น ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกระทบกระเทือนสิทธิ จะนำคดีขึ้นสู่ศาล การพิจารณาวินิจฉัยต่อปกครองนั้น จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน เรียกว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นเงื่อนไขบังคับก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับตามบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>8</sup> ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเรื่องของระบบอุทธรณ์แบบบังคับ โดยประชาชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะก่อน ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นจะฟ้องได้ต่อเมื่อ ประชาชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิการดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการดังกล่าวมาแล้วและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกระทบกระเทือนสิทธิจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองจะต้องศึกษาขั้นตอน วิธีการ รวมถึงระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับนั้นๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องได้กำหนดไว้แตกต่างกันไป เกิดความไม่เข้าใจในระบบอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หลงผิดคลาดเคลื่อนในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เช่น การยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดเวลา การไม่ดำเนินการตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น ซึ่งจากกรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้ประชาชนเสียสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล กล่าวคือประชาชนแพ้อคดี

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง

ตั้งแต่ยังไม่เริ่มฟ้องคดีหรือยังไม่มีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่าความซับซ้อนของระบบอุทธรณ์ภายในของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับการเยียวยาจากกระบวนการของศาลปกครองซึ่งย่อมต้องมีเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งหมายให้ประชาชนได้รับผลกระทบ เต็มคร่อนเสียหาย มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง โดยต้องมุ่งเน้นให้เป็นเป็นไปหลักความยุติธรรมของกฎหมายอย่างแน่แท้

ผู้ศึกษามองว่ากระบวนการของระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น เป็นเงื่อนไขที่เป็นเรื่องที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ยากมากขึ้น ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครองให้ได้รับการเยียวยาได้อย่างรวดเร็ว จากกรณีที่ประชาชนจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ซึ่งเป็นเงื่อนไขก่อนฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น ถือได้ว่าการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเบื้องต้น แต่หากมีขั้นตอนในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองไปผู้บังคับบัญชา หรือคณะกรรมการที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ โดยผลที่เกิดขึ้นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับการเยียวยาล่าช้าหรืออาจได้รับผลกระทบอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้รับทราบคำสั่งจากการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง อันเนื่องมาจากการวินิจฉัยออกคำสั่งของฝ่ายปกครองตามลำดับขั้น ทั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งหวังว่าระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกจะเป็นการรักษาสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้มากกว่าและรวดเร็วกว่าระบบอุทธรณ์แบบบังคับ และนอกเหนือจากที่ประชาชนยังคงได้รับการประกันสิทธิ เสรีภาพ ของตนแล้ว หน่วยงานทางปกครองก็ต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ รอบคอบในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเกิดความเป็นคุณภาพซึ่งกันและกัน

ฉะนั้นควรให้มีการศึกษาถึงปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การพิจารณา คำอุทธรณ์ หลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ รวมถึงระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ที่เป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่ระบบอุทธรณ์แบบบังคับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ และมีความเหมาะสมเพียงใด อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย วิวัฒนาการของกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีและหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและข้อขัดข้องของระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามให้มีความเหมาะสม

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้ศึกษาวางกรอบการค้นคว้ามุ่งเน้นแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับและระบบเพื่อเลือก โดยจะต้องมีหลักเกณฑ์ในด้านประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาค ยุติธรรมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

## 4. ขอบเขตของการวิจัย

จะดำเนินการศึกษาในส่วนอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย โดยศึกษาในส่วนการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีระบบอุทธรณ์แบบบังคับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ และมีความเหมาะสมเพียงใด อย่างไร



## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ โดยศึกษาจากตำรา เอกสาร บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เอกสารทางวิชาการของหน่วยงานราชการ รวมถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศแล้วนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ผล

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย วิชาการของกฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

6.2 ทราบถึงทฤษฎีและหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลา รูปแบบ เงื่อนไข และระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

6.3 ทราบถึงปัญหาและข้อขัดข้องของระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย

6.4 ทราบถึงแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้มีความเหมาะสม

## บทที่ 2

# แนวคิดทั่วไปของการควบคุมฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ในการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อการบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจมหาชน กล่าวคือต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นย่อมต้องกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน การใช้อำนาจเพื่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองในด้านต่างๆ จะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ ดังนั้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่กระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนนั้น จึงมีความจำเป็นต้องถูกควบคุม มีหลักการในการควบคุมฝ่ายปกครอง อีกทั้งต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>9</sup> เมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการทำคำสั่งทางปกครองตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้แล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลใช้บังคับต่อบุคคลเมื่อได้รับทราบคำสั่งทางปกครองนั้น โดยทันที และผลของคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวต่อสิทธิและหน้าที่ รวมถึงกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่มากนักน้อย โดยบุคคลนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองไปจนกว่าจะได้มีการยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย โดยปกติแล้วผลของคำสั่งทางปกครองสามารถยื่นต่อบุคคลอยู่ทราบที่คำสั่งทางปกครองนั้นยังไม่สิ้นผลไปด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม รวมถึงยังมีผลไปในอนาคตด้วย โดยหากผู้ได้รับผลกระทบหรืออยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นมิอาจกระทำได้ แต่ให้ดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

---

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรรมานันท์. คำบรรยายกฎหมายปกครอง ครั้งที่ 10 การควบคุมฝ่ายปกครอง เครือข่ายกฎหมายมหาชน : กันยายน 2551. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>

## 1. แนวคิดทั่วไปของการควบคุมฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นส่วนราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น โดยการแบ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายปกครองออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การดำเนินการด้านต่างๆ ของฝ่ายปกครองให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นนั้น ย่อมต้องกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนไม่มากก็น้อย ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ใช้บังคับแก่ประชาชนมากที่สุดก็คือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งทุกหน่วยงานทางปกครองจะต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการดำเนินการด้านต่างๆ เป็นสำคัญยิ่ง หลักการที่เป็นรากฐานของกฎหมายปกครองและแนวคิดในการควบคุมฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

1) **หลักนิติรัฐ**<sup>10</sup> (Etat de Droit) การ เดอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวคิดมาจากรูสโซ และ มงเตสกิเยอ ซึ่งเป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้ไว้ โดยสรุปไว้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวโดยเอกชนต้องทำตาม แต่ในขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือการกระทำและนิติกรรมทางปกครองต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยชอบด้วยกฎหมายและต้องสามารถตรวจสอบความชอบของการกระทำโดยองค์กรตุลาการ

สรุปได้ว่าหลักนิติรัฐ ถือว่าเป็นหลักการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐ ไม่ที่จะเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการควบคุมนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง หรือควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย<sup>11</sup> หลักนิติรัฐเป็นหลักการของกฎหมายมหาชนเป็นต้นกำเนิดในเรื่องของประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>10</sup> ชาลส์ แซงส์คักส์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพฯ : วิทยุชน กัณยาน 2562. หน้า 58 – 59

<sup>11</sup> เรื่องเดิม. หน้า 61

2) **หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย** หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐ<sup>12</sup> ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดๆ นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ให้ดำเนินการ และหากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการอันขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายได้ การกระทำทางปกครองโดยหลักแล้วจะต้องมีระบบที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ฝ่ายปกครองสามารถบัญญัติกฎหมายในลำดับรองเพื่อใช้บังคับได้และจะต้องสอดคล้องกับความชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้จึงมีผลทำให้การกระทำทางปกครองทุกประเภท อาทิเช่น นิติกรรมทางปกครอง การปฏิบัติการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง กฎ ประกาศ ระเบียบ จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้และต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายใดๆ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ<sup>13</sup>คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

ก) หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่เหนือกว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง ฉะนั้นการกระทำ หรือมาตรการของฝ่ายปกครองจะขัดแย้งต่อกฎหมายไม่ได้<sup>14</sup> หากมีส่วนใดส่วนถึงไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อาจเป็นผลให้ต้องยกเลิกกระทำ การหรือมาตรการนั้นย่อมสิ้นผลไปด้วย เช่นการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง จะต้องกระทำไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดไว้ จะขัดต่อกฎหมายมิได้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติที่เป็นบทบัญญัติของฝ่ายปกครอง รวมถึงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย

ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการอย่างไรๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ถ้าหากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กร ฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างไรๆ ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย เหตุผลของการกำหนดให้การดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย กล่าวคือการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็น

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคะเน. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พฤษภาคม 2563. หน้า 23

<sup>13</sup> บรรเจิด สิงคะเน. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ.. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560

<sup>14</sup> อ่างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 24

โมฆะเสมอหรือไม่ก่อให้เกิดผลใดในทางกฎหมาย และการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจถูกลบล้างได้<sup>15</sup>

ข) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หมายถึง ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการใดๆ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองให้กระทำการได้ ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองให้ดำเนินการ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐและหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยปกติแล้วกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองดำเนินการด้านต่างๆ ได้จะต้องมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ฝ่ายปกครองดำเนินการได้ซึ่งฝ่ายปกครองจะยกเอาจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาขึ้นกล่าวอ้างในใช้อำนาจของฝ่ายปกครองย่อมกระทำไม่ได้<sup>16</sup> หากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือมาตรการใดที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง<sup>17</sup> ในเวลาเดียวกันนั่นเอง

3) หลักการประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เป็นหลักการในการควบคุมฝ่ายปกครองอีกประเภทหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ<sup>18</sup> องค์กรฝ่ายปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องใช้อำนาจในการดำเนินการต่างๆ อาทิเช่น การออกคำสั่งต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะ ย่อมต้องกระทบกระเทือนต่อประชาชน จึงเกิดหลักการประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอาจจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง หรือเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็ได้ ซึ่งหลักการสำคัญที่เป็นหลักการประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจกล่าวได้ว่ามีความเป็นธรรมมากที่สุดก็คือ ผู้ที่ถูกผลกระทบจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีสิทธินำคดีไป

<sup>15</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546. หน้า 21

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5 : กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560. หน้า 296

<sup>18</sup> อ่างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 13

ฟ้องต่อองค์กรตุลาการ<sup>19</sup> ซึ่งเป็นองค์กรท้ายสุดที่จะเป็นหลักการประกันในการทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองตามหลักการรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการดำเนินการภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายได้อย่างเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อเกิดดุลยภาพแก่ทั้งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองเองจะได้มีวิธีแก้ไขเยียวยาและดำเนินการไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย

### 1.1 วิธีการในการควบคุมฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครอง คือการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายปกครองซึ่งอาจจะดำเนินการโดยขัดต่อกฎหมายหรือฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจอย่างไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนอันเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง โดยการควบคุมฝ่ายปกครองมีรูปแบบในการควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ อาทิเช่น ควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ควบคุมโดยหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุมโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ หรืออาจถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>20</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งอาจแบ่งการควบคุมฝ่ายปกครองหลายประเภทและหลายลักษณะด้วยกัน โดยอาจจำแนกประเภทการควบคุมฝ่ายปกครองตามระยะเวลาและวิธีการ และจำแนกตามประเภทขององค์กรฝ่ายปกครอง มีรายละเอียดดังนี้

**1.1.1 การจำแนกการควบคุมฝ่ายปกครองตามระยะเวลาและวิธีการ** โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน

1) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันหรือเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะดำเนินการ ซึ่งเป็นการควบคุมในขั้นตอนการเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองหรือก่อนที่จะดำเนินการอย่างใดๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาทางปกครอง<sup>21</sup> ตามความหมายที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั่นเอง ในการควบคุมแบบป้องกันนี้มีวิธีการที่สามารถดำเนินการก่อนที่จะฝ่ายปกครองจัดทำคำสั่งทางปกครอง อาจทำการโต้แย้งคัดค้านก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง การหารือกับสำนักงานกฤษฎีกา

<sup>19</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 25

<sup>20</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานสวัสดิการศาลปกครอง : พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2561. หน้า 2

<sup>21</sup> มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมไปถึงการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญของการให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง<sup>22</sup> ของฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง

2) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขหรือเป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง หลังจากดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ถึงอย่างไรก็ดีแม้จะมีการควบคุมแบบป้องกันมาแล้วก็ตามภายหลังจากการออกคำสั่งทางปกครอง หากเกิดผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ก็ยังต้องมีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองในเชิงแก้ไขด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการควบคุมฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ<sup>23</sup> และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของฝ่ายปกครองมากขึ้น ซึ่งการควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมหลังจากออกคำสั่งทางปกครองแล้ว มีวิธีการอยู่หลายประการด้วยกัน

2.1.2 การจำแนกการควบคุมฝ่ายปกครองตามประเภทขององค์กรฝ่ายปกครอง กล่าวคือเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการทำนิติกรรมทางปกครอง คือการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือจะเป็นการปฏิบัติการทางปกครองของฝ่ายปกครอง มิจะต้องการควบคุมการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน

1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานนั้นๆ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองในการดำเนินการใดๆ ย่อมมีกฎหมายกำหนดขั้นตอน วิธีการ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้เป็นหลักในการปฏิบัติไปตามนั้นๆ อย่างเคร่งครัด การกำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2) การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นกฎหมายที่เป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรศาล โดยหากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ว่าทางใดทางหนึ่งย่อมเกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล โดยขอให้ศาลพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และยังสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย รวมถึงอาจร้องขอต่อศาลให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

<sup>22</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 9. หน้า 1

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน

จากการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ถือได้ว่าทั้งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีความสำคัญเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมฝ่ายปกครองได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการเสริมสร้างการดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในส่วนการควบคุมเพื่อแก้ไขมิให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองขัดต่อกฎหมายจึงเป็นเรื่องการควบคุม ตรวจสอบแก้ไข ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

## 1.2 หลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง

หลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง ต้องเริ่มจากฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อเป็นที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำของปกครองฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะอำนาจในการตรากฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมาอาจแบ่งฐานอำนาจของฝ่ายปกครองได้ 4 ประการ<sup>24</sup>

ประการแรกคือ การกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ

ประการที่สอง การกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจใช้อำนาจโดยมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถเลือกใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดที่กฎหมายกำหนดและต้องดำเนินการไปตามนั้น

ประการที่สาม การกำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ โดยหากตัดสินใจแล้วจะไม่มีสิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของการกระทำได้แต่จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ประการสุดท้าย การกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดก็ได้และหากตัดสินใจแล้วย่อมมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ ซึ่งกรณีนี้ที่กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะนี้ โดยให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ และเมื่อเลือกที่จะใช้อำนาจแล้วสามารถเลือกที่จะใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดตามที่กฎหมายเปิดช่องการใช้อำนาจไว้ด้วย

<sup>24</sup> บทความ โดยคณะทำงานศึกษาและขร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-4-1.pdf> .หน้า 1



จากลักษณะของการที่กฎหมายกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจฝ่ายปกครองไว้ เป็นที่มาของฐานอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่ฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการต่าง ๆ ในทางทฤษฎี สามารถจำแนกอำนาจที่ฝ่ายปกครองได้มาเป็น 2 ประเภท ได้แก่อำนาจผูกพัน (mandatory power) และอำนาจดุลพินิจ (discretionary power)<sup>25</sup> ซึ่งต้องมีการควบคุมอำนาจทั้งสองประเภทด้วย

1) อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ของฝ่ายปกครองจะต้องอิสระในการ ใช้ดุลพินิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีขอบเขต ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจ ในการเลือกตัดสินใจแก่ฝ่ายปกครองได้หลายทาง เพื่อกำหนดให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้กฎหมาย สามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อย่างสมเหตุสมผลและเกิดความยุติธรรมตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ การใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องประกอบด้วย สารสำคัญของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างมี เหตุผลและสมควร โดยการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องควบคู่ไปกับความเป็นอิสระ ซึ่งในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่เกิดการแทรกแซงใด ๆ ต้องมีความเป็นกลาง มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองถ้ากระทำโดย ปราศจากความเป็นธรรม หรือกระทำการตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองนั้น จะถือว่าการใช้ดุลพินิจ ของฝ่ายปกครองที่ปราศจากความเป็นกลาง ความโปร่งใสและความเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย<sup>26</sup> ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการดำเนินการด้านต่างๆ ให้ภารกิจของรัฐบรรลุ วัตถุประสงค์นั้น ยังประกอบไปด้วยดุลพินิจ 2 ประเภทด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วยดุลพินิจในการ วินิจฉัยและดุลพินิจในด้านของการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) ดุลพินิจในการวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง

ดุลพินิจในการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนี้ถือได้ว่าอยู่ในส่วนที่เป็น ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการ ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับ องค์ประกอบที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมาย อาจสรุปได้ว่าฝ่ายปกครองจะต้องตีความกฎหมายและ การปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมายนั่นเอง<sup>27</sup>

<sup>25</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย. คู่มือการศึกษา วิชากฎหมายปกครอง : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2545. หน้า 133

<sup>26</sup> อ้างไว้แล้วที่เชิงอรรถที่ 24. หน้า 3-4

<sup>27</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. วารสารกฎหมาย ปกครอง 2532. เล่มที่ 8 หน้า 37

เหตุที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจวินิจฉัยได้นั้น เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้บังคับใช้ในส่วนกฎหมายเฉพาะ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้นๆ และต้องสามารถปรับข้อเท็จจริงแล้วตีความให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น จึงเกิดแนวคิดเรื่องการให้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุขึ้น เรียกดุลยพินิจประเภทนี้ว่าดุลยพินิจวินิจฉัย

## (2) ดุลยพินิจในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง

ดุลยพินิจที่จะเลือกตัดสินใจอยู่ในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจนั้น กำหนดผลของการใช้อำนาจไว้อย่างไร หากข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ฝ่ายปกครองสามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลยพินิจที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้เรียกว่า ดุลยพินิจตัดสินใจ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>28</sup> ดังนั้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไของค์ประกอบของกฎหมายแล้วผลของกฎหมายจะต้องมีความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงในการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและถือว่ากฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง<sup>29</sup>นั่นเอง

ดุลยพินิจตัดสินใจนั้นฝ่ายปกครองมีอำนาจในการตัดสินใจว่าสมควรดำเนินการอย่างไรและการดำเนินการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดผลทางกฎหมายไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลยพินิจตัดสินใจตามผลที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้เท่านั้น ไม่สามารถตัดสินใจให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ แต่หากกฎหมายบัญญัติผลทางกฎหมายไว้อย่างไม่เป็นการเฉพาะเจาะจง ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจได้โดยเลือกวิธีในการดำเนินการที่จะออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ มีสิทธิตัดสินใจกำหนดเนื้อหาของคำสั่งได้อย่างเป็นอิสระ

## 2) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ของฝ่ายปกครอง

อำนาจผูกพันเป็นเรื่องของการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น การออกคำสั่งผู้ออกคำสั่งจะต้องได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายต้องการและต้องตัดสินใจไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 38

<sup>29</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 96

เท่านั้น<sup>30</sup> อำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้ไว้แก่ฝ่ายปกครอง โดยหากมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจำต้องยึดถือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด

อำนาจผูกพันของฝ่ายปกครองเป็นอำนาจมหาชน ซึ่งอาจมีข้อที่ต้องพิจารณาอยู่ว่าข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไม่ได้เหมือนกันทุกกรณี ข้อเท็จจริงที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ และหากข้อเท็จจริงในกรณีใดแตกต่างกันควรจะได้รับ การตัดสินใจที่แตกต่างกัน แต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไม่สามารถตัดสินใจให้แตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด อาจกล่าวได้ว่าอำนาจผูกพันไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองไปอำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีได้ แต่ในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนก็คืออำนาจผูกพัน มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเพราะฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิดำเนินการให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจผูกพันให้บิดเบือนได้ ซึ่งด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้อำนาจผูกพันของฝ่ายปกครองมีความแตกต่างจากอำนาจดุลยพินิจนั่นเอง

### 1.2.1 ความคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การคุมภายในฝ่ายปกครองสามารถแยกการควบคุมออกเป็น 2 ประเภท<sup>31</sup> ประเภทแรกคือการควบคุมเหนือบุคคล และประเภทที่สองคือการควบคุมเหนือการกระทำ

#### 1) การควบคุมเหนือบุคคล

เป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมเหนือขึ้นไปในระดับการบังคับบัญชา และการควบคุมเหนือขึ้นไปในระดับการกำกับดูแล

ก) การควบคุมเหนือขึ้นไปในระดับการบังคับบัญชาเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมและตรวจสอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการด้านต่างๆ ด้วยความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมหรือดุลพินิจ โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นได้ ดังนั้นการมีอำนาจควบคุมเหนือบุคคลของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารราชการ เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายในองค์กรฝ่าย

<sup>30</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 10. หน้า 292

<sup>31</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 84

ปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คำสั่งและระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์บรรลุวัตถุประสงค์ได้<sup>32</sup>

ข) การควบคุมเหนือขึ้นไปในระดับการกำกับดูแล เป็นการใช้อำนาจตามขอบเขตของกฎหมาย การควบคุมสามารถกระทำได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติขอบเขตอำนาจไว้ให้สำหรับเป็นกรอบควบคุมเท่านั้น คือการควบคุมในด้านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถไม่อนุมัติ หรือยับยั้งให้การกระทำนั้นไม่มีผลบังคับหรืออาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณี แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมหรือการใช้ดุลพินิจที่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระหรือจะใช้อำนาจกำกับดูแลเพื่อสั่งการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่สามารถกระทำได้

## 2) การควบคุมเหนือการกระทำ

โดยหลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง จะมุ่งเน้นไปในเรื่องของการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งกระทำของฝ่ายปกครองก็เป็นการกระทำในการปฏิบัติภารกิจทางปกครอง และนิติกรรมทางปกครอง ฉะนั้นเมื่อเกิดการปฏิบัติภารกิจทางปกครองขึ้นแล้วต้องพิจารณาเสมอว่าเป็นเรื่องของการละเมิดของฝ่ายปกครองหรือไม่ หากเป็นการเช่นนั้นแล้วฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเสมอ อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติภารกิจทางปกครองไม่ใช่วัตถุประสงค์แห่งการควบคุมฝ่ายปกครอง<sup>33</sup> เนื่องจากมิใช่เกิดจากการกระทำทางกฎหมายเหมือนกับนิติกรรมทางปกครอง ฉะนั้นปฏิบัติภารกิจทางปกครองไม่จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการกระทำ หากเป็นการกระทำที่บกพร่องก็สามารถเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นได้ ฉะนั้นนิติกรรมทางปกครอง จึงถือว่าเป็นวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยนิติกรรมทางปกครองสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเภทคือ กฎ และคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในการพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองประเภทใดอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบเหนือการกระทำเป็นกรณีใดประเภทใดนั้น ย่อมต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองประเภทนั้นๆ ด้วย เนื่องจากวิธีการหรือกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองทั้งสองประเภทย่อมมีความแตกต่างกัน

หากกล่าวถึงควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง หากเป็นคำสั่งที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งย้าย คำสั่งเลื่อนชั้น

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 85

เงินเดือน คำสั่งภายในฝ่ายปกครองประเภทนี้ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนี้ร้องทุกข์ก่อนจะดำเนินการให้องค์กรศาลมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบได้ แต่โดยเฉพาะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายได้เท่านั้น ศาลไม่อาจพิจารณาในส่วนของความเหมาะสมของคำสั่งภายในฝ่ายปกครองประเภทนี้ได้ และคำสั่งภายในฝ่ายปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งให้ออกจากราชการ คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งประเภทนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งประเภทนี้เสมอ เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้เฉพาะ แต่ถ้าหากกฎหมายใดมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกลางเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงจะสามารถนำข้อพิพาทดำเนินการฟ้องต่อศาลได้ ถือเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติก่อนการใช้สิทธิทางศาล

### 3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเยียวยาผลจากการกระทำของฝ่ายปกครองให้หมดสิ้นไป ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์ประการแรกเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ประการที่สองเพื่อควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะถูกควบคุมโดยองค์กรตุลาการ และประการที่สามเพื่อลดข้อพิพาทในชั้นศาล<sup>34</sup> การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรืออุทธรณ์ตามกฎหมายกลางต่างก็เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งถือเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีความสำคัญยิ่ง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครอง อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการต่างๆ ย่อมถือเป็นเงื่อนไขสำคัญตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติก่อนการใช้สิทธิทางศาลต่อไป

### 4) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาตามโครงสร้างภายในของฝ่ายปกครอง มีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทเรื่องนั้นๆ ซึ่งข้อพิพาทที่ผ่านคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาแล้ว ศาลก็จะ

<sup>34</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 167

พิจารณาได้รวดเร็วโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้ดำเนินการมาก่อนนั้นแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองก่อนที่จะไปสู่กระบวนการตรวจสอบจากภายนอก โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะกำหนดวิธีการต่างๆ เพื่อแก้ไขให้ฝ่ายปกครองดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ทำให้ประชาชนได้รับการเยียวยาโดยสะดวกไม่มีความยุ่งยาก ประหยัดค่าใช้จ่าย และเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองลำดับสุดท้ายก่อนฟ้องคดีต่อศาล<sup>35</sup> ถือเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่อำนวยความสะดวกของทั้งภาคหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครอง กับประชาชน โดยเกิดดุลยภาพสมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย

### 1.2.2 ควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งมีองค์กรควบคุมหลายประเภท ได้แก่ (1) ควบคุมทางการเมือง หรือควบคุมโดยรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การแต่งตั้งคณะกรรมการการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (2) ควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกประเภทที่ (3) ควบคุมโดยองค์กรตุลาการ โดยจะขออธิบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของการกระทำของฝ่ายปกครอง มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรม โดยการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเกิดจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายต่างๆ ซึ่งมีสิทธิร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำ หรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายแล้วแต่กรณี

การควบคุมฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็น การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยองค์กรอิสระ หรือควบคุมโดยการเมือง ซึ่งมีรูปแบบการควบคุมแตกต่างกันออกไปโดยการควบคุมการกระทำทางปกครองที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดีที่สุดก็

<sup>35</sup> เรื่องเดิม. หน้า 196 - 197

คือการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีเหตุผลในการสนับสนุนว่าเป็นระบบที่ควบคุมฝ่ายปกครองได้ดีกว่าการควบคุมประเภทอื่นๆ ได้แก่<sup>36</sup>

1) องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยศาลมีอำนาจพิจารณาคดีโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใดๆ

2) ศาลย่อมมีหน้าที่ต้องรับพิจารณา พิจารณาคดี หากประชาชนได้เสนอคำฟ้องต่อศาลตามเงื่อนไขที่ศาลได้กำหนดไว้อย่างถูกต้อง โดยศาลมีหลักประกันให้แก่ประชาชนในการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายภายในกำหนดระยะเวลา

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนหรือหักล้างข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีได้อย่างเต็มที่ เป็นธรรม

4) ศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยด้วยเหตุผล ข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ประกอบคำพิพากษาโดยไม่ตัดสินคดีตามอำเภอใจ

ด้วยเหตุผลทั้งหมดนั้นย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า องค์กรตุลาการ จะใช้ความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษา อย่างเป็นธรรมที่สุด สำหรับการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยองค์กรศาลนั้น ย่อมมีขอบเขตในการควบคุมฝ่ายปกครอง คือศาลไม่อาจควบคุมฝ่ายปกครองในเรื่องความเหมาะสมของการดำเนินการด้านต่างๆ ของฝ่ายปกครองได้ ศาลสามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายได้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถควบคุมฝ่ายปกครองได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองได้ ถึงอย่างไรก็ดีประชาชนก็ยังคงมีความเชื่อมั่นในองค์กรตุลาการต่อการควบคุมฝ่ายปกครองมากกว่าการควบคุมฝ่ายปกครองรูปแบบอื่นๆ

### 1.3 ประเภทของการกระทำของฝ่ายปกครอง

การกระทำทางปกครอง เป็นผลการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองที่ประสงค์จะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือเป็นการกระทำการขององค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ที่มุ่งเป็นการแสดงความสัมพันธ์อันมีลักษณะเป็นการก่อกำเนิดและหน้าที่ของบุคคล โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ที่มีต่อเอกชน ซึ่ง การกระทำทางปกครอง สามารถแยกออกเป็น 2 ลักษณะ<sup>37</sup> ได้แก่ การกระทำทางปกครอง

<sup>36</sup> เรื่องเดิม. หน้า 255

<sup>37</sup> สมยศ เชื้อไทย. การกระทำทางปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530).

ในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติการทางปกครอง (Real Act) และการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Juristic Act)

1) การปฏิบัติการทางปกครอง<sup>38</sup> หมายความว่า การกระทำขององค์กรรัฐ องค์กรฝ่ายปกครอง หรือองค์กรเอกชนกระทำการแทนองค์กรของรัฐ โดยการกระทำนั้นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่า และการกระทำดังกล่าวขององค์กรที่กล่าวมานั้นไม่ใช่เป็นลักษณะของ นิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากขาดองค์ประกอบในลักษณะของนิติกรรมทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง

ซึ่งการปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นกระบวนการก่อนที่จะออกนิติกรรมทางปกครอง เช่นการแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการรับทราบข้อกล่าวหา ตามกระบวนการของคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยของหน่วยงานของรัฐ หรือจะเป็นกระบวนการอื่นใด เช่น มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีผลบังคับแล้วนั้นก็เป็นการปฏิบัติการทางปกครองอย่างหนึ่ง เช่น คำสั่งหรือถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานตามท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร<sup>39</sup> ดังนั้นความหมายและลักษณะของการปฏิบัติการทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางข้อเท็จจริงโดยมุ่งผลให้เกิดในทางข้อเท็จจริงหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของใช้อำนาจบังคับทางกายภาพของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังพลเพื่อจุดประสงค์ในสลายการชุมนุมของคณะผู้ร่วมอุดมคติทางการเมือง หรือการบังคับชำระหนี้ตามมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น แต่อย่างไรก็ดีจะพิจารณาประเภทของการกระทำทางปกครองว่าเป็นการปฏิบัติการทางปกครองนั้นย่อมต้องพิจารณาจากองค์ประกอบอย่างน้อยคือการกระทำดังกล่าวต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายและขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งซึ่งเป็นลักษณะของนิติกรรมทางปกครองด้วย

2) นิติกรรมทางปกครอง<sup>40</sup> หมายความว่า การกระทำขององค์กรรัฐ องค์กรฝ่ายปกครอง หรือองค์กรเอกชนกระทำการแทนองค์กรของรัฐ โดยการกระทำนั้นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่า แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำฝ่ายเดียวเพื่อแสดงถึงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหรือคณะบุคคลโดยมีความประสงค์ให้เกิดผลทาง

<sup>38</sup> วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (2543), หน้า 3-6

<sup>39</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 10, หน้า 281

<sup>40</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 38, หน้า 13



กฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล โดยไม่ต้องขอความยินยอม ก่อนที่จะกระทำ

ซึ่งการทำนิติกรรมทางปกครองมีลักษณะพิเศษมีความแตกต่างจากการปฏิบัติการทางปกครอง โดยจะต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญทั้ง 4 ประการ<sup>41</sup>ด้วยกันคือ

ประการแรก นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อแสดงเจตนาออกไปภายนอกให้ปรากฏต่อบุคคล

ประการที่สอง การแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นต้องมีความประสงค์หรือความมุ่งหมายที่มีความต้องการให้เกิดผลในทางกฎหมายไม่ว่าทางหนึ่งทางใดด้วย

ประการที่สาม ผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการมุ่งประสงค์ให้เกิดผลขึ้นคือการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือสามารถเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการ ละเว้นกระทำการ หรือกระทำการอย่างใดๆ อันเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล<sup>42</sup>

ประการสุดท้าย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว โดยคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ให้ความยินยอมในผลของการกระทำนั้น

จากลักษณะของนิติกรรมทางปกครองที่สำคัญทั้ง 4 ประการนั้น สามารถจำแนกประเภทของนิติกรรมทางปกครองได้อีก 2 ประเภท<sup>43</sup>คือ นิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” และนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”

1) นิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” เป็นการให้นิยามตามความหมายในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้คำนิยามความหมายไว้เป็นประการเดียวกัน หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่น

<sup>41</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 10. หน้า 280

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง”

<sup>43</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 10. หน้า 285

ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ<sup>44</sup> จากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นทำให้กฎแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองคือ เป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งมีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่บังคับเฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามและมีผลใช้บังคับได้เสมอจนกว่าจะมีการยกเลิกหรือมีการเปลี่ยนแปลงเป็นประการอื่น ซึ่งความแตกต่างของกฎกับคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมต้องมีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป

2) นิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” นิยามตามความหมายในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจาก กฎ อย่างชัดเจนคือคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือฝ่ายปกครอง โดยมีผลเป็นการมุ่งหมายเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

แต่อย่างไรก็ดีนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” เป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือฝ่ายปกครอง ด้วยกันทั้งสิ้น<sup>45</sup> แต่หากมีความแตกต่างกันในทางลักษณะเรื่องผลที่มุ่งบังคับเป็นการทั่วไป และผลเป็นการมุ่งหมายเพื่อใช้บังคับเฉพาะกรณี ในส่วนความหมาย ประเภท และลักษณะสำคัญรวมถึงองค์ประกอบที่สำคัญของคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างไรนั้นจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

## 2. แนวคิดของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นหลักสำคัญของการควบคุมการกระทำทางปกครองและคำสั่งทางปกครองซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้กรอบอำนาจของกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ โดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสแก้ไข ตรวจสอบ ทบทวน การกระทำของฝ่ายปกครองให้มีความถูกต้อง เป็นธรรม รวมถึงความเหมาะสมทั้งในด้านการใช้ดุลยพินิจ (ปัญหาข้อเท็จจริง) หรือทั้งในด้านความชอบของกฎหมาย (ปัญหาข้อกฎหมาย) อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการเยียวยาแก้ไข

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ความหมายของ “กฎ” และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ความหมายของ “กฎ”

<sup>45</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 38. หน้า 23

ผู้ได้รับผลกระทบจากฝ่ายปกครองในเบื้องต้นก่อนที่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป

## 2.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

ความหมายของคำสั่งทางปกครอง ตามบทนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>46</sup> สามารถแบ่งความหมายของคำสั่งทางปกครองออกเป็นการดำเนินการตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ตาม (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ (2) การดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543)<sup>47</sup> ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการให้ทุนหรือไม่ให้ทุนการศึกษา ต่างก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสิ้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครอง คือการใช้อำนาจทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เป็นการสั่งการที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การอนุญาตให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือการยืนยันสิทธิที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎ แต่คำสั่งทางปกครองแตกต่างจากกฎ คือ คำสั่งทางปกครองไม่เป็นการบังคับทั่วไปเหมือนกฎ แต่คำสั่งทางปกครองใช้บังคับเฉพาะกรณี และไม่เป็นการบังคับแก่บุคคลทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะบุคคล ได้แก่ การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การรับรอง การรับจดทะเบียน รวมถึงประการสำคัญก็คือ การวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งบทนิยามที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้รับความเสียหายจากผลของคำสั่งทาง

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

<sup>47</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปกครองหรืออาจไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองนั้น จึงใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งและมีการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์มายังผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองลักษณะเช่นนี้จึงถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองด้วย

## 2.2 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองหากพิจารณาแล้วมีหลายประเภทด้วยกัน ขึ้นอยู่กับการพิจารณา ด้านกระบวนการ ขั้นตอน เนื้อหา รูปแบบ ด้านการกำหนดสิทธิหน้าที่ หรือในด้านอื่นๆ ใดของคำสั่งทางปกครอง แล้วแต่ที่จะแบ่งแยกในแต่ละด้าน แต่หากพิจารณาผลกระทบที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแล้วนั้น อาจแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองได้ดังนี้<sup>48</sup>

(1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ในด้านการรับรองสิทธิ หน้าที่ หรือการรับรองสถานภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นการก่อสิทธิซึ่งฝ่ายปกครองได้ให้ประโยชน์ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุญาต การอนุมัติ รวมถึงการให้สัมปทาน การให้ทุนการศึกษา การให้สัญชาติ เป็นต้น

โดยจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นเรื่องของการก่อตั้งสิทธิซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองเสมอ<sup>49</sup>

(2) คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจกล่าวได้ว่าคำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและสถานภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นผลเสียหรือเป็นไปในด้านลบไม่เกิดประโยชน์ และมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขับขี่ คำสั่งไม่ให้ทุนการศึกษา คำสั่งให้ชำระภาษีเพิ่มขึ้น

(3) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการออกคำสั่งในครั้งนั้นแต่ให้ผลเป็นสองอย่าง กล่าวคือเป็นคำสั่งที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผลเสียต่อบุคคลอื่นซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งแต่เป็นผลร้ายต่อบุคคลที่สาม หรืออาจเป็นผลร้ายต่อผู้รับคำสั่งแต่เป็นคุณแก่บุคคลที่สามก็ได้ เช่น คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเกิดประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งแต่เป็นผลเสียต่อเจ้าของที่ดินใกล้เคียง โดยคำสั่งทางปกครองประเภทเกิดผลสองอย่างนี้เป็นเรื่องที่ซับซ้อนไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนในการพิจารณา การวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง

<sup>48</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์.กฎหมายปกครองภาคทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 1.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ 2554. หน้า 140

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน

ซึ่งอาจมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจากบุคคลที่สาม โดยในเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทางนี้ยังไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายไทย<sup>50</sup>

### 2.3 ลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครอง

องค์ประกอบและสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง (Order Administrative) จากคำนิยามในบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถจำแนกลักษณะที่สำคัญของคำสั่งทางปกครองออกมาได้ดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ (Authority) เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ อาจจะเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองเองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองจากรัฐในการดำเนินการใดซึ่งจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

(2) คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ (Acte Unilateral) เป็นการใช้อำนาจฝ่ายของฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวบังคับโดยเอกชนมิได้ยินยอม เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐซึ่งเป็นอำนาจบริหาร ที่ไม่รวมถึงการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ<sup>51</sup> ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองจะเป็นอำนาจในทางมหาชน

(3) คำสั่งทางปกครองมีผลเฉพาะกรณี (Particular Case) มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ มีผลเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งจะต้องระบุตัวบุคคลได้เท่านั้นไม่ผูกพันกับบุคคลเป็นการทั่วไป<sup>52</sup> หรือเป็นการมุ่งหมายเฉพาะกลุ่มบุคคลโดยสามารถระบุเป้าหมายของกลุ่มบุคคลได้โดยชัดเจน

(4) คำสั่งทางปกครองต้องมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย (Regulation) เจตนามุ่งประสงค์เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวร เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มุ่งผลในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครอง

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.หน้า 141

<sup>51</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สื่อปัญญา 2540. หน้า 102

<sup>52</sup> สันติ กองภูมิน.ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,กรุงเทพฯ.2558.หน้า 12-13

(5) คำสั่งทางปกครองต้องมีผลภายนอกโดยตรง (Direct External Legal Effect) กับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นสาระสำคัญหากว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นและยังปรากฏผลอยู่ภายใน ก็ถือว่าเป็นการเตรียมการหรือการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก รวมถึงต้องกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครองอย่างยิ่ง มีข้อสังเกตว่าคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาที่มีผลกระทบต่อผู้ใต้บังคับบัญชา บางกรณีถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองแม้ยังไม่ได้มีผลออกไปสู่ภายนอกก็ตาม<sup>53</sup>

จากลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น พอจะสรุปได้ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองโดยมุ่งหมายให้เกิดผลในทางกฎหมายและมีสภาพบังคับให้ผู้รับผลของคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตาม โดยใช้อำนาจเหนือกว่าบังคับเพื่อให้เกิดผลออกไปภายนอกโดยตรงไปยังผู้รับผลของคำสั่งทางปกครอง โดยมีลักษณะให้กระทำการงดเว้นกระทำการ อนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง มีผลบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งและบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง จะเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองซึ่งต้องอาศัยฐานอำนาจมหาชนในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น จะมีอำนาจเหนือที่จะสามารถกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำการไว้ อำนาจเหนือกว่าของฝ่ายปกครองนั้นย่อมต้องกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยแน่แท้ จึงเป็นผลสืบเนื่องให้เกิดการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นบรรทัดฐานของหลักการทางปกครอง

#### 2.4 แนวคิดของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองถือเป็นขั้นตอนในการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้มีโอกาสทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในกระบวนการทางปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายให้ฝ่ายปกครองควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรวมถึงความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง<sup>54</sup> ประชาชนย่อมมีสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นแนวคิดของหลักการปกครอง โดยรัฐต้องใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้ ดังนั้นจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการปกครองหลายประการด้วยกัน ประการที่สำคัญยิ่งประการแรกคือประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ

<sup>53</sup> อ่างไว้แล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 29

<sup>54</sup> ประวีณ ฒ นคร.หลักการ แนวคิด กระบวนการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ สำนักงาน ก.พ.

จากคำสั่งทางปกครอง ต้องได้รับการเยียวยาในเบื้องต้น โดยขอให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไข ตลอดจนเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนผู้นั้นได้ ถือเป็นมาตรการการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการทางปกครอง ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ฝ่ายปกครองมีโอกาสดำเนินการได้ทันท่วงที และนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือปราศจากความเหมาะสมไม่ว่าจะเป็นในด้านของการใช้ดุลยพินิจและในด้านของความชอบของกฎหมายด้วยตนเองก่อน และประการที่สำคัญประการสุดท้าย คือเป็นการลดจำนวนข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองให้ลดน้อยลง เนื่องจากข้อพิพาทบางเรื่องได้ถูกระงับลงโดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาจนเป็นที่พอใจแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองแล้วนั้น จึงถือได้ว่าการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่ง และเกิดประโยชน์ในระบบยุติธรรมทางปกครองอย่างมาก<sup>55</sup> โดยข้อพิพาทบางเรื่องไม่ต้องนำไปสู่การฟ้องศาลอันเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการ ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการที่ทำให้ฝ่ายปกครองตรวจสอบแก้ไขความบกพร่องรวมทั้งความผิดพลาด เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพต่อประชาชนอย่างสูงสุด

### 2.5 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มีวัตถุประสงค์ซึ่งกันไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีขึ้นองค์การที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง คือศาลปกครอง ซึ่งวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองประกอบด้วยความสำคัญ 3 ประการ<sup>56</sup> ดังนี้

ประการแรกเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแก้ไขผลกระทบที่มีต่อประชาชน โดยในชั้นของการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนคำสั่ง รวมถึงการดำเนินการทางปกครอง เพื่อนำมาสู่การให้ความเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

<sup>55</sup> อุทัย หงส์ศิริ. การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2541. หน้า 109

<sup>56</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2539. หน้า 110

ประการที่สอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเอง ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองมีรายละเอียดข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีที่แตกต่างกัน เป็นเรื่องความซับซ้อนของการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่รอบคอบพิจารณาข้อเท็จจริงรวมถึงข้อกฎหมายประกอบการออกคำสั่งแต่ละเรื่องด้วยแล้วนั้น ก็อาจเกิดความผิดพลาดในเรื่องนั้นได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงรวมถึงนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งผิดพลาดนั้นเองได้ หรือหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นยันผลของคำสั่งเดิม ผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่ามีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง

ประการที่สาม เนื่องจากข้อพิพาทบางเรื่องอาจจะรับลงในชั้นของการอุทธรณ์แล้ว จึงถือว่าเรื่องของการบริหารงานของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกทางปกครองที่ดีและการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนฟ้องคดีปกครอง ถ้าหากผู้ได้รับผลกระทบจากฝ่ายปกครองเห็นว่าในเรื่องที่อุทธรณ์โต้แย้งไปนั้นได้รับการเยียวยา แก้ไข บรรเทาความเดือดร้อนจนเป็นที่พอใจแล้ว ก็ไม่ต้องใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นการลดจำนวนข้อพิพาทคดีปกครองหรือเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาลปกครองอีกประการหนึ่ง

### 3. ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งปกครองเป็นการโต้แย้งจากผู้รับผลของคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ทบทวน แก้ไข คำสั่งที่ผิดพลาดส่งผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทำให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในออกคำสั่งนั้นๆ ด้วย

#### 3.1 ประเภทของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ตามหลักการของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง พบว่ามีระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่บังคับใช้ในแต่ละประเทศนั้นอย่างแตกต่างกันไป โดยอาจจำแนกระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง



หลักการนี้เป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์ในการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองในชั้นฝ่ายปกครอง โดยคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชาและหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน<sup>57</sup> ภายในฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ โดยหลักนี้เป็นการวางหลักให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของคำสั่งทางปกครอง มีโอกาสได้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ครบตามขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล ถ้าเรื่องใดยังไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็จะตัดสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและเป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองรวมถึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการในการทำคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมของฝ่ายปกครองโดยต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบการตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองและระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขในการห้ามมิให้ศาลปกครองรับพิจารณาเรื่องที่ยังไม่ได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วน

1) ระบบอุทธรณ์บังคับภายในฝ่ายปกครองเป็นระบบตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่กำหนดให้คู่กรณีหรือผู้เสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ทางปกครองตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในเรื่องนั้นๆ หรือในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ คู่กรณีหรือผู้เสียหายก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายกลาง ก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง<sup>58</sup> นอกจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองคำสั่งทางปกครอง ยังมีเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีความเห็นแย้งจากคำอุทธรณ์จะต้องให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจจะต้องประกอบไปด้วยหลัก 4 ประการด้วยกัน

- หลักความเป็นกลาง การพิจารณาในด้านใดนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางไม่เอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว

<sup>57</sup> ประเวศ อรรถสุกผล. ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547. หน้า 31

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 32

- หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ และนำข้อเท็จจริงนั้นมาพิจารณาอย่างเป็นธรรม

- หลักการใช้เหตุผล ความเป็นเหตุและผลที่ตามมาจากเหตุในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ต้องใช้หลักการนี้ร่วมพิจารณาเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพิจารณา

- หลักการกระทำต้องเปิดเผย การดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องไม่ปกปิดข้อมูล ปกป้องสิทธิของประชาชน มีความระมัดระวังรอบคอบในการดำเนินการและต้องเปิดเผยสามารถตรวจสอบได้

ซึ่งหลักทั้งสี่ประการนี้มีผลดีคือเป็นการถ่วงดุลข้อเท็จจริง และเป็นการกำหนดประเด็นกรณีให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาดำเนินการของฝ่ายปกครอง อีกทั้งเป็นการกำหนดขอบเขตการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองทั้งในด้านระยะเวลาและในด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้ได้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีและผู้เสียหายที่ได้รับผลของคำสั่งทางปกครอง และเป็นมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการควบคุมการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นธรรมถูกต้องตามกฎหมาย

2) เจื่อนใจในการห้ามมิให้ศาลปกครองรับพิจารณาเรื่องที่ยังไม่ได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วน<sup>59</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอจะสรุปได้ว่าหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในปกครอง ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง คือหลักการแบ่งอำนาจ หลักของความแน่นอนของนิติกรรมทางปกครองและหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของประชาชน และหลักความรับผิดชอบตามระบบสายงานการบังคับบัญชาประกอบกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครอง โดยจะขอสรุปดังต่อไปนี้

ก) หลักการแบ่งอำนาจเป็นหลักการที่เป็นการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ทำคำสั่งต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และต้องมีความสามารถเฉพาะทางด้านนั้นๆ เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากฝ่ายบริหาร ซึ่งศาลปกครองจะไม่ก้าวล่วงการรับมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองจากฝ่ายบริหาร

ข) หลักความแน่นอนของนิติกรรมทางปกครองและหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของประชาชน หลักการนี้ต้องมีความชัดเจน ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องตรวจสอบ

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน

และทบทวนการออกคำสั่งทางปกครอง<sup>60</sup>อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามการทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าหรือคณะกรรมการต่างๆ การทบทวนคำสั่งดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการชัดเจน สมเหตุสมผล เป็นที่สุดแล้วในฝ่ายปกครองโดยอาจเปลี่ยนแปลงหรือยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมก็ได้ และยังเกิดความแน่นอนชัดเจนของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลผูกพันใช้บังคับแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคือประชาชน ได้ทราบว่าสิทธิหน้าที่ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้รับกระทบกระเทือนสิทธิของตนเองหรือไม่ ผู้รับผลแห่งคำสั่งทางปกครองหากได้รับผลกระทบสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุผลทางกฎหมายนี้เป็นผลให้เกิดหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของประชาชนตามมาอย่างเป็นระบบ

ค) หลักความรับผิดชอบตามระบบสายงานการบังคับบัญชาประกอบด้วย ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หลักการนี้เป็นการวางระบบเงื่อนไขก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยฝ่ายปกครองจะต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารราชการหรือการจัดทำบริการสาธารณะ การการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นมีระบบความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน<sup>61</sup>ของฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้บริหารราชการหรือจัดทำบริการ สาธารณะอย่างเต็มที่ หากการทำคำสั่งทางปกครองกระทบกระเทือนสิทธิต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง แล้วเกิดสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลทุกคดีโดยไม่ได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อน อาจมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการหรือการการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองเป็นมาตรการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองหรือตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายปกครองต้องดำเนินการทำคำอุทธรณ์ที่ต้องการจะโต้แย้งยื่นต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยมุ่งเจตนาเพื่อให้ฝ่ายปกครองแก้ไข เปลี่ยนแปลง ระวัง ยับยั้ง ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งตลอดรวมถึงการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง เพื่อเยียวยาผลกระทบหรือความเสียหายให้แก่ผู้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายปกครองจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องของกระบวนการควบคุมตามลำดับขั้น ทั้งนี้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบด้วยกัน

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 33

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 34

### 3.2 ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองในระบบอุทธรณ์แบบบังคับนั้น มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือคู่กรณีจะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้รับการแก้ไขตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อน จึงสามารถใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ หากไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะเสียสิทธิที่จะดำเนินการต่อในชั้นพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้<sup>62</sup> โดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองในระบบอุทธรณ์แบบบังคับนั้นเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี ซึ่งสามารถจำแนกออกได้อีก 2 ประเภทคือ

(1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองในระบบอุทธรณ์แบบบังคับทั่วไป เป็นกรณีที่กฎหมายของฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดขั้นตอนของการอุทธรณ์ภายในไว้ กล่าวคือหากไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ในระบบอุทธรณ์แบบบังคับทั่วไปซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายกลาง จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายกลางทุกกรณีซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับตามกฎหมายก่อนที่คู่กรณีจะสามารถใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

(2) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองในระบบอุทธรณ์แบบบังคับเฉพาะ เป็นกรณีที่มีกฎหมายของฝ่ายปกครองกำหนดขั้นตอนของการอุทธรณ์ภายในไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอน วิธีการรวมถึงระยะเวลาที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะของฝ่ายปกครองนั้น ซึ่งมีขั้นตอน วิธีการรวมถึงระยะเวลาของกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับก็ได้กำหนดไว้แตกต่างกัน คู่กรณีจำเป็นต้องศึกษาขั้นตอนวิธีการรวมถึงระยะเวลาของกฎหมายเฉพาะนั้นๆ เนื่องจากเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับเช่นเดียวกันกับแบบบังคับทั่วไป คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะก่อนเสมอจึงจะสามารถใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

### 3.3 ระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

ระบบการอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ เป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ให้เป็นแบบไม่บังคับ<sup>63</sup> ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือจะนำคดี

<sup>62</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 51 .หน้า 386

<sup>63</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 57. หน้า 33

ขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงก็ได้ ถือว่าเป็นสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเลือกดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งก็ได้

ระบบการอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับยังสามารถแบ่งออกเป็นการอุทธรณ์ตามปกติอันมีลักษณะเป็นการภายในตามสายการบังคับบัญชา และการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ<sup>64</sup> ระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับสามารถจำแนกออกได้อีก 2 ประเภทคือ

(1) ระบบการอุทธรณ์แบบแบบปกติทั่วไป เป็นลักษณะที่เป็นทางเลือกให้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือนำคดีฟ้องต่อศาลโดยตรง ซึ่งลักษณะเป็นการอุทธรณ์ภายในตามสายการบังคับบัญชา โดยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยการพิจารณาอุทธรณ์เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าจะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่ หากฝ่ายปกครองจะไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็ย่อมกระทำได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือก ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากฝ่ายปกครองเกิดสิทธินำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองได้<sup>65</sup> เนื่องจากฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาจึงเป็นเรื่องที่ผู้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องได้รับการแก้ไขความเสียหายจากองค์กรยุติธรรมทางปกครอง

(2) ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ หรือการอุทธรณ์ในระบบพิเศษ<sup>66</sup> ซึ่งลักษณะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งหากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นมาก่อน แต่การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองเป็นการอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น จะไม่บังคับให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองที่เป็นเรื่องสัญญาทางปกครอง กฎ หรือความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>67</sup> การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะนี้ซึ่งหากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์

<sup>64</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จักรวรรดิ 2540. หน้า 368

<sup>65</sup> อาญา สิงห์ไกร.ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับใช้ในประเทศไทย.สารนิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.2542 หน้า 24.อ้างถึงในวิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2562 .ของ เตือนใจ เบ้าสอน. หน้า 55

<sup>66</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 64. หน้า 371

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 369

วิธีการการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยผู้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือยื่นต่อคณะกรรมการซึ่งระบุไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องนั้นๆ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้เป็นลักษณะพิเศษ โดยมีการบัญญัติรายละเอียดวิธีการดำเนินการ ระยะเวลาในการอุทธรณ์ รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ<sup>68</sup> ในกรณีนี้ถือเป็นข้อยกเว้นในระบบการอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับนั่นเอง เนื่องด้วยมีการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายหากมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตามวิธีการดำเนินการขั้นตอนก่อนนำคดีมาฟ้องศาลปกครองด้วยเช่นกัน แต่ผลของการการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะนี้ มีลักษณะที่สำคัญคือถ้าฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งของตนเองตามคำอุทธรณ์ จะเกิดเป็นคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งเดิมและหากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองไม่พอใจในผลของคำสั่งใหม่ซึ่งฝ่ายปกครองได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขมาแล้วนั้น ก็จำเป็นต้องนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองแต่จะฟ้องโต้แย้งให้ศาลวินิจฉัยในประเด็นเดิมก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้ เนื่องจากคำสั่งเดิมถือว่าไม่มีอยู่แล้วไม่สามารถบังคับได้ เพราะถูกยกเลิกโดยผลของคำสั่งใหม่เข้ามาแทนที่แล้ว<sup>69</sup>

ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับและระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ จะเห็นได้ว่าทั้งสองระบบย่อมมีข้อดี ข้อเสีย ในแต่ละระบบที่แตกต่างกัน ซึ่งจะไม่สามารถจะชี้ชัดได้ว่าระบบไหนดีกว่าและด้อยกว่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครอง บริบทรวมถึงความเป็นมาในเรื่องของกฎหมายการปกครอง การพิจารณาคดีปกครองของประเทศนั้นๆ พบว่าผลดีของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ประการแรกคือการที่ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจรวมถึงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วซึ่งในขณะเดียวกัน

ประการต่อมาถ้าเป็นระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ ประชาชนมีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยถือเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเลือกทางใดก็ได้ ซึ่งเห็นว่าเป็นประโยชน์ที่สุด แต่หากประชาชนเลือกการใช้สิทธิทางศาลก่อน การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลจะมีความล่าช้ากว่าการทบทวนตรวจสอบจากภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรศาลก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปถึงอำนาจการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองได้ ในส่วนของผลดีของการนำคดีขึ้นสู่ศาล ในระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับคือการพิจารณา

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 370

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 371 – 372

วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นศาลย่อมพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยปราศจากความเอนเอียงและการพิจารณาของศาลใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลสามารถเข้าถึงหลักฐานต่างๆ ได้มากมาย จะเห็นได้ว่าความยุติธรรมของศาลนั้นเป็นเครื่องยืนยันว่าสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองได้อย่างเป็นธรรมที่สุด ในทางกลับกันถ้าเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองเองหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป การพิจารณาของฝ่ายปกครองมีแนวโน้มว่าฝ่ายปกครองต้องยื่นยันการออกคำสั่งเดิมเนื่องจากก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใดมาย่อมผ่านการพิจารณาดำเนินการตามหลักการภายในของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมาเป็นอย่างดีและรัดกุมจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนอาจได้รับการปกป้องคุ้มครองจากคำสั่งของฝ่ายปกครองได้น้อยกว่าใช้สิทธิทางศาลอย่างแน่นอน

และประการสุดท้ายการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอน วิธีการ และหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับนั้น หากประชาชนยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา ไม่ถูกต้องตามวิธีการ รูปแบบ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั้น ซึ่งเป็นความผิดพลาดของประชาชนโดยเกิดจากความไม่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรืออาจไม่เข้าใจในสิทธิของตนเองนั้น ก็ถือว่าระบบอุทธรณ์แบบบังคับนี้เป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ก็ไม่เข้าใจในสิทธิของตนเอง ในทางกลับกันคือหากเป็นระบบการอุทธรณ์แบบทางเลือกประชาชนมีสิทธิที่จะดำเนินการอย่างใดก็ได้ที่เป็นประโยชน์มากที่สุด ซึ่งมีสิทธิเลือกให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งของตนเอง หรือสิทธิที่จะไม่ดำเนินการให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งก็ย่อมได้ เป็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

#### 3.4 ผลของคำสั่งทางปกครอง

1) การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะเกิดผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเมื่อ ผู้รับผลของคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยจะมีผลทันที นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>70</sup> ได้ยึดถือหลักการได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าผู้รับคำสั่งจะทราบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วหรือไม่ เพียงแต่ได้รับแจ้งเท่านั้น ก็เป็นอันว่าเกิดผลของคำสั่งทางปกครองสมบูรณ์

<sup>70</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563. หน้า 297

เมื่อได้รับแจ้งคำสั่งแล้วเป็นอันครบกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองและมีผลทางกฎหมายออกไปภายนอก

2) การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตลอดจนกว่าจะมีการยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือคำสั่งนั้นสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น คำสั่งทางปกครองเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีผลอยู่เรื่อยไปจนกว่าจะถูกยกเลิก หรือมีระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง<sup>71</sup> อาทิเช่น การออกไปอนุญาตก่อสร้าง มีอายุ 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าระยะเวลาในใบอนุญาตนี้เป็นเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ในส่วนของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น อาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นได้ หรือเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองอาจอุทธรณ์โต้แย้งหรือใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย

#### 4. ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

##### 4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย<sup>72</sup>

ในการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นแนวคิดที่ต้องการให้มีระบบศาลคู่ ซึ่งให้แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 เป็นจุดเริ่มต้นการจัดตั้งศาลปกครองโดยแบ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 2 คณะ ได้แก่คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทย โดยใน พ.ศ. 2522 ได้มีการยุบรวมคณะกรรมการทั้งสองคณะแล้วตั้งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีการกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในมาตรา 22 (4) กำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน กรณีที่ไม่มีมีการดำเนินการไม่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับ หลักความรับผิดชอบตามลำดับชั้นของฝ่ายบริหาร และเป็นหลักกฎหมายที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับคดีปกครองจะต้อง

<sup>71</sup> เรื่องเดิม

<sup>72</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 70. หน้า 20 - 25



นำมายึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ<sup>73</sup> ถือเป็นจุดเริ่มต้นของระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้น

4.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองของฝ่ายปกครองในประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายนี้ซึ่งได้กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาในการดำเนินการขึ้นเจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยการดำเนินการออกคำสั่ง การอนุญาต คำวินิจฉัย ของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีเหตุผลสนับสนุนในการออกคำสั่ง และคำสั่งใดมีผลเป็นการบังคับทั่วไปการออกกฎระเบียบ ประกาศ ต้องประกาศราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางแนวทางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีหนังสือถึงคณะรัฐมนตรีให้มิมติเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการเป็นการทั่วไปว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ได้กำหนดข้อเท็จจริงใดๆ ไว้เป็นเงื่อนไขสำหรับการใช้อำนาจสั่งการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งการนั้นปฏิบัติตามขั้นตอนก่อนที่จะสั่งการโดยให้มีหลักฐานสามารถยืนยันได้ว่า ผู้สั่งการ ได้พิจารณาวินิจฉัยถึงเงื่อนไขข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดขึ้นนั้นเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วนหรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่น”<sup>74</sup> จากหนังสือของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมติของคณะรัฐมนตรียังไม่เห็นสมควรตามที่เสนอมา โดยมีหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ สร 0203/10237 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2524 การวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวจึงตกไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2532 ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีมติรับเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เสนอให้มีการวางระเบียบการปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง (1)(2) ไว้พิจารณาอีกครั้ง โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเรื่องร้องทุกข์คือ นายรองพล เจริญพันธุ์ ในครั้งนี้ได้เสนอแนะคำแถลงการณ์ในเรื่องร้องทุกข์ของนายวิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร ร้องขอเพิกถอนคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ที่ 55/ 2531 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2531 เรื่องให้ผู้ร้องพ้นจากตำแหน่ง โดยเสนอแนะว่าให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มิมติเพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 แห่งระเบียบดังกล่าวโดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการในการปฏิบัติราชการ

<sup>73</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 20. หน้า 47 - 48

<sup>74</sup> รวมคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2532. หน้า 1004 อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563.

เกี่ยวกับการสอบสวน การแจ้งข้อกล่าวหา การนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหา การระบุเหตุผลในการออกคำสั่งให้ตรงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ<sup>75</sup> แต่การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไม่เสร็จสิ้นเนื่องจากต้องตรวจสอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอคำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไปก่อน โดยไม่ต้องรอการพิจารณาวางระเบียบปฏิบัติราชการของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>76</sup> ดังนั้นเรื่องการวางระเบียบจึงยังไม่ถูกเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

4.1.2 การพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย มีกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้แล้ว กำหนดไว้ในเรื่องวิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ยังมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมในการปฏิบัติ เนื่องจากการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองในอดีตมิได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว<sup>77</sup> จึงได้เกิดการจัดทำร่างกฎหมายนี้ในหลายรัฐบาล ดังนี้

(1) ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย โดยจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนได้ทราบ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น โดยยึดหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของประเทศเยอรมนีเป็นแนวทาง โดยจัดทำร่างเสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพิจารณาและมีคำสั่งปกครอง ระยะเวลาและอายุความ การแจ้ง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการ โดยรองนายกรัฐมนตรีมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้พิจารณามีคำสั่งแยกร่างกฎหมายเป็น 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง และ

<sup>75</sup> คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน นายรองพล เจริญพันธุ์. ในเรื่องร้องทุกข์ของนาย วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ เสนอเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2532 . หน้า 78 – 80 อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์.คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.พิมพ์ครั้งที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563. หน้า 21

<sup>76</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/ร.406 ลงวันที่ 7 เมษายน 2532 ถึง นายกรัฐมนตรี. หน้า 24 อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์.คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.พิมพ์ครั้งที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563. หน้า 22

<sup>77</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 64 . หน้า 162

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่รัฐบาลก็มิได้เสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับต่อสภาไว้พิจารณาเนื่องจากมีเรื่องอื่นเร่งด่วนที่ต้องพิจารณาจำนวนมาก<sup>78</sup>

(2) ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยมีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นประธาน และจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีข้อสงสัยมีมติให้คณะอนุกรรมการฯ รับข้อสังเกตไปพิจารณา และได้ปรับปรุงให้ชัดเจนมากขึ้นโดยเปลี่ยนชื่อเป็น ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติรับหลักการและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 เมื่อพิจารณาเสร็จจึงส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไปรวมกับแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองแล้วบรรจุในวาระพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายเทิดพงษ์ ไชยนันทน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองสาระบัญญัติขึ้นมาควบคู่ไปกับการจัดตั้งศาลปกครอง ได้ถอนร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองให้ไปปรับปรุงโดยในวาระนั้นมีร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองติดไปด้วย จึงมิได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนายชวน หลีกภัย<sup>79</sup>

(3) ในสมัยบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี นายโกสิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง โดยคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นต้องแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม โดยมอบหมายให้ดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา จนในที่สุดร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และสามารถประกาศพระราชบัญญัติวิธี

<sup>78</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 70. หน้า 23-23

<sup>79</sup> เรื่องเดิม. หน้า 24

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540<sup>80</sup> โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการทั่วไปในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มาตรา 44 – มาตรา 48 และใช้บังคับจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

#### 4.2 ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้ และยังมีบัญญัติไว้ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น ในส่วนระบบการวินิจฉัยคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยเสมอโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง เป็นการนำหลักทฤษฎีมาตรการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองมากำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการบังคับให้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองมาก่อนให้เสร็จสิ้น ถือได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีความสัมพันธ์กันในลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

#### 4.3 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีลักษณะเช่นเดียวกับในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เป็นระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก<sup>81</sup> ซึ่งเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในแต่ละฉบับมีการกำหนด วิธีการ หลักเกณฑ์ ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกันไม่มีมาตรฐานให้เป็นแนวทางเดียวกันอย่างเหมาะสม หลังจากได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะอยู่ในส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยในส่วนนี้ประกอบด้วยทั้งหมด 5 มาตรา ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่บทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 44 จนถึงมาตรา 48 และนอกจากส่วนที่ 5 แล้ว ในมาตรา 3 วรรคท้ายเป็นเรื่องการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ ซึ่งจะต้องมีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเฉพาะนั้นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 โดยในส่วนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>80</sup> เรื่องเดิม. หน้า 25

<sup>81</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 55. หน้า 111

#### 4.3.1 กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้

1) กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ ตามมาตรา 3 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยบัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”<sup>82</sup>

โดยผลของมาตรา 3 วรรคแรก ดังกล่าวทำให้เกิดหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ว่าในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้อยู่แล้ว จึงจะต้องถือปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ และในเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในกฎหมายเฉพาะ จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เห็นได้ว่าเจตนาของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายกลางนี้ กล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในส่วนของกฎหมายเฉพาะเอาไว้อย่างชัดเจน โดยแยกอธิบายความหมายของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ดังนี้

ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบาย “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม”<sup>83</sup> โดยให้ความหมายว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้บุคคลที่ตกอยู่ภายในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ เช่น ในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง ก่อนทำคำวินิจฉัยจะต้องสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาให้คู่กรณีได้ทราบกรณีเช่นนี้ถือว่ากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3

<sup>83</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. สถาบันพระปกเกล้า 2550. หน้า 6

คำว่า “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ”<sup>84</sup> ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า เมื่อกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้อำนาจไว้โดยมีมาตรฐานสูงกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว ฝ่ายปกครองชอบที่จะใช้มาตรการตามกฎหมายเฉพาะนั้น โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ อีก

จากความหมายของคำว่า “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม” และคำว่า “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” อาจสรุปได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่ไม่ต่ำกว่าหรืออาจสูงกว่าที่กำหนดไว้ในระบบราชการ โดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองโดยอาจกำหนดเงื่อนไขให้ต้องกระทำโดยเปิดเผยและได้ชี้แจงจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่คู่กรณี เป็นต้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่กฎหมายเฉพาะต้องมีตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ขอยกตัวอย่างไว้ดังนี้

ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาข้อ 21 กำหนดว่าในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หากผู้ถูกกล่าวหาขอใช้สิทธิตามมาตรา 23 ที่ว่าคู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้นั้น คณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการให้ตามที่ผู้ถูกกล่าวหาขอใช้สิทธิได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ให้หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่สูงกว่าบทบัญญัติในข้อ 21 ของกฎ ก.พ. ฉะนั้นเมื่อหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติที่ให้ผู้กรณีมีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาเพื่อประโยชน์การพิจารณาคดีปกครองย่อมกระทำได้<sup>85</sup>

<sup>84</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. นำเสนอในที่ประชุมวิชาการ เมื่อวันที่ 10 ต.ค. 2540 เรื่องพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. หน้า 2

<sup>85</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ถูกกล่าวหาว่ามีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนได้หรือไม่. (เรื่องเสร็จที่ 205/2541). อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13 : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563. หน้า 84

2) กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นต้นและระยะเวลาอุทธรณ์ ตามมาตรา 3  
วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

วรรคสองบัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นต้นและ  
ระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”<sup>86</sup>

โดยผลของมาตรา 3 วรรคสอง ดังกล่าวผู้ร่างกฎหมายประสงค์ให้เรื่อง  
การกำหนดขั้นต้นและระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างไป  
จากพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งให้มีผลใช้บังคับโดยไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานสูงกว่าที่กำหนดไว้ใน  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
เฉพาะแต่ละฉบับว่าต้องการให้มีการเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการอุทธรณ์ตามขั้นต้นที่  
กำหนดไว้ว่าการโต้แย้งในแต่ละกฎหมายเฉพาะนั้นแตกต่างกันออกไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งมีกฎหมาย  
เฉพาะจำนวนมากที่ได้กำหนดขั้นต้น วิธีการ ระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้  
โดยเฉพาะ จึงเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายกลางนี้ใช้บังคับ  
แก่การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ<sup>87</sup>

ในเรื่องที่เกี่ยวกับขั้นต้นและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดใน  
กฎหมาย ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้  
มีความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ดังตัวอย่างต่อไปนี้ กรมสรรพากรได้มีประกาศกรมสรรพากร เรื่อง ให้ยึด  
ทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรซึ่งได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี  
อากรไว้โดยเฉพาะแล้ว โดยผลของมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. 2539 จึงเป็นเรื่องที่ไม่ต้องนำกำหนดเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่ง  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามี  
ความเห็นว่าเป็นเนื่องจากการกำหนดวิธีการยึดทรัพย์สินของกรมสรรพากร ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ซึ่งมีขั้นต้นและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งกำหนดไว้ให้ผู้ค้างชำระภาษี  
ปฏิบัติแล้ว จึงถือว่าไม่จำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นต้นและระยะเวลาอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 แห่ง  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปฏิบัติอีก ทั้งนี้เป็นกรณีต้องตามมาตรา  
3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>88</sup>

<sup>86</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 82

<sup>87</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 83. หน้า 2

<sup>88</sup> ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางและสวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รวมความเห็นย่อ  
พ.ศ. 2548 คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 136 – 137 (เรื่องเสร็จที่

#### 4.3.2 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539

มาตรา 44<sup>89</sup> วรรคแรก “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณี อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

จากบทบัญญัติในวรรคแรกนี้ จะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 นี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กรณีคือ คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งไว้โดยเฉพาะ และคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ดังมีรายละเอียดที่กล่าวต่อไปนี้

##### 1) คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งไว้โดยเฉพาะ

ศรันยู โปธิรัชตางกูร ได้อธิบายคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งไว้โดยเฉพาะไว้ว่า<sup>90</sup> ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว คู่กรณีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาในกฎหมายเฉพาะจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539

เนื่องจากกฎหมายเฉพาะในแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะแต่ละเรื่อง และหากคำสั่งทางปกครองใดกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ ก็ให้คู่กรณีปฏิบัติตามมาตรา 44 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตาม

270/2548).อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์.คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 13 : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563.หน้า 86

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

<sup>90</sup> ศรันยู โปธิรัชตางกูร.การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.2540. หน้า 26-27



บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของการอุทธรณ์ในระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนี้ จะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองได้

ในส่วนของคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งไว้โดยเฉพาะ ยังถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 47 ด้วยว่า

มาตรา 47<sup>91</sup> “การใดที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับกระบวนการพิจารณา ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ หมวด 2 นี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว” จากบทบัญญัติมาตรานี้ได้กล่าวถึงกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ แต่ในส่วนกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 2 โดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นๆ ด้วย จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการนั้นจะต้องอยู่บนหลักสิทธิของคู่กรณี ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ การพิจารณารูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง รวมถึงในส่วนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองใหม่ ฯลฯ ซึ่งต้องไม่ขัดแย้งกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 มีการบัญญัติในหมวดการพิจารณาอุทธรณ์ไว้สำหรับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือคำสั่งของรองนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 128/4 กรณีนี้อธิบายว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วแต่ในกระบวนการพิจารณาต่างๆ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ก็ต้องไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้วนั้นก็ไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองได้

2) *คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี* จากบทบัญญัติในมาตรา 44 วรรคแรกได้บัญญัติไว้ในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี โดยบทบัญญัติมีเจตนาให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ถึงแม้ว่า

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 47

คำสั่งจากรัฐมนตรีจะไม่มีกฎหมายเฉพาะกฎหมายเฉพาะกำหนดขึ้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งไว้ก็ถือว่าไม่อยู่ในบังคับของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือคำสั่งของรัฐมนตรีไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้ง แต่สามารถสามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองได้ โดยถือเป็นข้อยกเว้นที่คำสั่งทางปกครองประเภทนี้ไม่ต้องตกอยู่ภายในระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งระดับสูงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ ถือเป็นตำแหน่งที่สูงสุดในฝ่ายปกครองไม่มีผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าได้อีกแล้ว และเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงไม่มีผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ได้อีก หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่อาจมีเจ้าหน้าที่อื่นที่จะมาทบทวนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดได้อีก จึงเกิดสิทธิของคู่กรณีที่ไม่ต้องปฏิบัติขึ้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของรัฐมนตรี โดยคู่กรณีสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศพระบรมราชโองการให้ถอดยศนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ย่อมถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของนายตำรวจที่มีคำสั่งให้ถอดยศ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี เป็นต้น

3) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่างๆ มาตรา 48<sup>92</sup> “คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา”

จากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรานี้จะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ ไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ใดชั้นเหนือขึ้นไป คำสั่งของคณะกรรมการต่างๆ นั้นถือเป็นที่สุด โดยถือว่าเมื่อไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาใด ก็ไม่มีผู้ที่จะพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการต่างๆ ได้ ดังนั้นคู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน คำสั่งทางปกครอง

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 47

ของคณะกรรมการต่างๆ อาทิเช่น คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมถึงคำสั่งขององค์กรกลุ่มที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วยคือ สภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาวิศวกร สภามหาวิทยาลัยการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2551 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคณะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะอีกทั้งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นคำฟ้องให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนจากคำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนหรือวิธีการก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4) คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สิ้นสุด ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ให้เป็นที่สิ้นสุดจะมีผลทำให้คู่กรณีไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง กรณีเช่นนี้ส่วนมากจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้เป็นการเฉพาะ และเมื่อผลของการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นถือเป็นที่สิ้นสุด คู่กรณีสามารถที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อภายในฝ่ายปกครอง ตัวอย่างเช่น คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สหกรณ์ในความรับผิดชอบไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนตั้งสหกรณ์ หรือไม่ส่งสำเนารายงานกิจการประจำปีและงบการเงินต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน หรือสหกรณ์ไม่อาจดำเนินการให้เป็นผลดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม เข้ากรณีใดกรณีหนึ่ง นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 ซึ่งหากสหกรณ์ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเลิกของนายทะเบียนสหกรณ์ จะอุทธรณ์คำสั่งเลิกจะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 128/4 โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ใช่อุทธรณ์ต่อนายทะเบียนผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาอุทธรณ์รวมถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สิ้นสุด ตามบทบัญญัติในมาตรา 128/5 จากกรณีตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าได้มีบทบัญญัติตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะนี้เป็น

ที่สุด สหกรณ์หรือสมาชิกผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเลิกสหกรณ์ สามารถฟ้องต่อศาลปกครองร้องขอเพิกถอนคำสั่งเลิกตามผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้โดยตรง

5) คำสั่งทางปกครองทั่วไป นอกจากข้อยกเว้นของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดยังมีแนวคำวินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองทั่วไป<sup>93</sup> ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์และไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี โดยคำสั่ง ทางปกครองทั่วไปเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผสมระหว่าง “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” กล่าวคือมีผลเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคลทำนองเดียวกับ “กฎ” แต่ขณะเดียวกันก็มีผลเป็น โดยใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะในลักษณะเดียวกันกับ “คำสั่งทางปกครอง” อาทิเช่น ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับกับการคัดเลือกหรือการสอบเพียงครั้งเดียว หรือประกาศประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐที่ใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้ โดยที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปนี้ มีผลบังคับแก่กรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มิได้เจาะจงตัวผู้รับคำสั่งไว้ว่าจะใช้บังคับกับบุคคลใดผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้โดยสภาพ กรณีเช่นนี้จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่ง คู่กรณีสามารถที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อภายในฝ่ายปกครองก่อน โดยผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ได้แจ้งความสมบูรณ์ของคำสั่งประเภทนี้ต่อศาลปกครองได้โดยตรง

#### 4.3.3 ผู้มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้ยื่นคำขอ ผู้ที่ได้คัดค้านคำขอ ผู้ที่อยู่ในบังคับหรืออาจอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง รวมถึงผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย ซึ่งบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะมีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นบุคคลอื่นแม้จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองด้วยแล้วแต่ไม่อยู่ในฐานะคู่กรณี บุคคลอื่นนี้สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

<sup>93</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ.บทความเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 2556.สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พ.ค. 64 จากเว็บไซต์ <http://public-law.net> > publaw > view เครื่องข่ายกฎหมายมหาชนไทย

คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง โดยแต่งตั้งผู้ที่บรรลุนิติภาวะโดยมอบให้มาดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้

## 2) กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตรา 44 วรรคหนึ่ง หรือหากมีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะคู่กรณีต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน หรือภายใน 30 วัน แล้วแต่กรณี ซึ่งคู่กรณีจำเป็นต้องทราบเรื่องกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น เนื่องจากระยะเวลาซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป

แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตรา 40 ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าหากไม่มีการแจ้งระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองใหม่ ระยะเวลาที่สั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องของการแจ้งระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากเจตนารมณ์ของหลักการปกครองเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งประชาชนจะต้องได้รับการแจ้งสิทธิ หลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการทางปกครองให้ชัดเจน เนื่องจากผลทางกฎหมายหากประชาชนดำเนินการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็อาจกลายเป็นเสียสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องแจ้งสิทธิ ขั้นตอน วิธีการ รวมถึงระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองด้วย

เมื่อคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว ระยะเวลาในการยื่นคำอุทธรณ์เกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือกรณีแรกคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยตรง กรณีนี้ถือว่าหากหน่วยงานของรัฐได้ลงรับหนังสือตามระเบียบของส่วนราชการแล้วนั้น ให้ถือว่าคำอุทธรณ์นั้นมีผลให้นับระยะเวลาการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นตั้งแต่วันที่ที่ส่วนราชการนั้นได้ลงรับคำอุทธรณ์นั้นนั่นเอง กรณีที่สองหากคู่กรณีได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยวิธีการส่งไปรษณีย์มายังหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง กรณีเช่นนี้จะถือว่าคำอุทธรณ์นั้นมีผล

ในวันใดนั้น โดยความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาไว้ดังนี้<sup>94</sup> “เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต้องถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล” จะเห็นได้ว่าจากความเห็นในเรื่องการส่งไปรษณีย์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต้องยึดตามหลักฐานทางไปรษณีย์ว่าคู่กรณีส่งไปรษณีย์วันใด ในใบรับฝากที่ประทับตราบนซองเอกสารนั้น ถือเป็นวันที่ประทับตราส่งเป็นวันที่คู่กรณียื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มิใช่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือทางไปรษณีย์ ซึ่งระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญอย่างมาก หากคู่กรณียื่นเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น คู่กรณีเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ที่เกินกำหนดระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณา และรวมถึงเสียสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาต่อศาลปกครองด้วย

### 4.3 รูปแบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในเรื่องของรูปแบบของคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสอง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 44<sup>95</sup> ฯลฯ

วรรคสองบัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย”

พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในรูปแบบของคำอุทธรณ์ที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการนั้นมียกประกอบดังนี้

4.3.1 คำอุทธรณ์จะต้องจัดทำเป็นหนังสือ

4.3.2 คำอุทธรณ์จะต้องมีรายละเอียดในเรื่องข้อโต้แย้งว่ากรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นข้อโต้แย้งด้านใด ทั้งนี้ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจน

4.3.3 คำอุทธรณ์จะต้องมีข้อเท็จจริง หรือ ข้อกฎหมาย ที่แสดงให้เห็นว่าประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในส่วนใด เพียงใด

<sup>94</sup> ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ 345/2548.อ้างถึงในสันติ กองภูมิน. ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. 2558. หน้า 45

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้แล้วนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถเสนอคำอุทธรณ์ด้วยวาจาได้ การอุทธรณ์คำสั่งด้วยวาจาถือว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น การสอบถามเจ้าหน้าที่ในด้านการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ หากมีข้อโต้แย้งด้วยวาจา ดังกล่าวเช่นนี้ ข้อโต้แย้งด้วยวาจาไม่ถือว่าเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือในกรณีที่มีการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์เพื่อสอบถามข้อมูลการขออนุญาตทำใบขับขี่รถจักรยานยนต์ หากประชาชนมีข้อโต้แย้งในระหว่างสนทนากับเจ้าหน้าที่รัฐทางโทรศัพท์ กรณีเช่นนี้คำโต้แย้งของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ก็ไม่เข้าเงื่อนไขของกฎหมายในเรื่องของรูปแบบของคำอุทธรณ์เช่นเดียวกัน

นอกจากคำอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือแล้ว ยังต้องระบุในเรื่องข้อโต้แย้งรวมถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นว่าไม่เห็นด้วยในประเด็นใดกรณีใด และสอดคล้องกับข้อกฎหมายในเรื่องใด เพื่อเป็นการสนับสนุนข้อโต้แย้งนั้นให้เป็นที่ไปตามรูปแบบของคำอุทธรณ์ซึ่งได้เป็นเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ครบถ้วน ซึ่งกรณีเช่นนี้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องศึกษารายละเอียดในด้านรูปแบบของคำอุทธรณ์และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย

มาตรา 44<sup>96</sup> ๓๑๓

วรรคสามบัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้การทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าฯการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง”

จากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้การทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองแม้จะได้ยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงต้องบังคับให้การดำเนินการต่างๆ ให้เป็นที่ไปตามคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลผูกพันต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองยังต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากข้องดเว้น แต่อย่างไรก็ตามนั้นการทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือศาลปกครองนั่นเอง มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าฯการบังคับคำสั่งทางปกครองได้ โดยในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่เป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของ

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

คำสั่งทางปกครองจะต้องมีคำสั่งในการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นเรื่องดุลยพินิจในการออกคำสั่ง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามกรณีเป็นการสมควรในแต่ละเรื่อง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุแห่งการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองเนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะต้องเกิดผลอยู่ตลอดจนกว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะสั่งเป็นอย่างอื่น รวมถึงจะต้องความแน่นอนและมั่นคงของคำสั่งทางปกครอง เป็นเรื่องของกฎหมายต้องมีสภาพบังคับตลอดระยะเวลาจนกว่าจะได้มีการสั่งการ ยกเลิก เพิกถอน เปลี่ยนแปลงคำสั่ง

#### 4.4 การพิจารณาคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการพิจารณาคำอุทธรณ์ เป็นไปตามตามมาตรา 45 และมาตรา 46 มีรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวดังนี้

จากบทบัญญัติของกฎหมาย ได้กำหนดการพิจารณาคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จะต้องรับพิจารณาคำอุทธรณ์ รวมถึงต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติใน มาตรา 45<sup>97</sup> ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้ง ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ในวรรคแรกนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาก่อนในเบื้องต้น โดยมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเอง พิจารณาความเหมาะสมในการออกคำสั่งรวมถึงพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในผลของคำสั่งที่ตนได้ออกไปแล้วนั้น และให้อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใดก็ได้ซึ่งต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีความเห็นเช่นเดียวกับคำอุทธรณ์ หรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ไม่เห็นด้วยทั้งหมด หรืออาจเพียงบางส่วนจะต้องเร่งพิจารณาคำอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจพิจารณาแล้วเสร็จและแจ้งผลก่อนระยะเวลา 30 วันก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 30 วัน โดยการนับระยะเวลาดังกล่าวให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์จากผู้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ในวรรคที่สองเป็นการกำหนดในเรื่องของระบบการอุทธรณ์แบบสองชั้น ดังนั้นจึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองโดยตรง ซึ่งตาม

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45



บทบัญญัติในวรรคสอง “ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือ บางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็น ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา ดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว”<sup>98</sup>

จากบทบัญญัติของกฎหมายเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นแย้งกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด หรือ บางส่วน ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งในเบื้องต้นไม่สามารถพิจารณาทบทวน แก้ไข ให้เป็นตามคำอุทธรณ์ได้ จะต้องเร่งรายงานผลการพิจารณา ประกอบเหตุผลในการแสดงความเห็นแย้งของตนเองไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์จากผู้อุทธรณ์ กรณีเช่นนี้เรียกว่าเป็นระบบอุทธรณ์แบบสองชั้น ในชั้นแรกเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ ในชั้นที่สองเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลที่เหนือขึ้นไปมีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลเหนือขึ้นไปจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งรายงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง บทบัญญัติของกฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลเหนือขึ้นไปสามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาของตนออกไปได้อีกไม่เกินกว่า 30 วัน โดยให้นับระยะเวลาเริ่มตั้งแต่วันครบกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง อาจกล่าวได้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลเหนือขึ้นไปมีระยะเวลาในการพิจารณารวม 60 วัน แต่ถ้าหากว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลเหนือขึ้นไปจะพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วนั้นก็ย่อมได้ ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ได้รับการปฏิบัติในระยะเวลาที่รวดเร็ว ในส่วนอำนาจการพิจารณาคำอุทธรณ์ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบได้ทั้งดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองและพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองว่าถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปด้วยความรอบคอบถือได้ว่าเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ทำคำสั่งทางปกครองอีกชั้นหนึ่ง

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลเหนือขึ้นไป ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” ก็คือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปตามสายการ

<sup>98</sup> เรื่องเดิม

บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 วรรคสาม “เจ้าหน้าที่ผู้ใดที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”<sup>99</sup>

ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีความเห็นแย้งกับคำอุทธรณ์ กฎกระทรวงฉบับนี้จึงกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>100</sup>

(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรมเดียวกัน

(2) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการประจำเขต หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรง ตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(5) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครอง เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(6) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง เลขานุการวุฒิสภา

<sup>99</sup> เรื่องเดิม

<sup>100</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (1) หรือ (3)

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(10) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(12) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณีใน กรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(13) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับ มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(14) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(15) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุม

จากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ จะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย สาเหตุเนื่องจากเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นตามสายการบังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์แทนได้ กฎหมายมิได้กำหนดการพิจารณาคำอุทธรณ์ไว้เป็นอำนาจเฉพาะ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ใด ก็มอบอำนาจไปตามสายตามบังคับบัญชาที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และไม่มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้อำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ จะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นกระทำการแทนไม่ได้ เพราะกฎหมายมี

วัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหน้าที่เยียวยาความเดือดร้อนของผู้อุทธรณ์ ซึ่งการพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร มิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไป แต่เป็นอำนาจเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นพิจารณาคำอุทธรณ์แทนได้<sup>101</sup>

บทบัญญัติมาตรา 45 วรรคท้าย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อยกเว้น โดยบัญญัติไว้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 45 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “นี้ไม่ใช้บังคับกับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”<sup>102</sup> ซึ่งหมายถึงขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์ที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้แล้ว ก็ให้ปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กฎหมายเฉพาะเหล่านั้นได้กำหนดไว้ โดยไม่ต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นมีความสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตั้งแต่ขั้นตอนจนถึงผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมผู้ทำสั่งทางปกครอง พิจารณาไม่แล้วเสร็จมีผลที่ทำให้ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิแห่งความล่าช้าไม่ดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้นสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่จำเป็นจะต้องรอผลการวินิจฉัยจากฝ่ายปกครอง ถือว่าเป็นการลดทอนอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง

#### 4.5 ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งขอบเขตในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 46 ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทาง ปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทาง ปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทาง ปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้”<sup>103</sup>

จากบทบัญญัติของกฎหมายอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไป สามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้โดยมีขอบเขตอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในด้าน

<sup>101</sup> สันติ กองภูมิน. ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองขั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. 2558. หน้า 50 - 51

<sup>102</sup> อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 97

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46

ข้อเท็จจริงต่างๆ ของคำสั่งทางปกครอง ข้อพิจารณา ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือที่ได้กล่าวแล้วว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปสามารถพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ทั้งดุลพินิจด้านความเหมาะสม และด้านความชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ซึ่งเมื่อได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วนั้น มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้เป็นการเพิ่มภาระหรือเป็นผลดีก็ได้ แต่ถ้าหากพิจารณาไปในทางเพิ่มภาระให้แก่ผู้อุทธรณ์ ถือได้ว่าผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ผูกพันกับคำขอของผู้อุทธรณ์ในกรณีให้บรรเทาความเดือดร้อนของผู้อุทธรณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดในทางปกครอง<sup>104</sup> โดยต้องพิจารณาและใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ

การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งผู้มีอำนาจตามกฎกระทรวง สามารถพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ทั้งดุลพินิจด้านความเหมาะสม และด้านความชอบด้วยกฎหมาย บางกรณีอาจเป็นการทบทวนอย่างไม่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎกระทรวงได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หากให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจพิจารณาด้านความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่น อาจเป็นการก้าวล่วงดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งการใช้อำนาจในด้านนี้เป็นเรื่องดุลพินิจตัดสินใจภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นโดยแท้ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมายังท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงผู้กำกับดูแลตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาในด้านดุลพินิจตัดสินใจในความเหมาะสมด้วยแล้วนั้น เห็นว่าการทำการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริงเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นถูกลดทอนอำนาจดุลพินิจจากผู้กำกับดูแล

#### 4.6 ผลการพิจารณาคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

เมื่อผู้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปพิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว ก็จะมีคำสั่งใหม่ซึ่ง

<sup>104</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 101. หน้า 52 -53

แทนที่คำสั่งเดิม<sup>105</sup> ผู้อุทธรณ์จำต้องรับผลของการพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บทนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นประเภทที่คำสั่งทางปกครองในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>106</sup> จากผลการพิจารณาคำอุทธรณ์นี้ จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวพันในเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่ซึ่งไปเป็นตามมาตรา 67 ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 เรื่องระยะเวลาและอายุความ หากมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 5 ของหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็คือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ถ้าได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย ซึ่งหมายความว่าในกรณีเมื่อได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว อายุความในการฟ้องคดีต้องสะดุดหยุดไม่นับในระหว่างที่ฝ่ายปกครองพิจารณา จะให้เริ่มนับต่อจากระยะเวลาที่ล่วงมาแล้ว โดยเมื่อผลของการพิจารณาคำอุทธรณ์ได้เสร็จสิ้นลงและมีการแจ้งคำอุทธรณ์ต่อผู้อุทธรณ์แล้ว แต่เนื่องจากที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้นว่าเมื่อมีการพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น หรือพิจารณาคำอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้น คำพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวก็จะเกิดเป็นคำสั่งใหม่ซึ่งเข้ามาแทนที่คำสั่งเดิมซึ่งผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งเอาไว้แล้วนั้น เมื่อเกิดผลของคำสั่งใหม่ถือว่าเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้อุทธรณ์จะเลือกให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ตามคำสั่งเดิม หรือถือเอาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นใหม่โดยให้เริ่มนับระยะเวลา 90 วัน นับจากวันที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

<sup>105</sup> ศรันยู โปธิรัชตางกูร.การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.หนังสือสาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2540. หน้า 30

<sup>106</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 101. หน้า 54

#### 4.4 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยได้มีการพัฒนาเป็นเวลานาน เนื่องจากเกิดปัญหาหลายประการ โดยสาเหตุสำคัญในที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถสำเร็จเสร็จสิ้นได้เกิดจากความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองในประเทศไทยมีไม่มาก และต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี (พ.ศ. 2540) มีบทบัญญัติดังกล่าวให้ต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั่นเอง ซึ่งวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งศาลปกครอง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหากประชาชนได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ให้ประชาชนได้รับความคุ้มครอง และหน่วยงานของรัฐต้องมีแนวบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาพิพากษา คดีปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน รวมถึง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ข้อพิพาทที่เกิดจากการละเว้นกระทำหรือกรทำการล่าช้าเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย เป็นต้น โดยศาลปกครองจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการภายใต้ภารกิจตามกรอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยศาลปกครองจะต้องพิจารณาและมีคำพิพากษา ซึ่งมีสภาพบังคับมีผลผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

##### 4.4.1 เหตุผลของการจัดตั้งศาลปกครอง

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้กับประชาชน ซึ่งการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อพิพาทจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการการดำเนินการของฝ่ายปกครองในด้านต่าง ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่อาจเกิดจากความล่าช้าในระบบของหน่วยงานรัฐ หรือจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นดำเนินการล่าช้าเอง หรือประชาชนมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฯลฯ ซึ่งเหตุผลประการสำคัญซึ่งประเทศไทย ได้จัดตั้งศาลปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นนั้นมีหลายสาเหตุด้วยกัน

1) เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ โดยฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในการดำเนินการกิจของรัฐด้านต่างๆ มาจากอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำ ฝ่ายปกครองกระทำโดยปราศจากอำนาจย่อมเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ตามหลักการแบ่ง

อำนาจต้องมีการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายและมีเหตุผล ฉะนั้นหากไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารแล้วย่อมเป็นการขัดกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย

2) ศาลปกครองทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทในคดีปกครองเพื่อเป็นการรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชน เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนทางใดทางหนึ่ง จนกระทั่งเกิดเป็นข้อพิพาททางปกครองขึ้น ด้วยสาเหตุอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จึงมีความจำเป็นจะต้องมีองค์กรศาลทำหน้าที่ตรวจสอบ ปกป้อง ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นหลักพื้นฐานให้ประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและต้องมีความเป็นกลาง เป็นธรรม ในขณะที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หากไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนยิ่งกว่าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเพียงบางคน

3) ระบบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบที่ให้อำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ เนื่องจากสถานะของคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายไม่เท่ากัน ซึ่งฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจเหนือในการดำเนินการด้านต่างๆ ฝ่ายปกครองจะดำเนินการด้านใดต้องมีเอกสาร เหตุแห่งการดำเนินการเสมอ ซึ่งถ้าศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นแบบกล่าวหาเหมือนศาลยุติธรรมแล้วนั้น ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากเอกสารหลักฐานต่างๆ อยู่ภายในฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมต้องเป็นฝ่ายได้เปรียบและชนะคดีเพราะมีหลักฐาน เอกสารในการพิจารณาคดี ด้วยเหตุนี้เอง ระบบไต่สวนจึงเป็นระบบที่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานได้อย่างกว้างขวาง เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนที่อยู่ในฐานะด้อยกว่าฝ่ายปกครอง

4) ตุลาการศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากจะต้องมีความสามารถในด้านวิชาชีพกฎหมายแล้ว ตุลาการศาลปกครองยังต้องมีความประสพการณ์เชี่ยวชาญในการดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นอย่างดี ตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระ พิจารณาวินิจฉัยด้วยความเป็นกลางโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใดๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

5) นอกจากศาลปกครองจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแล้ว ยังต้องทำหน้าที่ในการวางหลักการ บรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่หน่วยงานฝ่ายปกครอง เนื่องจากเมื่อได้มีคำวินิจฉัยตัดสินเพื่อบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติตามแล้ว คำวินิจฉัยของศาลปกครองยังเป็นหลักการสำคัญในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้นำไปยึดถือเพื่อ



ปฏิบัติเป็นแนวทางในการดำเนินการด้านต่างๆ หากเกิดกรณีเช่นเดียวกันกับที่ได้มีคำวินิจฉัยมาแล้ว ทำให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างระมัดระวัง มีความรอบคอบ การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง และช่วยลดผลกระทบจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่มีต่อประชาชน เกิดข้อขัดแย้งหรือพิพาทน้อยลง

#### 4.4.2 คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองต้องมีหลักเกณฑ์ที่ควบคู่กัน ประการแรกคู่กรณี และคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งคู่กรณีแบ่งออกเป็น 5 ประเภท<sup>107</sup>

- (1) เอกชนพิพาทกับหน่วยงานทางปกครอง
- (2) เอกชนพิพาทกับเจ้าหน้าที่รัฐ
- (3) หน่วยงานทางปกครองพิพาทกับหน่วยงานทางปกครอง
- (4) เจ้าหน้าที่รัฐพิพาทกับเจ้าหน้าที่รัฐ
- (5) เจ้าหน้าที่รัฐพิพาทกับหน่วยงานทางปกครอง

ซึ่งความหมายของหน่วยงานทางปกครอง และรวมไปถึงความหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามนัยแห่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง<sup>108</sup> ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายหน่วยงานทางปกครองจึงมีความหมายกว้างมาก แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานรัฐสภาที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ศาลซึ่งใช้อำนาจตุลาการ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>109</sup>ที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาได้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>110</sup>” หมายความว่า

<sup>107</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28 สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ 2562. หน้า 335

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 3

<sup>109</sup> อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 107. หน้า 340

<sup>110</sup> อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 108

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง อาทิเช่น อธิบดีกรมต่างๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่น นิติกร ปฏิบัติการ นักวิชาการพัสดุชำนาญการ บุคลากรของโรงพยาบาล ผู้อำนวยการองค์กรมหาชนต่างๆ นายกสภานายความ เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ สภามหาวิทยาลัย สภาท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2) ตัวอย่างเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐให้จัดการบริการสาธารณะ เป็นต้น

ซึ่งนอกจากองค์ประกอบเรื่องคู่กรณีแล้ว ยังต้องพิจารณาประกอบในคดีที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีที่อยู่ในอำนาจมี 6 ประเภท ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

มาตรา 9<sup>111</sup> โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ซึ่งคดีประเภทนี้ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งทางปกครอง กฎ รวมไปถึงการใช้อำนาจดำเนินการทางปกครองซึ่งกระทำโดยปราศจากอำนาจ กระทำนอกกรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ การดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน รูปแบบ รวมถึงวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลจะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองรวมถึงกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 9

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีประเภทที่สองเป็นคดีที่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และดำเนินการภายในเวลาที่ศาลปกครองได้กำหนดไว้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายจากผลการกระทำละเมิด ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย ทั้งนี้ต้องเป็นการละเมิดซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากละเมิดนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง หรือกระทำโดยปราศจากอำนาจ เช่นนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับเรื่องไว้ พิจารณาวินิจฉัยได้

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่าย หนึ่งต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบางประการแทนหน่วยงานของ รัฐ และสัญญาต้องเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่ง สาธารณูปโภค สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ยกตัวอย่างเช่น จ้างก่อสร้าง ถนน โรงพยาบาล โรงเรียน สัญญาท่าเหมืองแร่ ขุดเจาะบาดาล สัญญาสัมปทานทางด่วน เป็นต้น

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดี ต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

ยกตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดย ผิดรูปแบบก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางเดินสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ สั่งรื้อถอนอาคารหากการก่อสร้างนั้นขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หากเจ้าของอาคารไม่ยอม รื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ขออำนาจศาลปกครอง โดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มี คำสั่งลงโทษ จับกุม กักขัง<sup>112</sup>ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

<sup>112</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 107. หน้า 348

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ยกตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจคำวินิจฉัยให้ถือเป็นที่สุด เช่นนี้ผู้อุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว ก็นำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง จึงถือว่าเป็นคดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

#### 4.4.3 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ซึ่งเป็นบทนิยามในเรื่องคู่กรณี ก็คือผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั่นเอง ซึ่งพิจารณาจากความหมายในคำว่าคู่กรณีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ “คู่กรณี”<sup>113</sup> หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความ สมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือ อาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ที่มีอำนาจตามกฎหมาย มีความสามารถในการแสดงเจตนา แบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ<sup>114</sup>

(1) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรือผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมุ่งเพียงสิทธิ หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้นั้นได้ถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำ หรืองดเว้นกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องมีความถึงขนาดที่การกระทำหรืองดเว้นกระทำจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือผลกระทบจะต้องเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน เช่น การขอให้สั่งเพิกถอนประกาศกฎกระทรวงที่ยังไม่มีผลใช้บังคับ

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 3 ความหมายของคู่กรณี ฯลฯ

<sup>114</sup> สุนันทา เอกไพศาลกุล. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิถุนายน 2547. สืบค้นจากเว็บไซต์ [http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail\\_049.htm](http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_049.htm)

(2) ผู้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งต้องครบองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งคือ ประการแรกสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และประการที่สองเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ผู้มีข้อโต้แย้งอื่นๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าคู่กรณีที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นเป็นเรื่องข้อพิพาทของประชาชนฝ่ายหนึ่งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวได้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 โดยมีสิทธิเสมือนคำนิยามคำว่าคู่กรณี ที่ได้อธิบายไว้แล้วในข้อ (1)

3) นอกจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่ได้กล่าวไว้ใน (1) (2) แล้วนั้น ยังมีกรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกรณีที่ยื่นขอต่อศาล ให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยโดยมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยุติข้อโต้แย้ง จะต้องเป็นเรื่องที่ศาลสามารถมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 72 (1)

(2) จากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 72 (2)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 406/2563 การที่ส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินเดือนให้กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดล่าช้ากว่าที่จ่ายตามปกติ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น นำเงินไปชำระหนี้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินล่าช้า ทำให้ถูกคิดดอกเบี้ยเพิ่มไป กรณีเช่นนี้ จะถือได้หรือไม่ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และยังจะเป็นการกระทำละเมิดที่สามารถเรียกค่าเสียหายได้ด้วย โดยวินิจฉัยว่าโดยที่มาตรา 20 แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดตามกำหนดเวลา โดยกำหนดให้

จ่ายในวันทำการก่อนวันทำการสุดท้ายของธนาคารที่ใช้บริการเบิกเงินเดือนในแต่ละเดือนสามวันทำการ

การที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินเดือนล่าช้ากว่ากำหนดเดือนละ 1 วันจำนวน 5 ครั้ง จึงถือว่าเป็นการจ่ายเงินเดือนไม่ถูกต้องตรงตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดวันให้จ่ายเงินเดือนเป็นการแน่นอนตายตัวทุกเดือน ไม่มีลักษณะยืดหยุ่น และอยู่ในวิสัยที่สามารถกระทำได้ กรณีจึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ที่จะได้รับการคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้จากต้นเงินหลักจากหักเงินเดือนล่าช้าไป 1 วัน โดยในความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้มากกว่าที่ควรจะเป็นความเสียหายดังกล่าวถือเป็นความเสียหายโดยตรงจากการทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด อันเป็นความเสียหายตามความเป็นจริง หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

(3) จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิด หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือต้องร้องขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ ตามมาตรา 73 (3)

(4) ฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องการถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถฟ้องต่อศาลขอให้แสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น ตามมาตรา 72 (4)

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 72 (5)

#### 4.4.4 วิธีการยื่นคำฟ้องคดีปกครอง

คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ศาล หรือส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ การยื่นฟ้องคดีให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นซึ่งผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 45<sup>115</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้ต่อไป

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.มาตรา 45 คำฟ้อง

1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

2) ชื่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อจะได้ทราบว่าบุคคลที่ถูกฟ้องนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานใด

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีต้องระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีมีหลายรายต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีทุกรายในคำฟ้องด้วย<sup>116</sup>

3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นได้แก่การกระทำต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9

4) คำขอของผู้ฟ้องคดี ต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับซึ่งเป็นไปตามมาตรา 72 และคำขอนั้นต้องสอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีด้วย

5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี โดยต้องลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีในคำฟ้อง และสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นฟ้องคดีแทนได้

คำฟ้องใดที่มีรายการไม่ครบ หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ คืออ่านแล้วไม่เข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใด หรือมีความประสงค์ให้ศาลกำหนดค่าบังคับเป็นประการใดศาลจะให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง และกฎหมายให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็น โดยในนับเริ่มต้นเป็นอายุความในการฟ้องคดี และถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไข ศาลต้องรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาวินิจฉัย

กรณีบุคคลหลายคนฟ้องคดี และมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเรื่องเดียวกันมีความประสงค์จะฟ้องเป็นร่วมกันเป็นคณะ สามารถฟ้องคดีร่วมกันได้โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนและให้ถือว่าดำเนินการต่างๆ ของตัวแทนผู้ฟ้องคดี ในกระบวนการพิจารณาในศาลจะต้องผูกพันผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกันทุกคน

#### **4.4.5 ระยะเวลาและอายุความในการฟ้องคดีตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง**

ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้เกี่ยวกับอายุความในการฟ้องคดีปกครอง สามารถแบ่งออกเป็น

<sup>116</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 114

5 กรณีดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

1) ให้อื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>117</sup>

ซึ่งตามบทบัญญัติในเรื่องอายุความเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับอายุความในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน ที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณีและอาจมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น<sup>118</sup>

จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อภายในฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายถือว่าเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่และไม่ให้นับระยะเวลาในระหว่างที่ฝ่ายปกครองได้ทำการพิจารณาจนกว่าการพิจารณาจะเสร็จสิ้น โดยตามกฎหมายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งได้เกิดเป็นคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งเดิม โดยผลของคำสั่งใหม่นั้นถ้าพิจารณาแล้ว อายุความการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตว่าคำสั่งเดิมที่อายุความสะดุดหยุดอยู่ และผลของคำพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ถือเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่จะสามารถยึดถืออายุความตามบทบัญญัติใด

2) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความล่าช้า หรือละเลยในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ให้อื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงโดยไม่มีเหตุผลสมควรจากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>117</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 107. หน้า 358

<sup>118</sup> เรื่องเดิม



3) การฟ้องคดีที่การผลของการกระทำละเมิดจากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งอายุความในเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด

4) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

5) การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องในเวลาใดก็สามารถกระทำได้<sup>119</sup> โดยไม่มีอายุความในการฟ้องคดีระบุไว้เหมือนกรณีอื่นๆ

ในเรื่องอายุความในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากศาลเห็นว่าการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นซึ่งคู่กรณีได้ร้องขอ หรือกรณีศาลเห็นว่ามีความจำเป็น ศาลจะรับคำฟ้องที่เกินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายไว้พิจารณาวินิจฉัยก็ย่อมได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### **4.2.6 เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง**

ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดี ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะในการฟ้องคดีปกครอง จะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะและได้มีการตั้งการตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น หรือหากมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะเหล่านั้นกำหนดไว้ กล่าวคือถ้าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย และมีกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีแล้ว ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจะฟ้องคดีในเรื่องนั้นได้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กำหนดไว้ก่อน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งการอย่างไรหรือมิได้สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือในเวลาอันควร จึงจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้

<sup>119</sup> อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 107. หน้า 359

กำหนดเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกฎหมายจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นๆ ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องดำเนินการภายในเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการและขั้นตอนวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว ซึ่งถ้าหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าวแล้วนั้นมิให้ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ได้แก่

(1) คำสั่งทางปกครองซึ่งอาจมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้หรือไม่ก็ได้ สำหรับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและระยะเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งรัฐมนตรีจะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

(2) การบังคับทางปกครอง คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายมีผลผูกพันให้ผู้รับผลจากการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยจะต้องอุทธรณ์การบังคับทางปกครองตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การที่อธิบดีกรมสรรพากรใช้อำนาจตามประมวลรัษฎากรส่งยึดหรืออายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรก็ได้ ผู้เสียภาษีอากรจะต้องดำเนินการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง ก็คือคำสั่งยึด อายัดทรัพย์สิน ต่อผู้ออกคำสั่งบังคับทางปกครองตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง<sup>120</sup>ในข้อ (1)

เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีหากผู้กระทำความผิดยังดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง และยังไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์โดยปกติแล้ว ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย แต่มีกรณีตัวอย่างตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่คร. 122/2564 มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า แม้จะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะที่ข้อพิพาทอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง แต่ศาลก็อาจรับคำฟ้องได้ หากว่าในขณะที่จะสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้อง ข้อพิพาทดังกล่าวได้พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว เพราะการสั่งไม่รับคำฟ้องแล้วให้ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องใหม่ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี หรือทางราชการของศาลปกครอง และทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเกินสมควร

<sup>120</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 114

ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำและมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายจากภายนอกเรือนจำ จึงยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสถานพยาบาลเรือนจำกลางบางขวาง) ขอให้ออกใบสั่งยา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะนำยาจากภายนอกเข้ามาในเรือนจำ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ออกใบสั่งยาต่อผู้ทำคำสั่ง ซึ่งในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจะครบกำหนด 60 วัน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือวันที่ 3 กรกฎาคม 2561 ผู้ฟ้องคดีกลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ 29 มิถุนายน 2561 ขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตออกใบสั่งยาของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการฟ้องคดีในขณะที่ข้อพิพาทอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง โดยหลักกฎหมายแล้วศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 แต่คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องโดยให้เหตุผลว่า

แม้ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในขณะที่ยังไม่พ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็หาได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดียังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้แต่อย่างใดไม่ แต่กลับมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในวันที่ 12 กันยายน 2561 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้แล้ว กล่าวคือคดีนี้หากพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2561 ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุด จึงมองว่าหากศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ ต้องมีคำสั่งไม่รับก่อนหรือในวันที่ 3 กรกฎาคม 2561 มิใช่คำสั่งไม่รับคำฟ้องในวันที่ 12 กันยายน 2561

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เงื่อนไขที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากข้อพิพาทอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ได้หมดสิ้นไปแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ นอกจากนี้หากมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง แล้วให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องใหม่ ภายหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีหรือทางราชการของศาลปกครองด้วย กลับทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายรวมทั้งศาลและเจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยใช่เหตุ

จากกรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นข้อยกเว้นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี หากคู่กรณียังดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง และยังไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์

#### 4.2.7 การทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

บทบัญญัติมาตรา 66 ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้บัญญัติในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่<sup>121</sup> ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย สาเหตุที่การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาตามคำสั่งทางปกครองนั้น เกิดจากหลักความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลครบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น หรืออาจกล่าวได้ว่าการเกิดผลอยู่ของคำสั่งทางปกครองจะไม่ถูกระทบกระเทือนโดยการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ หรือขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา 44 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามข้อ 69 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เว้นแต่จะมีการขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้

บทบัญญัติของกฎหมายจะกล่าวถึงในส่วนที่ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี ซึ่งหากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้นั้นต้องเข้าเงื่อนไข 3 ประการคือ

- (1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะหรืออาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ถ้าคำสั่งทางปกครองยังมีผลบังคับต่อไปแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66

(3) การทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ ซึ่งข้อเท็จจริงจะต้องเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง หากไม่เข้าตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดแล้วนั้น ศาลปกครองไม่อาจพิจารณามีคำสั่งให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีได้

จากเงื่อนไขดังกล่าวการขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้นเว้นแต่ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอร่วมมากับคำฟ้อง ศาลปกครองจะต้องพิจารณาอย่างรอบด้านว่าคำสั่งนั้นน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับและผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลประกอบด้วย ซึ่งจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด<sup>122</sup> อีกกรณีหนึ่งเป็นเรื่องของการไม่เข้าหลักเกณฑ์การขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง ก็แม้หน่วยงานจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่หากหน่วยงานยังไม่ได้ดำเนินการใดต่อเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามหมวดที่ 2/1 ส่วนที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น การแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง การสืบหาทรัพย์สิน หรือการดำเนินการอื่นเพื่อให้มีการยึดอายัด เป็นต้น กรณีจึงไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้<sup>123</sup> ตามมาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ยังไม่เข้าเงื่อนไข 3 ประการข้างต้นศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี

<sup>122</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 239/2561

<sup>123</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.37/2564

### บทที่ 3

## ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมาย ต่างประเทศ

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในต่างประเทศ เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1889 ถือว่ามีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในครั้งแรก โดยประเทศสเปน เป็นประเทศที่เริ่ม ซึ่งการจัดทำกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมทางปกครองไว้เพียง บางเรื่องเท่านั้น<sup>124</sup> ต่อมาในปี ค.ศ. 1925 ประเทศออสเตรียจัดทำ “Federal Law On General Administrative Procedure” ซึ่งได้รวบรวมการจ้องครทางปกครอง วิธีพิจารณาทางปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง รวมถึงการบังคับทางปกครองโดยการจัดหมวดหมู่เข้าเป็นเล่ม เดียวกัน<sup>125</sup> ในปี ค.ศ. 1926 ถัดมาอีกหนึ่งปีหลังจากที่ประเทศออสเตรียจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ประเทศเยอรมนี ในระดับมลรัฐก็ได้จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง ไม่ยังไม่สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ประเทศเยอรมนีได้พัฒนา กฎหมายฉบับดังกล่าวตลอดมาจนสำเร็จเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี ค.ศ. 1976 อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศในยุโรปกลางได้จัดทำกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เช่นกัน ซึ่งประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอยู่ประมาณ 20 ประเทศ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความไม่เป็นธรรมในการปกครองในช่วง สงครามโลกครั้งที่ 2 และจัดทำ “Administrative Procedure Act” ในปี ค.ศ. 1946 และได้มีการ แพร่หลายในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาโดยมุ่งเน้นการพัฒนาบบกฎหมายปกครอง ในส่วนของ ประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาระบบกฎหมายปกครองอย่างก้าวหน้า โดยศาลปกครองของฝรั่งเศสมีการ วางหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักการทั่วไปในระบบกฎหมายปกครอง<sup>126</sup> ซึ่งนับได้ว่ามีมาตรฐานและเป็น ต้นแบบให้หลายประเทศในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการศึกษาตามระบบ กฎหมายของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าวด้วย จึงเลือกศึกษาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศส โดยเริ่มจากการจ้องครของศาล

<sup>124</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 64. หน้า 157

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 158

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 159

ปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดี ประเภทคดีปกครอง รวมถึงวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประกอบกันเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยต่อไป

### 1.1 ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ระบบเดียวโดยเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 เรียกโดยย่อว่า “VwVfG” ซึ่งได้กำหนดระบบอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ก่อนจะนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>127</sup> และบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองบัญญัติไว้ในมาตรา 68 – 73 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 เรียกโดยย่อว่า “VwGO” ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อน หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการเช่นนี้แล้วศาลปกครองไม่รับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่อาจมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้<sup>128</sup> ถือได้ว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

#### 1.1.1 องค์กรศาลปกครองของประเทศเยอรมนี

เขตอำนาจศาลได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 I แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง (VwGO)<sup>129</sup> กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปในเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนทั้งปวง โดยไม่รวมถึงข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาว่าข้อพิพาททางมหาชนที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้น ต้องพิจารณาถึงฝ่ายหนึ่งต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน และศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นผลให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งขอบเขตการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ศาลเข้าไปควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการ

<sup>127</sup> เตือนใจ เบ้าสอน. เรื่องปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2562. หน้า 59

<sup>128</sup> พงษ์พิพัฒน์ ศรีจันทร์. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง 2563. สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 69 – 70

<sup>129</sup> กมลชัย รัตนสภาวะศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. สำนักพิมพ์นิติธรรม : กรุงเทพฯ 2537.

กระทำของฝ่ายปกครองไม่ได้ ศาลปกครองประเทศเยอรมนีแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht) และศาลปกครองสหพันธ์ (Bunderverwaltungsgericht)<sup>130</sup>

### 1.1.2 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

ระบบกฎหมายเยอรมันได้ถือเอาเงื่อนไขที่เป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องตรวจสอบก่อนว่าเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์หรือไม่ ก่อนที่ศาลจะมีอำนาจวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีนั้นๆ โดยมีหลักการพิจารณาเงื่อนไขของการฟ้องคดี<sup>131</sup> ดังต่อไปนี้

1) เป็นคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ได้แก่ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) การฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และการฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle)

2) เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองในเรื่องอื่นๆ ที่ต้องการใช้สิทธิทางศาล อาทิเช่น เงื่อนไขเรื่องเขตอำนาจศาล (Zuständigkeit des angerufenen Gerichts) เงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี (Prozessfähigkeit) เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedarf) เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren) เงื่อนไขเวลาในการฟ้องคดี (Klagefrist) เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขที่ได้กล่าวมานั้นเป็นเงื่อนไขทางวิธีสบัญญัติ โดยศาลจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขก่อนเมื่อครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ ประการต่อมาศาลจึงจะพิจารณาเงื่อนไขในทางสารบัญญัติว่าการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นชอบด้วยกฎหมายประกอบกัน

### 1.1.3 ประเภทคดีปกครอง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองของเยอรมันได้แบ่งประเภทของคดีปกครองออกเป็น 5 ประเภทดังนี้<sup>132</sup>

1) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูก

<sup>130</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 270

<sup>131</sup> เรื่องเดิม. หน้า 272

<sup>132</sup> เรื่องเดิม. หน้า 273



กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพหรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งคดีประเภทนี้อยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมากเป็นคดีที่มีความสำคัญที่ศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด

2) การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็นวัตถุแห่งคดี

3) การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่ได้หมายรวมถึงการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การร้องขอให้ฝ่ายปกครองส่งมอบข้อมูลต่างๆ ภายในฝ่ายปกครอง การให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหาย หรือเป็นการให้ฝ่ายปกครองยุติการดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เป็นต้น

4) การฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลพิพากษารับรองการมีอยู่ของสิทธิเรื่องใดๆ ของผู้ฟ้องคดีหรืออาจฟ้องในเรื่องการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากผลของการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

5) การฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบของกฎหมายฉบับใดๆ เช่น ตรวจสอบความชอบของกฎหมายในระดับมลรัฐ เป็นต้น

#### 1.1.4 ระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้กำหนดระบบอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป โดยได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 หรือเรียกโดยย่อว่า VwGO และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 หรือเรียกโดยย่อว่า VwVfG หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการอื่น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นระบบบังคับ<sup>133</sup>

<sup>133</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 1.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จักรการพิมพ์ 2540. หน้า 375 - 376

ลักษณะของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยสามารถแบ่งลักษณะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ประเภทคือ การอุทธรณ์ในระบบปกติและการอุทธรณ์ระบบบังคับ

1) การอุทธรณ์ในระบบปกติ ตามหลักทั่วไปฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบความชอบด้วยการกระทำของตนเองก่อน ซึ่งหากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นเสียใหม่ อาจส่งผลถึงจะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย แต่มีกรณียกเว้นว่าหากคำสั่งทางปกครองนั้นไปกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลผู้สุจริต<sup>134</sup> เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามระบบปกติตามสายการบังคับบัญชา ในบทบัญญัติของกฎหมายส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้กำหนดระยะเวลาบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเอาไว้ หากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว ฝ่ายปกครองก็สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ และหากฝ่ายปกครองจะพิจารณามีคำสั่งใหม่อันเป็นการเพิ่มภาระแก่บุคคลก็สามารถดำเนินการได้ กรณีการอุทธรณ์ในระบบปกติถือว่าไม่เป็นเงื่อนไขการรับฟ้องของศาลปกครอง<sup>135</sup>

2) ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งในระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมนีได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ซึ่งบัญญัติว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการก่อภาระให้มากขึ้นแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง สามารถใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ และระบบอุทธรณ์แบบบังคับยังถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 68 อนุมาตราหนึ่ง ประโยคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ว่าประชาชนผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของคำสั่งทางปกครอง จะเสนอคำฟ้องขอให้ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายของคำสั่ง

<sup>134</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>135</sup> เรื่องเดียวกัน

ทางปกครองได้<sup>136</sup> ที่กำหนดให้ก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน ดังนั้นการอุทธรณ์แบบบังคับที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญแบ่งได้เป็น 3 ประการ<sup>137</sup> ได้แก่

1) เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจตรวจสอบนั้นเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ที่โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเรื่องของการควบคุมฝ่ายปกครองให้ต้องพิจารณาทบทวน รวมถึงต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองอย่างรอบคอบและต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองให้กระทำได้

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเรื่องของการแบ่งภาระแก่ศาลปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองได้มีความเห็นแย้งต่อคำอุทธรณ์ เป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีและมีเหตุผลในการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้อย่างชัดเจนตรงตามประเด็น ซึ่งสร้างความสะดวกแก่ศาลปกครองในการตรวจสอบเหตุแห่งการฟ้องคดี

นอกเหนือจากตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ซึ่งได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้แล้วนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังมีกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ รวมถึงผลในการยื่นอุทธรณ์ จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960<sup>138</sup>

### 1.1.5 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองประเทศเยอรมนี เป็นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองซึ่งสามารถยื่นคำฟ้องขอให้

<sup>136</sup> เกรียงไกร โปธิ์แก้ว. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554. หน้า 140

<sup>137</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน. *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542. หน้า 297

<sup>138</sup> กมลชัย รัตนสภาวะศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544. หน้า 193

ศาลยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือคำฟ้องที่ขอให้ศาลพิจารณาสั่งการให้มีการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น คำฟ้องหรือคำร้องประเภทอื่นๆ ประชาชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิ สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในระบบกฎหมายประเทศเยอรมนี จะพิจารณาว่าผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้พิจารณาจากประเภทของคำฟ้อง ไม่ได้พิจารณาจากข้อพิพาททางปกครอง<sup>139</sup>

### 1.1.6 ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายประเทศเยอรมนี บัญญัติไว้ในมาตรา 70 อนุมาตราหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง VwGO ซึ่งกำหนดไว้ว่าให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยื่นคำอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หากไม่มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อนตามระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้เนื่องจากถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดียังไม่เกิดขึ้น เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดียังไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>140</sup> โดยวัตถุประสงค์ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือว่าคำสั่งทางปกครองชั้นต้นเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ก็ต้องนำมาประกอบเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองด้วย ซึ่งทั้งคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเดียวกันไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การแจ้งระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจน หากมิได้ระบุไว้ระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ขยายไปเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครอง

การยื่นคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรืออาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองบันทึกคำอุทธรณ์ตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ได้ หรือผู้อุทธรณ์จะยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 71 อนุมาตราหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 โดย

<sup>139</sup> อ่างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 128. หน้า 73 – 74

<sup>140</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. เอกสารประกอบการอภิปรายโครงการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 14 ปี ของการจัดตั้งศาลปกครอง หัวข้อการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง 2558. หน้า 8

เนื้อหาของคำอุทธรณ์ต้องระบุเหตุแห่งการคัดค้านกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองในเรื่องใด และมีความประสงค์ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขเยียวยาในกรณีใด<sup>141</sup>

โดยปกติแล้วสิทธิในการฟ้องคดีปกครองจะต้องภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือวันที่ได้รับผลการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือ แต่หากเป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องยื่นคำอุทธรณ์เกินกำหนดเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองประเทศเยอรมนีมีแนวคำพิพากษาว่าผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ได้ หากมีการยื่นอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เป็นดุลยพินิจของฝ่ายปกครองที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อไปหากพิจารณาจากลักษณะของข้อเท็จจริงแล้วไม่มีผลเสียหาย<sup>142</sup> เมื่อฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลการพิจารณา ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>143</sup> แต่ถ้าหากฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่พิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ดำเนินการใดๆ เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 3 เดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ได้แย้งต่อฝ่ายปกครองไปแล้ว ก็ยังถือไม่ได้ว่าศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาได้ทันที เพราะศาลยังคงต้องตรวจสอบองค์ประกอบเกี่ยวกับเหตุผลอันสมควร ดังนั้นเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 3 เดือนจึงเป็นเพียงการกำหนดหลักการเบื้องต้นให้ศาลไม่อาจจะปฏิเสธที่จะรับคดีไว้พิจารณาภายใต้เหตุผลด้านระยะเวลาเท่านั้น ศาลยังต้องทำการตรวจสอบองค์ประกอบเกี่ยวกับเหตุผลอันสมควรประกอบด้วย จากหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 ประโยคที่สอง<sup>144</sup> นั้นจะเห็นได้ว่าข้อมติว่าเกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองแล้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาแล้วแม้ฝ่ายปกครองจะยังไม่ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม

### 1.1.7 การพิจารณาคำอุทธรณ์และคำวินิจฉัยอุทธรณ์

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์แล้วต้องพิจารณาตรวจสอบถึงความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้ต้องกระทำภายใต้กฎหมายให้อำนาจไว้ และตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หรือในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายถึงความเปลี่ยนแปลงของ

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 5

<sup>142</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 9

<sup>143</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 55. หน้า 120

<sup>144</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 77

คำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นในระหว่างมีการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>145</sup> ดังนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองไม่นับรวมอยู่ในกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยกำหนดให้ับระยะเวลาการฟ้องคดี 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>146</sup>

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในระบบกฎหมายเยอรมัน ในความสัมพันธ์กันระหว่างคำสั่งทางปกครองและคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ต่างก็เป็นกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ทั้งสองคำสั่ง ส่งผลต่อการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีข้อพิจารณาว่าจะถือเอาคำสั่งใดเป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 มาตรา 79 (1) ข้อที่หนึ่ง กำหนดว่าให้วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีจากคำสั่งทางปกครองแรกและให้นำเนื้อหาสาระจากคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าด้วยกัน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับมาตรา 68 ในเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้นถือว่ากระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ จึงถือว่าทั้งคำสั่งทางปกครองแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีไม่อาจแยกออกจากกันได้ แต่หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อให้เกิดภาวะใหม่ หรือเพิ่มเติมจากคำสั่งทางปกครองเดิมอันเป็นเหตุให้ไม่มีความความสัมพันธ์กันได้แล้ว ก็ให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีปกครองแยกจากคำสั่งทางปกครองเดิมได้<sup>147</sup>

### 1.1.8 ผลของการการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นการชั่วคราว ตามบทบัญญัติมาตรา 80 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า นิติกรรมทางปกครองจะไม่มีผลบังคับเป็นการชั่วคราวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ขณะอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือฝ่ายปกครองมีเหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที<sup>148</sup> การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง

<sup>145</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 140. หน้า 11

<sup>146</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 55. หน้า 120

<sup>147</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 70-71

<sup>148</sup> กมลชัย รัตนสภาวะศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544. หน้า 193

ทางปกครองภายในฝ่ายปกครองมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดลงนับแต่วันที่มีการยื่นคำอุทธรณ์

### 1.1.9 กรณีไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครอง

ระบบอุทธรณ์แบบบังคับตามระบบกฎหมายปกครองประเทศเยอรมนี มีข้อยกเว้นตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 VwGO เป็นการกำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ในกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีมีกฎหมายของสหพันธ์หรือกฎหมายของมลรัฐ กำหนดหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 VwGO ทั้งนี้ต้องเป็นกฎหมายที่บังคับใช้หลังจากวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1960 คือประกาศใช้หลังจากวันที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 VwGO มีผลใช้บังคับ<sup>149</sup>

2) กรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของมลรัฐจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ<sup>150</sup> กล่าวคือเป็นกรณีที่นิติกรรมทางปกครองมีขั้นตอนพิเศษซึ่งจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ทางปกครองชั้นสูง เนื่องจากกฎหมายถือว่าคำสั่งทางปกครองประเภทนี้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงกว่ามากำกับดูแลอีกแล้ว

3) กรณีที่คำสั่งทางปกครองได้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้ว และผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้พิจารณากลับ หรือแก้คำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีเมื่อผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ไปกระทบกระเทือนต่อบุคคลที่ภายนอก ซึ่งถือเป็นบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก กรณีนี้บุคคลภายนอกดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง สามารถใช้สิทธิยื่นคำฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครอง เนื่องจากกรณีนี้ได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาแล้ว ถ้ามีการอุทธรณ์อีกครั้งจะเป็นการซ้ำซ้อนผลการพิจารณาของฝ่ายปกครองย่อมเป็นกรณีเดิม ผลกระทบต่อบุคคลภายนอกอาจไม่ได้รับการเยียวยา จึงให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขออำนาจศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้<sup>151</sup> นอกจากข้อยกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์

<sup>149</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 128. หน้า 77

<sup>150</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 140. หน้า 7

<sup>151</sup> เรื่องเดียวกัน

ภายในฝ่ายปกครองในกรณีที่กำลังมาเวลานั้น ยังมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลในกฎหมายตั้งแต่ขณะออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นโมฆะ ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะ ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 VwGO<sup>152</sup>

ในระบบกฎหมายปกครองประเทศเยอรมนี ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายของมลรัฐต่างๆ ที่ยกเลิกระบบอุทธรณ์แบบบังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองหลายเรื่อง โดยมีความเห็นว่าหลักกฎหมายปกครองระบบบังคับนี้เป็นขั้นตอนที่ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทมีความล่าช้าเกินกว่าปกติ เนื่องจากฝ่ายปกครองย่อมจะยกคำอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ เป็นขั้นตอนที่สร้างภาระแก่ผู้อุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ในการทบทวนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง ผลสุดท้ายผู้ที่อุทธรณ์ก็จะต้องนำข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลปกครองอยู่นั่นเอง ซึ่งในบางมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Nordrhein - Westfalen ได้มีการยกเลิกระบบอุทธรณ์แบบบังคับไปแล้วในปี ค.ศ. 2004 โดยยกเลิกระบบอุทธรณ์แบบบังคับทั้งหมดในปี ค.ศ. 2007<sup>153</sup>

## 2. การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบปกติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักทั่วไปของระบบอุทธรณ์ของฝรั่งเศส และระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบพิเศษ เป็นการกำหนดวิธีการเฉพาะเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองให้มีการทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการหรือไม่ ไม่ถือว่าเป็นการบังคับหรือเป็นหน้าที่ซึ่งกำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการในกรณีดังกล่าว กล่าวคือระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของฝรั่งเศสเป็นระบบเพื่อเลือก เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ ดังนั้นหากไม่มีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง ศาลก็สามารถรับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

<sup>152</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 148. หน้า 197

<sup>153</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 127. หน้า 67



## 2.1 องค์กรศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ระบบองค์กรวินิจัยคดีปกครอง หรือศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ศาล ประกอบด้วย<sup>154</sup> 1) สภาแห่งรัฐ เป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครองชั้นสูงสุด มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรองประธานกับสมาชิกในตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งสิ้น 301 คน 2) องค์กรวินิจัยคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ มีจำนวน 7 ศาล แต่ละศาลประกอบด้วย ประธานตุลาการหัวหน้าจำนวน 2 – 3 คน และตุลาการอีก 3 – 4 คน รวม 7 คนในแต่ละองค์คณะ รวมจำนวนตุลาการในชั้นอุทธรณ์มีประมาณ 100 คน 3) องค์กรวินิจัยคดีปกครองชั้นต้นมี 2 ประเภทคือ ศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวน 34 ศาล และองค์กรวินิจัยคดีปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ซึ่งคำวินิจัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ได้เฉพาะข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ และสาขาวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลประกอบด้วย อธิบดีศาล หัวหน้าคณะและตุลาการ ซึ่งแต่ละศาลมีตุลาการไม่เท่ากัน โดยศาลปกครองชั้นต้นแห่งนครปารีส เป็นศาลที่ใหญ่ที่สุด มีตุลาการจำนวน 68 คน ซึ่งจำนวนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมดมีประมาณ 600 คน

## 2.2 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

การนำคดีเข้าสู่องค์กรวินิจัยคดีปกครองจะต้องมีการดำเนินการในขั้นตอนการยื่นฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้<sup>155</sup>

1) ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับการร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ฟ้องคดีก่อน และฝ่ายปกครองมีคำวินิจัยหรือคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และฝ่ายปกครองได้แสดงถึงผลการมีคำสั่งไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เช่น กรณีผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งแล้ว แต่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีล่วงเลยระยะเวลา 4 เดือน ผลตามกฎหมายถือได้ว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ในกรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

2) เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองในเรื่องอายุความ ประกอบกับคำฟ้องต้องระบุข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอท้ายฟ้อง ข้อสนับสนุน ชื่อที่อยู่ของคู่กรณี คำวินิจัยของฝ่ายปกครองที่ปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี

<sup>154</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 12. หน้า 265

<sup>155</sup> เรื่องเดิม

### 2.3 ประเภทของคดีปกครอง

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส โดยแบ่งเป็นประเภท 4 ประเภทดังต่อไปนี้<sup>156</sup>

- 1) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
- 2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือออกนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ เป็นต้น
- 3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความในส่วนของข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง
- 4) คดีที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายได้

### 2.4 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นการขอให้พิจารณา ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง รวมถึงการออกคำสั่งทางปกครองและกฎ โดยมีขอบเขตที่กว้างไม่ได้ จำกัดสามารถทบทวนได้ทั้งความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองเกิดผลแล้วเท่านั้น โดยไม่บังคับรวมไปถึงนิติกรรมทางตุลาการ การกระทำทารุณภาพ ละเมิดและสัญญาทางปกครอง<sup>157</sup> การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็น สิทธิและเป็นทางเลือกของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่าย ปกครองให้เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนที่จะนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลก็ได้ แต่ไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่าย ปกครอง<sup>158</sup> เว้นแต่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อาทิเช่น คำสั่ง ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของฝ่ายปกครอง ผู้มีคำขอต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ซึ่ง การอุทธรณ์จะต้องดำเนินการต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางปกครอง หากไม่ดำเนินการ

<sup>156</sup> เรื่องเดิม.หน้า 266

<sup>157</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 133.หน้า 368-369

<sup>158</sup> บุญผา อัครพิมาน.การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง.

อุทธรณ์ ศาลไม่อาจรับข้อพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณาได้<sup>159</sup> จากกรณีดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้อุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง และระบบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์เป็นการพิจารณาแบบชั้นเดียว กล่าวคือเป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็นระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบปกติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักทั่วไปในการจัดระเบียบภายในฝ่ายปกครองและการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

1) ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบปกติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักทั่วไปในการจัดระเบียบภายในฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องของหลักความรับผิดชอบตามลำดับชั้น การอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสระบบนี้เป็นแบบไม่บังคับ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นระบบเพื่อเลือก<sup>160</sup>

ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง นอกจากคู่กรณีแล้วบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งทางปกครองสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย โดยให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้ถือว่าเป็นเงื่อนไขให้ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือโดยผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์แบบชั้นเดียว และหน่วยงานฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาทบทวนได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง<sup>161</sup> ฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้ถ้าคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเพิกถอนคำสั่งเดิมนั้นเสียอาจมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่คำสั่งทางปกครองมีผลหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าคำสั่งทาง

<sup>159</sup> คำวินิจฉัยฎีกาแห่งรัฐ 8 March 1885.M. Van Den Torren.Reg No 125.185 อ้างไว้ใน พรพิมล จันทร์หนองไทร.ปัญหาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีศึกษาคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขา กฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.2555 หน้า 80

<sup>160</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 136. หน้า 147

<sup>161</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 127. หน้า 49

ปกครองใดเป็นการให้สิทธิ ฝ่ายปกครองต้องเพิกถอนภายในอายุความที่เสนอคดีต่อศาล แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เหมาะสม ฝ่ายปกครองไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งประเภทเป็นการให้สิทธิ หรือทำให้ลดน้อยลงแห่งประโยชน์ของคู่กรณีก็ไม่อาจทำได้<sup>162</sup> ดังนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นเรื่องทั่วไปของฝ่ายปกครองที่จะทบทวน เปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งทางปกครองของตนเอง

กรณีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับนี้จึงไม่มีกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ว่าจะต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาเท่าใด และสามารถอุทธรณ์ด้วยวาจาก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถอุทธรณ์ได้ และการรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลยพินิจที่จะรับหรือไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็ได้ แต่ในเรื่องของระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแม้ไม่มีระยะเวลากำหนดแน่นอนไว้ แต่ก็ย่อมต้องอยู่ภายในระยะเวลา 2 เดือนซึ่งเป็นระยะเวลาที่จะต้องนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง<sup>163</sup> ผลของการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ผู้อุทธรณ์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ก็ได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองเยียวยาผลกระทบของคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ไม่ถือหน้าที่ที่กฎหมายบังคับหรือเป็นการตัดสิทธิที่ต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2) ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หรือการอุทธรณ์ภายในตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ถือเป็นหลักยกเว้นการอุทธรณ์แบบทั่วไปเป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยกฎหมายกำหนดวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะในระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมาย เฉพาะนี้เป็นเงื่อนไขให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองจนครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ก่อนศาลไม่สามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้<sup>164</sup>

ผู้ยื่นอุทธรณ์ตามระบบอุทธรณ์เฉพาะนี้ กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย โดยให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือยื่นต่อคณะกรรมการตามที่

<sup>162</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 133. หน้า 371

<sup>163</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 133. หน้า 370

<sup>164</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 158. หน้า 71

กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้ โดยให้มีอำนาจพิจารณาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองโดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการอุทธรณ์แบบปกติ โดยอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ<sup>165</sup> ซึ่งได้กำหนดรายละเอียด วิธีการ กระบวนการพิจารณา รวมถึงระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ อุทธรณ์จะต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีนั้น ซึ่งผลของการพิจารณาไม่ว่าจะโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง รวมถึงคณะกรรมการตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้สามารถพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้

ผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดียังไม่เริ่มนับ หากฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเข้าแทนที่คำสั่งเดิมของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะยืนตามคำสั่งเดิมหรือยกคำอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะนำคดีดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยให้โต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งทางปกครองเดิม โดยหลักของระบบกฎหมายปกครองประเทศฝรั่งเศสการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุแห่งการทุเลาตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>166</sup>

## 2.5 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ในระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของฝรั่งเศส จะแยกเป็นบุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากระบบอุทธรณ์ของฝรั่งเศสเป็นแบบไม่บังคับ เว้นแต่กรณีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหากบุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองมีฐานะเป็นคู่กรณี เป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยตรง<sup>167</sup>

ในกรณีบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อนนั้นเป็นกรณีที่บุคคลได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองแต่ไม่อยู่ในฐานะคู่กรณี ที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ที่ต้องอุทธรณ์

<sup>165</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>166</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 158. หน้า 70

<sup>167</sup> สันติ กองภูมิน. ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.2558. หน้า 27

คำสั่งทางปกครองกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมีความแตกต่างกันในสถานะซึ่งอยู่บนหลักของ คำว่าคู่กรณี จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาจากสถานะของกลุ่มประกอบเพื่อดูสถานะผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แย้งคำสั่งทางปกครอง

## 2.6 ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ภายในระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ไต่ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่าย ปกครองไปแล้วและฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์เป็นระยะเวลาติดต่อกัน 2 เดือน ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลา 2 เดือนนับแต่เมื่อพ้น กำหนดการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

## 2.7 ผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง

ผลในทางกฎหมายของการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่าย ปกครองในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุปผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทาง ปกครองภายในฝ่ายปกครองได้ดังต่อไปนี้

ประการแรกผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจ ดังกล่าว ต้องพิจารณาอุทธรณ์โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการแจ้ง คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์<sup>168</sup>

ประการที่สองเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้แล้วอายุความในการฟ้อง คดีต่อศาลปกครองย่อมสะดุดหยุดลง ให้เริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีใหม่นับตั้งแต่มีคำสั่งของ ฝ่ายปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน อายุความ 2 เดือนนับแต่มีคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี<sup>169</sup>

ประการที่สามการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากกฎหมายยึดถือหลักการความมั่นคงแห่งผลของคำสั่งทางปกครอง ย่อมต้องมีความมั่นคงและมีผลต่อเนื่องตราบที่ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สี่คำวินิจฉัยอุทธรณ์เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองเดิมทุกกรณี แม้คำ วินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นการยืนยันคำสั่งเดิมหรือกลับคำสั่งเดิม และให้ถือเอาคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็น วัตถุแห่งการฟ้องคดีหากมีการฟ้องขอเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมหมายความว่าคำสั่ง

<sup>168</sup> CE,13 November 1991,Girer;CE,29 November 1993,Mme Garelli. อัง ไวโนเกรียง ไกร โพธิ์ แก้ว. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง.หน้า 150

<sup>169</sup> อัง ไวแล้วโนเชงอรธที่ 133. หน้า 370

ทางปกครองเดิมย่อมสิ้นผลไปไม่สามารถยกเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีแยกต่างหากจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้

## 2.8 สถานะของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองในขั้นต้นก่อนที่จะถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยคดี ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้วางแนวทางเงื่อนไขของการฟ้องคดีแบบไม่บังคับซึ่งเป็นกระบวนการที่ศาลได้วางระบบเป็นระยะแรก ซึ่งปกติแล้วผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีทางเลือกว่าจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ หรือนำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ เป็นทางเลือกของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้แม้ไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองมาก่อน เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ต้องดำเนินการมาก่อน กรณีเช่นนี้สถานะของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ เป็นเงื่อนไขของการรับคดีของศาลปกครองไว้พิจารณา หากไม่มีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะไม่รับข้อพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา

ระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย มีการใช้บังคับขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีมากขึ้น โดยศาลจะพิจารณาคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละเรื่อง หากไม่ชัดเจนว่าเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ ศาลก็จะพิจารณาการจัดระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองว่ามีลักษณะที่เป็นหลักประกันว่ามีการควบคุมคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากกฎหมายนั้นบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจให้คำแนะนำ หรือให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยในกรณีนั้นๆ ศาลก็อาจตีความว่าเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับ แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนก็ตาม จากกรณีดังกล่าวถือว่าศาลปกครองในระบบกฎหมายประเทศไทยให้ความสำคัญในการอุทธรณ์แบบบังคับมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลเพื่อลดปริมาณคดีปกครองซึ่งเป็นภาระต่อการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยได้ออกเป็นรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 เกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยให้อำนาจออกรัฐกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือเสนอเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการ การฟ้องคดีปกครองโดยต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองมาก่อน<sup>170</sup>

<sup>170</sup> Chapus, Rene'. Supra note 130.p 338 – 344. อ้างไว้ในอุทัย หงส์ศิริ. การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2541. หน้า 112 – 113

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือตรวจสอบการใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถตรวจสอบได้ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ระบบกฎหมายปกครองที่ใช้บังคับในประเทศไทยได้บัญญัติไว้ให้สามารถทำได้โดยการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง โดยมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการรวมถึงระยะเวลาได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองนั่นเอง และหากบทกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายกลาง ซึ่งก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งอาจมีความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ และกฎหมายกลาง จะเป็นในเรื่องของระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้แตกต่างกัน และมีความแตกต่างกันในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับด้วยเช่นกัน สาเหตุที่ทำให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นก็ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายปกครองในระบบกฎหมายไทย เพื่อมุ่งประสงค์ให้องค์กรใดเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อจะได้แก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมถึงผลของคำสั่งทางปกครองซึ่งไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

เหตุที่กฎหมายกำหนดให้มีอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขทางกฎหมายก่อนการนำข้อพิพาทฟ้องคดีต่อศาล เนื่องด้วยหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น มีความเชี่ยวชาญและความเข้าใจในกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานที่ใช้บังคับอยู่นั่นเอง หากประชาชนได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมาแล้วไม่พอใจในผลของการพิจารณาของฝ่ายปกครอง ก็ต้องใช้สิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือตรวจสอบการใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง โดยโดยองค์กรฝ่ายตุลาการได้ ซึ่งเงื่อนไขทางกฎหมายที่กำหนดไว้ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่องค์กรฝ่ายตุลาการเพื่อวินิจฉัยได้นั้นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทาง



ปกครองก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลาง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง หรือเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลและถือได้ว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเนื้อหาเพื่อเพิ่มเติมในกระบวนการพิจารณาของศาล ทำให้ศาลมีเนื้อหาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางและเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกหลายด้าน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ปัญหาเรื่องทะเลการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาอุทธรณ์และปัญหาเกี่ยวกับระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งหลักกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นการประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ตามความในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง<sup>173</sup> ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยได้กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ก็ให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทาง

<sup>173</sup> มาตรา 44 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดย รัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณี อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

ปกครอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ สามารถจำแนกการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองออกเป็นสองประการคือ ประการแรกการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องของหลักเกณฑ์ ระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะก็ให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับนั้นได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกัน จึงจำเป็นที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการรักษาลิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยคำสั่งทางปกครองก่อนจะนำข้อโต้แย้งขึ้นสู่การพิจารณาโดยองค์กรศาล ประการที่สองหากเป็นกรณีกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเป็นมาตรฐานกลาง แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เป็นมาตรฐานความเป็นกลางนี้ ได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้เพียงสิบห้าวัน ซึ่งความเห็นของผู้ศึกษามองว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากจึงเกิดความไม่เหมาะสมแก่การบังคับใช้

เมื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีในด้านของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองก็จะต้องเปิด โอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้เดือดร้อนเสียหายจากผลขอคำสั่งทางปกครอง ได้รับการเยียวยาภายในระยะเวลาอันสมควร การใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการกระบวนกรที่สำคัญเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายบังคับให้ดำเนินการมาการการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในด้านของระยะเวลาในการให้สิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองพิจารณาถึงรายละเอียดข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย เพื่อหาข้อโต้แย้งที่มีต่อคำสั่งทางปกครองนั้นด้วยและประกอบกับการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศเยอรมนี ซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของประเทศเยอรมนีได้ให้สิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีเวลารวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงเอกสารหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เป็นเวลาถึงหนึ่งเดือน ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายประเทศเยอรมนี บัญญัติไว้ในมาตรา 70 อนุมาตราหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 VwGO ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยื่นคำอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งมากกว่าระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้เนื่องจากเป็นการให้สิทธิของ

ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือจะไปใช้สิทธิฟ้องต่อศาล จึงไม่มีกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบเพื่อเลือก

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ประเทศ	ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง
1. เยอรมนี	หนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง
2. ฝรั่งเศส	ไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเป็นระบบไม่บังคับ
3. ไทย	สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

จากปัญหาที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่าควรกำหนดระยะเวลาที่ใช้สิทธิผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสศึกษาข้อกฎหมาย รวบรวมข้อเท็จจริง รวมถึงเหตุผลต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำคำอุทธรณ์ซึ่งอย่างน้อยให้มีระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเทียบเท่ากับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่เป็นต้นแบบของกฎหมายซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นแนวทางในเรื่องดังกล่าวน่าจะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมมากกว่า โดยหากพิจารณาในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการทางปกครองของฝ่ายปกครอง ยังให้มีการพิจารณาคำอุทธรณ์ได้เป็นเวลาถึงสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งมีความรู้ ความเข้าใจในระบบกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้บังคับใช้แล้ว เหตุใดจึงให้ระยะเวลาในการพิจารณามากกว่าฝ่ายประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้มีความรู้ ความเข้าใจเทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะฉะนั้นในฝ่ายของประชาชน ต้องใช้เวลาศึกษากฎหมายแต่ละฉบับต่างๆ ว่าจะใช้สิทธิของตนได้ภายในระยะเวลาเท่าใด มีวิธีการหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งในเรื่องของระยะเวลาให้สิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองและระยะเวลาในการพิจารณาคำเนิการของฝ่ายปกครอง ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคกัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มุ่งให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากกว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในเรื่องของระยะเวลาที่กระชั้นชิดไม่สามารถใช้สิทธิของตนเอง

ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้หากระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีความเหมาะสมนั้นจะทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองก็ได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นเดียวกัน

## 2. ปัญหาเรื่องการอุทธรณ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ใน มาตรา 44 วรรคสาม<sup>174</sup> และมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง<sup>175</sup> ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่าการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มิได้เป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง จะเลือกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองรวมถึงผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองย่อมจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยมีอาจะละเว้นได้ และตามบทบัญญัติมาตรา 66 วรรคหนึ่ง<sup>176</sup> ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 69<sup>177</sup> แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

<sup>174</sup> มาตรา 44 วรรคสาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง”

<sup>175</sup> มาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการ บังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”

<sup>176</sup> มาตรา 66 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจาก บุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่ง ไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนด โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

<sup>177</sup> ข้อ 69 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุ ให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่ง ซึ่งขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอ หรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดในเรื่องการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาเป็นดุลยพินิจของศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองแม้จะได้ยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงต้องบังคับให้การดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลผูกพันต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองยังต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากข้อขัดแย้ง แต่อย่างไรก็ตามนั้นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ คำสั่งให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นเรื่องดุลยพินิจในการออกคำสั่งโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามกรณีเป็นการสมควรในแต่ละเรื่อง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุแห่งการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะต้องเกิดผลอยู่ตลอดจนกว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะสั่งเป็นอย่างอื่น เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีในเรื่องความแน่นอนและมั่นคงของคำสั่งทางปกครอง สภาพบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับตลอดระยะเวลาจนกว่าจะได้มีการยกเลิก เพิกถอน เปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือครบระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะไม่สั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำสั่งที่ตนเองได้แจ้งไปแล้วเนื่องจากอาจเกิดความไม่ต่อเนื่องในการกิจของรัฐและในส่วนของการพิจารณามีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ตามบทกฎหมายกรณีที่ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะต้องครบเงื่อนไข 3 ประการคือ (1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) ถ้าคำสั่งทางปกครองยังมีผลบังคับต่อไปแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การ

---

ชั่วคราว คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร”

เสียหายแก่ใจในภายหลัง และ (3) การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะซึ่งข้อเท็จจริงจะต้องเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง หากไม่เข้าตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดแล้วนั้น ศาลปกครองไม่อาจพิจารณามีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีได้ โดยการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นการประสานประโยชน์โดยการมุ่งคำนึงถึงความเสียหายที่กระทบต่อสาธารณะซึ่งน้ำหนักกับความเสียหายที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบพึงได้รับ จึงเป็นเรื่องที่เป็นปัจจัยนำมาประกอบการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ยากมากขึ้น

จากการศึกษาวิเคราะห์บทกฎหมายต่างประเทศพบว่า ในเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมนี ตามบทบัญญัติมาตรา 80 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 VwGO ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “นิติกรรมทางปกครองจะไม่มีผลบังคับเป็นการชั่วคราว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ขณะอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือฝ่ายปกครองมีเหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที” ดังนั้นผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลบังคับเป็นการชั่วคราว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในระหว่างที่มีการยื่นอุทธรณ์เนื่องจากกฎหมายประเทศเยอรมนี มุ่งคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองว่าประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ เมื่อประชาชนมีความประสงค์ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็ย่อมมีความมุ่งหมายให้ฝ่ายปกครองพิจารณาคำสั่งนั้นเสียใหม่ ถือว่ามีความต้องการให้แก้ไขความเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองไปพร้อมกันกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองด้วย จึงให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนโดยไม่ต้องมาแก้ปัญหาในเรื่องการเยียวยาความเสียหายในภายหลังจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง ในส่วนของระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส โดยทั่วไปแล้วการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ก็กับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันไม่เกี่ยวเนื่องกัน เป็นระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือก ดังนั้นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อน แม้ว่าการที่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่หากบุคคลมีความประสงค์จะให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในระหว่างที่ดำเนินการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็สามารถยื่นคำขอไปพร้อมกับคำฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องยื่นขอต่อฝ่ายปกครอง และหากได้ยื่นอุทธรณ์ต่อไปฝ่ายปกครองไปแล้วก็ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือรอจนพ้นระยะเวลาการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจึงมาขึ้น

ฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเหมือนในระบบกฎหมายของประเทศไทยแต่อย่างใด ซึ่งในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ประชาชนสามารถเลือกยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีที่กำลังมาแล้ว ซึ่งการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองถือได้ว่าเป็นเหตุแห่งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากยึดถือตามหลักความมั่นคงแห่งผลของคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความต่อเนื่องตราบที่ยังไม่มีการยกเลิกเพิกถอน แต่ก็ยังให้สิทธิประชาชนในการร้องขอต่อศาลเพื่อทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้มากกว่าในระบบกฎหมายไทยซึ่งประเทศไทยมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นขั้นตอนในกรณีดังกล่าวที่ซับซ้อนและเข้าถึงการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมากกว่าระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

#### ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ประเทศ	ผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง
1. เยอรมนี	เป็นเหตุแห่งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
2. ฝรั่งเศส	ไม่เป็นเหตุแห่งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
3. ไทย	ไม่เป็นเหตุแห่งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

จากปัญหาที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่าเมื่อมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว เห็นควรมีมาตรการคุ้มครองผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยต้องให้มีทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนเสมอในระหว่างที่มีการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองระหว่างการพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือในระหว่างที่มีการยื่นเสนอคำฟ้องต่อศาล ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอ หรือยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองหรือศาลปกครอง เนื่องจากสาเหตุว่าหากคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วจะต้องนำมาสู่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้าหากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายไว้แต่เบื้องต้นก่อน และถ้าหากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของฝ่ายปกครองโดยที่ไม่มีการคุ้มครองชั่วคราวเอาไว้ก่อน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นอีกโดยฝ่ายปกครองจะต้องมาดำเนินการแก้ไขให้กลับสู่สภาพเดิมในภายหลังอีก ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองย่อมต้องบังคับไว้ก่อนในทันทีที่จะเกิดประโยชน์มากกว่าที่จะมาเยียวยาความเสียหายในภายหลัง อีกทั้งเป็นหากการดำเนินการแก้ไขเยียวยาของฝ่ายปกครองมีความล่าช้า บางกรณีไม่สามารถเยียวยาผลกระทบของประชาชนให้กลับ

คู่สภาพเดิม ได้อย่างแท้จริงและเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอย่างช้าช้อนในการแก้ไข ปัญหาจากผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งถ้าหากไม่มีคำสั่งทุเลการบังคับตามคำสั่งทาง ปกครองเอาไว้ก่อนแล้วต่อมาปรากฏว่าฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวใน ภายหลังก็จะต้องมาดำเนินการแก้ไขความเสียหายอีกครั้ง จะเป็นการสร้างภาระเกินจำเป็นและจะ นำมาสู่การเกิดข้อพิพาทในความเสียหายเกิดขึ้นใหม่อีก จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการ อุตสาหกรรมโต้แย้งคำสั่งในด้านการระงับข้อพิพาท ไม่สามารถการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนโดยให้ ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในเบื้องต้นรวมถึงไม่สามารถแบ่งเบาภาระในการนำ คดีมาฟ้องศาลมีอีกด้วย

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับระบบของการอุตสาหกรรมโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและระบบการพิจารณา อุตสาหกรรม

ระบบอุตสาหกรรมโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ เป็นระบบอุตสาหกรรมแบบ บังคับ หรือที่เรียกว่าเป็นการอุตสาหกรรมภายในฝ่ายปกครอง ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือได้รับความเสียหายรวมถึงถูกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของคำสั่งทางปกครองจะนำคดีขึ้นสู่ ศาลการพิจารณาวินิจฉัยต่อปกครองได้นั้นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 44<sup>178</sup> แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคสอง<sup>179</sup> แห่งกฎหมายจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนเรื่องของระบบอุตสาหกรรม แบบบังคับ ซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับให้ต้องปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและในเรื่องของการ พิจารณาอุตสาหกรรมของฝ่ายปกครอง ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45<sup>180</sup> ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 4

<sup>178</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 143

<sup>179</sup> มาตรา 42 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่อง ใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ ดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่ กฎหมายนั้นกำหนด”

<sup>180</sup> มาตรา 45 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่



(พ.ศ. 2540)<sup>181</sup> ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา โดยยึดถือตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาประกอบด้วย โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนผลของคำสั่ง ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนได้ทั้งความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายในการทำคำสั่งของตนและนำมาสู่การคัดกรองคดีและการระงับข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลได้ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นเงื่อนไขบังคับก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเงื่อนไขบังคับดังกล่าวเป็นการสกัดกั้นการนำความเดือดร้อนเสียหายเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาล ซึ่งเมื่อคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าในด้านการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมในการทำคำสั่งทางปกครองหรือการที่ฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเมื่อเกิดคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการใดๆ ก็ตาม การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองควรต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ มิใช่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายจากฝ่ายปกครองเอง หากศาลปฏิเสธการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการตามเงื่อนไขให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยามาก่อน ถือได้ว่าหลักกฎหมายปกครองให้ความสำคัญกับระบบการแก้ไขปัญหาระดับฝ่ายปกครองในเบื้องต้น ซึ่งเป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่จะต้องได้รับความคุ้มครองความยุติธรรมในชั้นศาลนั่นเอง แม้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะสามารถลดข้อพิพาทในชั้นศาลได้ก็ตาม แต่ผู้ศึกษาพบว่าหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็จะถูกลิดรอนให้ลดน้อยลงไปด้วย

---

ได้รับอุทธรณ์ในกรณี que เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวในการนี้ให้ขยาย ระยะเวลาดำเนินการอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

<sup>181</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองรวมถึงการขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการพิจารณาใหม่ กรณีดังกล่าวผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้แม้จะพ้นขั้นตอนหรือระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไปแล้วก็ตามซึ่งจะเห็นได้ว่าขั้นตอนดังกล่าวเป็นกรณีที่แยกออกจากขั้นตอนของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนทั้งหมดเกิดขึ้นจากภายในฝ่ายปกครองทั้งสิ้น มิได้เป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลปกครอง อีกทั้งฝ่ายปกครองก็มิได้พิจารณาทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในทุกกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครองร้องขอ ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองย่อมต้องยื่นยันต่อคำสั่งที่ได้มีผลออกมาแล้วนั้นเนื่องจากต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องของประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และหากได้มีคำสั่งเกิดขึ้นใหม่เกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือการขอให้พิจารณาใหม่ ผลที่ตามมาที่จะนำมาสู่การที่ต้องเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเช่นเดิมอีก หากเป็นกรณีที่ผลของคำสั่งทางปกครองใหม่ยังเกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายให้ประชาชนอยู่เช่นเดิมอีก

จากการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวพบว่า ระบบอุทธรณ์แบบบังคับเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในระบบกฎหมายไทยถือเงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกรณีสำคัญ ถ้าหากไม่ดำเนินการมาก่อนศาลจะไม่รับข้อพิพาทไว้พิจารณา โดยเปรียบเทียบในระบบกฎหมายเยอรมนี ในส่วนของการอุทธรณ์แบบบังคับมีความยืดหยุ่นมากกว่า ซึ่งศาลปกครองประเทศเยอรมนีได้มีแนวทางในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองมาก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล หากปรากฏว่ายังอยู่ในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ศาลจะหยุดการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อน<sup>182</sup> แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมาก่อนและพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ศาลก็ไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ แม้ประเทศไทยจะได้ใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับเหมือนกันประเทศเยอรมนี แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองประเทศเยอรมนีก็ยังมีแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการรับคดีไว้พิจารณายืดหยุ่น โดยในภายหลังได้มีข้อกำหนดไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพิ่มมากขึ้นในกฎหมายของบางมลรัฐ ให้ยกเลิกระบบอุทธรณ์แบบบังคับเนื่องจากเป็น

<sup>182</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง : พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2561. หน้า 68 – 69

การสร้างภาระเกินความจำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครอง ทำให้เข้าสู่กระบวนการทางศาลล่าช้า จึงเป็นการเข้าสู่ระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับตามระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระบบกฎหมายเรื่องการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของฝรั่งเศสเป็นสิทธิของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงหลักความยุติธรรมของกฎหมายอย่างแท้จริง

ในประเด็นของระบบการพิจารณาอุทธรณ์ จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประการแรกเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นไปตามมาตรา 45 วรรคสอง<sup>183</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 90 วัน ถือเป็นระยะเวลาที่ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการพิจารณานานพอสมควร หากเจ้าหน้าที่ไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว ตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดผลที่เกิดจากการไม่ดำเนินการของฝ่ายปกครองให้เป็นผลโดยชัดเจนว่าเป็นอย่างไร ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงกรอบของระยะเวลาที่ให้ฝ่ายปกครองมีเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากมีบทบัญญัติในเรื่องผลทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวให้ชัดเจนว่าให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นเสนอคำฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้หลังจากที่พ้นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์จะเกิดผลดีต่อฝ่ายประชาชนเป็นอย่างยิ่ง และตามกฎหมายเฉพาะบางฉบับก็มีการกำหนดผลของการที่ฝ่ายปกครองไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือบางฉบับก็ไม่ได้มีการกำหนดผลในเรื่องดังกล่าว ยกตัวอย่างกรณีการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง แต่หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดผลของการไม่ทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเอาไว้ กรณีกฎหมายเฉพาะบางฉบับกำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ กำหนดไว้ว่าหากพ้นระยะเวลาผู้ยื่นอุทธรณ์ไม่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว จากกรณีทำให้ประชาชนสับสนในความซับซ้อนของกฎหมายในเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ มักเกิดปัญหาว่าคู่กรณีไม่ได้รับการเยียวยาภายในระยะเวลาที่สมควรเกิดความล่าช้าจากภายในฝ่ายปกครอง แม้ตามมาตรา 42 วรรคสองกำหนดให้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลสามารถกระทำได้เมื่อฝ่ายปกครองไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาอัน

<sup>183</sup> อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ 179

สมควร หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยสิทธิในการฟ้องคดีมีผลนับถัดจากวันครบกำหนดให้ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คู่กรณีควรรับรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีมักจะไม่ทราบเหตุที่จะดำเนินการฟ้องคดี โดยไม่เข้าใจในการนับระยะเวลาซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลทำให้ประชาชนที่เป็นคู่กรณีใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ยากมากขึ้นจนถึงขั้นอาจเสียสิทธิในการนำคดีฟ้องศาลเนื่องจากเกินระยะเวลาที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ ประการที่สองระบบการพิจารณาแบบสองชั้น ซึ่งเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งในชั้นแรกและในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สูงขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็จะต้องส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นชั้นที่สอง ฉะนั้นทั้งคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ต่างก็อยู่ในค่านิยมของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น การถือเอาเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นปัญหาในเรื่องการพิจารณา ความเชื่อมโยงระหว่างคำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งใดเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี อันจะมีผลมาสู่การกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีและการกำหนดคำบังคับของศาลในกรณีที่ฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้าพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดียื่นผู้การวินิจฉัยของศาล โดยในระบบกฎหมายประเทศเยอรมนี กำหนดไว้ว่าการยื่นคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นระบบการพิจารณาแบบสองชั้น โดยในเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์บัญญัติไว้ในมาตรา 79 (1) ข้อที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ค.ศ. 1960 VwGo กำหนดว่า “ให้วัตถุแห่งการฟ้องคดีจากคำสั่งทางปกครองแรกและให้นำเนื้อหาสาระจากคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าด้วยกัน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับมาตรา 68 ในเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้นถือว่ากระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ จึงถือว่าทั้งคำสั่งทางปกครองแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีไม่อาจแยกออกจากกันได้” หากฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินกว่าสามเดือนนับแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์ คู่กรณีสามารถฟ้องศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ในชั้นกระบวนการของศาลปกครอง มีดุลยพินิจให้ผู้ฟ้องคดีนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่เสนอคำฟ้องต่อศาลไปแล้วเสนอเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา โดยศาลจะถือเอาผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาโดยยึดหลักที่ว่าวัตถุแห่งการฟ้องคดีจะต้องเป็นคำสั่งเดิมประกอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งในระบบกฎหมายไทยก็ได้ยึดถือตามหลักกฎหมายของประเทศเยอรมนีเช่นเดียวกัน แต่จากการศึกษาแล้วพบว่าในระบบการพิจารณาอุทธรณ์ยังขาดความชัดเจนในกรณีถ้าหากฝ่ายปกครองไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเก้าสิบวัน ก็เกิดสิทธิของคู่กรณีให้ฟ้องขอ

เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแรกได้ แต่หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดขึ้นในภายหลังจากพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันไปแล้วก็ยังสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นในภายหลังได้อีก ซึ่งจะเห็นเป็นการพิพากษาแยกคำสั่งทางปกครองแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์แยกออกจากกัน มีผลให้เกิดปัญหาในการกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีและการกำหนดคำบังคับของศาลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งประเทศไทยหลักยึดถือคำสั่งเดิมประกอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเรื่องเดียวกันเหมือนกับประเทศเยอรมัน แต่ในวิธีปฏิบัติจะเห็นได้ว่าเป็นการแยกกันในผลการวินิจฉัยของทั้งคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงจะเหมือนกับระบบของประเทศฝรั่งเศส เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วนั้น จะมีผลให้เข้าแทนที่คำสั่งเดิมและเมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะได้มีความเห็นเป็นเช่นเดียวกับคำสั่งเดิมหรือไม่เป็นไปตามคำสั่งเดิมก็ตาม คู่กรณีมีสิทธิฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคำสั่งซึ่งเกิดขึ้นใหม่โดยไม่ยึดถือว่าคำสั่งเดิมเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีอีกต่อไป ในส่วนของระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส เกิดจากระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ การพิจารณาอุทธรณ์เป็นแบบชั้นเดียวโดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปก็ได้ โดยรูปแบบของคำอุทธรณ์จะเสนอด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้บันทึก หรือทำเป็นหนังสือก็ได้ถือเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ได้ และหากฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์พ้นระยะเวลาสี่เดือน คู่กรณีก็สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลได้โดยอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ หากมีผลการพิจารณาอุทธรณ์เกิดขึ้นในภายหลังโดยยึดถือตามหลักการสิทธิของประชาชนต้องมีสิทธิเลือกวิธีที่ได้รับการเยียวยาได้อย่างเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

จากผลการศึกษาในกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าปัญหาที่เกี่ยวกับระบบอุทธรณ์แบบบังคับ และการพิจารณาอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของระบบกฎหมายไทย ซึ่งแม้ประเทศไทยได้นำต้นแบบในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาจากประเทศเยอรมนี แต่ในปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อาจเกิดจากวิวัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทยและเยอรมนีที่มีมาแต่เดิมนั้นแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในรูปแบบของระบบกฎหมาย บ่อเกิดของกฎหมาย วัฒนธรรมต่างๆ รวมถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการจัดทำร่างกฎหมายก็น่าจะมีความแตกต่างกันด้วย ไม่ว่าจะเป็นในกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือได้รับความเสียหายรวมถึงถูกระทบกระเทือนสิทธิจากผลของคำสั่งทางปกครองจะต้องศึกษาขั้นตอน วิธีการ รวมถึงระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับนั้นๆ ซึ่งได้กำหนดไว้ก่อนที่จะมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยได้กำหนดไว้แตกต่างกันไป ไม่เกิดความเป็นเอกภาพในด้านวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยประการแรกมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประการที่สองให้ฝ่ายปกครองมีการแก้ไขความ

ผิดพลาดเอง ประการที่สามเป็นการลดข้อพิพาทในชั้นศาลได้ โดยฝ่ายปกครองแสวงหาความบกพร่องหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการทำคำสั่งทางปกครองโดยมีหน้าที่ต้องแก้ไขผลกระทบที่มีต่อประชาชน โดยในชั้นของการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนคำสั่งรวมถึงการดำเนินการทางปกครองเปลี่ยนแปลงแก้ไขออกคำสั่งใหม่ เพื่อนำมาสู่การให้ความเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวที่เกิดผลกระทบอยู่นั้น เกิดจากความซับซ้อนในระบบกฎหมายและประชาชนไม่เข้าใจในระบบอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดเวลา หรือจัดทำคำอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเหตุให้ไม่มีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ความซับซ้อนของระบบอุทธรณ์ภายในของกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับการเยียวยา ซึ่งกระบวนการทางปกครองเจตนามุ่งหมายให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยต้องมุ่งเน้นให้เป็นเป็นไปหลักความยุติธรรมของกฎหมายอย่างแท้จริง

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและระบบการพิจารณาอุทธรณ์

เรื่อง	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	ไทย
1. ระบบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง	ระบบแบบบังคับ (อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง)	ระบบแบบไม่บังคับ	ระบบแบบบังคับ (อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง)
2. ระบบการพิจารณาอุทธรณ์	แบบสองชั้น	แบบชั้นเดียว	แบบสองชั้น
3. ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์	ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง	บุคคลภายนอกแม้ไม่มีส่วนได้เสียกับคำสั่งทางปกครอง แต่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง	ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง
4. ผู้รับคำอุทธรณ์	เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง	เจ้าหน้าที่/ผู้บังคับบัญชา	เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

## ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

เรื่อง	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	ไทย
5. รูปแบบของคำอุทธรณ์	หนังสือ	หนังสือ/วาจา	หนังสือ
6. การกำหนดวัตถุประสงค์	คำสั่งเดิมประกอบกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์	คำวินิจฉัยอุทธรณ์ แทนที่คำสั่งทางปกครองเดิม	คำสั่งเดิมประกอบกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์
7. ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์	เก้าสิบวัน	สี่เดือนเดือน	สามเดือน

จากปัญหาที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์หรือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแบบสองชั้นในระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น เป็นเงื่อนไขทางกฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในความเห็นของผู้ศึกษาการที่ประชาชนจะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ยากมากขึ้น และเกิดความล่าช้ากว่าจะได้รับการเยียวยา ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อเป็นการมุ่งรักษาสีทธิ เสรีภาพของประชาชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครองให้ได้รับการเยียวยาได้อย่างรวดเร็ว จากกรณีที่ประชาชนจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ซึ่งเป็นเงื่อนไขก่อนฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น ถือได้ว่าการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเบื้องต้นย่อมต้องเกิดความรวดเร็วกว่าการคุ้มครองสิทธิในชั้นศาล แต่หากมีขั้นตอนในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองและต้องดำเนินการไปถึงสายการบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป หรือคณะกรรมการที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองดำเนินการเป็นเวลายาวนาน รวมถึงหากผู้มีอำนาจทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ได้รับผลของการดำเนินการที่ล่าช้า โดยผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการล่าช้าของฝ่ายปกครองทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเกิดสิทธิที่จะต้องไปใช้อำนาจศาลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กลายเป็นประชาชนต้องดำเนินการในทุกขั้นตอน และต้องรักษาสีทธิของตนเองโดยการศึกษาทำความเข้าใจบทกฎหมายในแต่ละชั้นตอนว่ามีหลักเกณฑ์ประการใด จึงมีผลให้ประชาชนได้รับการเยียวยาล่าช้าหรืออาจได้รับผลกระทบอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้รับการทราบคำสั่งจากการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง อันเนื่องมาจากการ

วินิจฉัยออกคำสั่งของฝ่ายปกครองตามลำดับชั้นหรือในชั้นการวินิจฉัยของศาลปกครอง  
ทั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งหวังว่าระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกละจะเป็นการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้  
มากกว่าและรวดเร็วกว่าระบบอุทธรณ์แบบบังคับ





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุปผลการศึกษา

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นการกระทำทางปกครองในด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นย่อมต้องกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจในการดำเนินการด้านต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด ก็คือการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งทุกหน่วยงานทางปกครองจะต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการดำเนินการด้านต่างๆ เป็นส่วนสำคัญ ดังนั้นหากประชาชนได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองแล้วนั้น ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองจากผลของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนนั้น ฉะนั้นอำนาจดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องถูกควบคุมตรวจสอบ โดยสามารถตรวจสอบได้ทั้งภายในฝ่ายปกครองและการตรวจสอบความชอบของคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรศาล

การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานนั้นๆ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองในการดำเนินการใดๆ ย่อมมีกฎหมายกำหนดขั้นตอน วิธีการ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้เป็นหลักในการปฏิบัติไปตามนั้นๆ อย่างเคร่งครัด การกำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นกฎหมายที่เป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรศาล โดยหากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ว่าทางใดทางหนึ่งย่อมเกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล โดยขอให้ศาลพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และยังสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น รวมถึงอาจร้องขอต่อศาลให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง จากการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ถือได้ว่าทั้งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีความสำคัญเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมฝ่ายปกครองได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ มีความสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการด้วยกัน โดยประการแรกในภาคประชาชน การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการที่มีความรวดเร็ว โดยประชาชนโต้แย้งเพื่อมีข้อเสนอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ซึ่งฝ่ายปกครองก็สามารถพิจารณาในด้านของการใช้ดุลพินิจและความชอบด้วยกฎหมายเมื่อเห็นว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปตามข้อโต้แย้งก็สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ทันที ประการที่สองฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาถึงความบกพร่องหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการทำคำสั่งทางปกครอง ประการสุดท้ายการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองย่อมส่งผลให้ปริมาณคดีต่อศาลลดลงเนื่องจากข้อพิพาทซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล หดสั้นไปโดยฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขให้เสร็จเป็นที่พอใจแก่คู่กรณี จากการศึกษาพบว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองใช้เวลานานและมีวิธีการบังคับที่ไม่ยืดหยุ่นเป็นเหตุให้กระบวนการคุ้มครองประชาชนได้ถูกระงับไปด้วย จึงต้องมีกระบวนการการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรศาล ซึ่งอำนวยความสะดวกประชาชนให้เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาอย่างเป็นธรรมที่สุด แต่ด้วยเหตุผลที่ศาลมีขอบเขตในการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยไม่อาจควบคุมฝ่ายปกครองในเรื่องความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของของฝ่ายปกครองได้ ศาลสามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายได้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถควบคุมฝ่ายปกครองได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่ถึงอย่างไรก็ดีประชาชนก็ยังมีความเชื่อมั่นในองค์กรศาลในการควบคุมฝ่ายปกครองมากกว่าการควบคุมโดยภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ในด้านของฝ่ายปกครองการใช้ดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อเกิดข้อโต้แย้งขึ้นทำให้ฝ่ายปกครองเกิดความไม่มั่นใจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนโดยฝ่ายปกครองย่อมมีความประสงค์ให้องค์กรศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และฝ่ายปกครองจะอาศัยความมั่นคงและความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษามาเป็นบรรทัดฐานเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติกรณีเกิดข้อโต้แย้งที่ไม่อาจยุติได้ในฝ่ายปกครอง จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยใช้ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับซึ่งได้นำต้นแบบมาจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย ยังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนยังไม่อาจได้รับความคุ้มครองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### 1.1 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยได้กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ก็ให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง การใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองถือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ หรือหากไม่ได้กำหนดไว้ก็ให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกลางซึ่งกำหนดไว้เป็นเวลาสิบห้าวัน ซึ่งถือว่าระยะเวลาดังกล่าวนี้ กระชั้นชิดเกินส่งผลให้สิทธิของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมีระยะเวลาที่สั้น ซึ่งไม่อาจที่จะศึกษารวบรวม ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย เหตุผลใช้ประกอบการจัดทำคำอุทธรณ์ได้ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงควรขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้มากขึ้น

### 1.2 ปัญหาเรื่องการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีเรื่องการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หากประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ได้ดำเนินการการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือเมื่อเสนอคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นศาล ในกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วเห็นควรมีมาตรการคุ้มครองผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนโดยทันที โดยควรกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือสถานภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งไม่ให้ทุนการศึกษา คำสั่งให้ชำระภาษีหรือเบี้ยปรับทางภาษีเพิ่มมากขึ้น คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขับขี่ หรือถอนใบอนุญาตขับขี่ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการลงโทษ เป็นต้น โดยคำสั่งทางปกครองประเภทที่ได้ยกตัวอย่างไว้แล้วนั้น ควรจะมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอในเรื่องดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองหรือศาล หากคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งให้แก้ไข ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งนั้น ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะได้รับการเยียวยาความเสียหายไว้แต่เบื้องต้นก่อนเสมอ การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะเกิดประโยชน์มากกว่าหากได้มีการเยียวยาความเสียหายได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอและหากต้องมาเยียวยาผลจากคำสั่ง

ทางปกครองหลังจากที่ได้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ก็จะเกิดความล่าช้าสร้างภาระเกินความจำเป็นที่จะต้องมาดำเนินการแก้ไขความเสียหายในภายหลังอีกครั้ง โดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายปกครองที่มุ่งประสานประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 1.3 ปัญหาเกี่ยวกับระบบของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและระบบการพิจารณาอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองแบบสองชั้นในระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น เป็นเงื่อนไขทางกฎหมายต้องดำเนินการก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล การที่ประชาชนจะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ยากมากขึ้นและเกิดความล่าช้ากว่าจะได้รับการเยียวยา เนื่องจากต้องดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หากมีขั้นตอนในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองและต้องดำเนินการไปถึงสายการบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป หรือคณะกรรมการที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองดำเนินการเป็นเวลายาวนาน รวมถึงหากผู้มีอำนาจทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ได้รับผลของการดำเนินการที่ล่าช้า โดยผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการล่าช้าของฝ่ายปกครองผลเป็นการสร้างภาระให้ประชาชนต้องดำเนินการในทุกขั้นตอนและต้องรักษาสิทธิของตนเองโดยการศึกษาทำความเข้าใจบทกฎหมายในแต่ละขั้นตอนว่ามีหลักเกณฑ์ประการใด การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยจากฝ่ายปกครอง ซึ่งระยะเวลาในการฟ้องคดีจะเริ่มนับต่อเมื่อได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงมีผลให้ประชาชนได้รับการเยียวยาในผลของคำสั่งทางปกครองเกิดความล่าช้า ทั้งนี้ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับประโยชน์มากกว่าและเกิดความรวดเร็วกว่าระบบอุทธรณ์แบบบังคับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองประเภทที่มีลักษณะเฉพาะไม่จำต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ โดยต้องให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือเดือดร้อนเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองประเภทที่มีลักษณะเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระที่ไปกระทบกระเทือนต่อบุคคลที่สาม เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ผลไปเป็นสองอย่าง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผลเสียต่อบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สาม อาทิเช่น คำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการผังเมือง คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับคดี

สิ่งแวดล้อม คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองซึ่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์ต่อเจ้าของอาคาร แต่อาจกระทบกระเทือนหรือเดือดร้อนเสียหายจากการปลูกสร้างอาคารของเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง โดยคำสั่งทางปกครองประเภทเกิดผลสองอย่างนี้เป็นเรื่องที่ซับซ้อนไม่ว่าในด้านของการพิจารณาของฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนในด้านการพิจารณา การวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจากบุคคลที่สาม ยังไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้กำหนดให้บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้นควรให้บุคคลที่สาม ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ซึ่งเป็นเงื่อนไขก่อนฟ้องคดี โดยให้บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครองมีสิทธิเลือกที่จะดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อภายในฝ่ายปกครองหรืออาจนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแล้วแต่กรณี

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยที่ได้ศึกษามาแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามบทบัญญัติในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมข้อความดังนี้ “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดย รัฐมนตรี คู่กรณีอาจใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง” เพื่อให้เกิดความเสมอภาคต่อประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ได้มีระยะเวลาในการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย เหตุผลใช้ประกอบการจัดทำคำอุทธรณ์ได้ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้

2.2.1 บทบัญญัติในมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมข้อความในบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งใช้ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีข้อความดังนี้

“การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นซึ่งกระทบต่อสาธารณะส่วนรวม ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน”

2.2.2 บทบัญญัติมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวในเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้มีข้อความดังนี้ “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจ พิเคราะห์วินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”

2.2.3 บทบัญญัติมาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยแก้ไขในเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวให้มีข้อความดังนี้ “ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้กระทำความผิดก่อนการพิพากษาคดี”

การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือสถานภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งไม่ให้ทุนการศึกษา คำสั่งให้ชำระภาษีหรือเบี้ยปรับทางภาษีเพิ่มมากขึ้น คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขับขี่ หรือถอนใบอนุญาตขับขี่ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการลงโทษ เป็นต้น

ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นภายในฝ่ายปกครอง หรือในระหว่างการยื่นเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง โดยจะต้องได้รับการคุ้มครองโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอให้ฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

2.3 เห็นควรเปลี่ยนแปลงจากระบบการพิจารณาอุทธรณ์ หากประชาชนเลือกวิธีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยวิธีอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ซึ่งเกิดความล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้และยังไม่มีผล

แห่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์มายังผู้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีการเพิ่มเติมแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังต่อไปนี้

2.3.1 สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้มีข้อความดังต่อไปนี้ “หากเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์จากผู้มีอำนาจทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องแจ้งระยะเวลาการฟ้องคดีไปยังผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า”

2.3.2 แก้ไขบทบัญญัติในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้มีข้อความดังต่อไปนี้ “กรณีที่มีการยื่นขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในระยะที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ศาลรับคดีไว้พิจารณาโดยไม่ต้องรอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ศาลอาจมีคำสั่งเรียกผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ชี้แจงเหตุที่ไม่ดำเนินการแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดี โดยศาลอาจกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์ไปจัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากมีคำวินิจฉัยเป็นไปตามคำอุทธรณ์ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ด้วยเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และหากผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์มิได้ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป และหากผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จัดทำคำอุทธรณ์ในภายหลังจะขัดหรือแย้งกับคำพิพากษาของศาลมิได้”

2.3.3 ในประเด็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น เห็นควรเพิ่มเติมจากระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแบบบังคับมาเป็นระบบอุทธรณ์แบบทางเลือก ใช้ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ข้อความดังนี้ “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดย รัฐมนตรี คู่กรณีอาจใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือใช้สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง”

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีข้อความดังต่อไปนี้ “ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลหรืออาจใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยดำเนินการตามที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะก่อนฟ้องคดีก็ได้”

ในประเด็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น ใช้บังคับแก่กรณีที่คำสั่งทางปกครองประเภทที่มีลักษณะเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระที่ไปกระทบกระเทือนต่อบุคคลที่สาม เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ผลไปเป็นสองอย่าง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผลเสียต่อบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สาม อาทิเช่น คำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการผังเมือง คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองซึ่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์ต่อเจ้าของอาคาร แต่อาจกระทบกระเทือนหรือเดือดร้อนเสียหายจากการปลูกสร้างอาคารของเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง เป็นต้น

ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกดำเนินการและทำให้ไม่ต้องถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการรักษาสิทธิในการฟ้องคดีและการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และทำให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงทีก่อนที่ความเสียหายจะไปกระทบต่อสาธารณประโยชน์ส่วนรวม





บรรณานุกรม



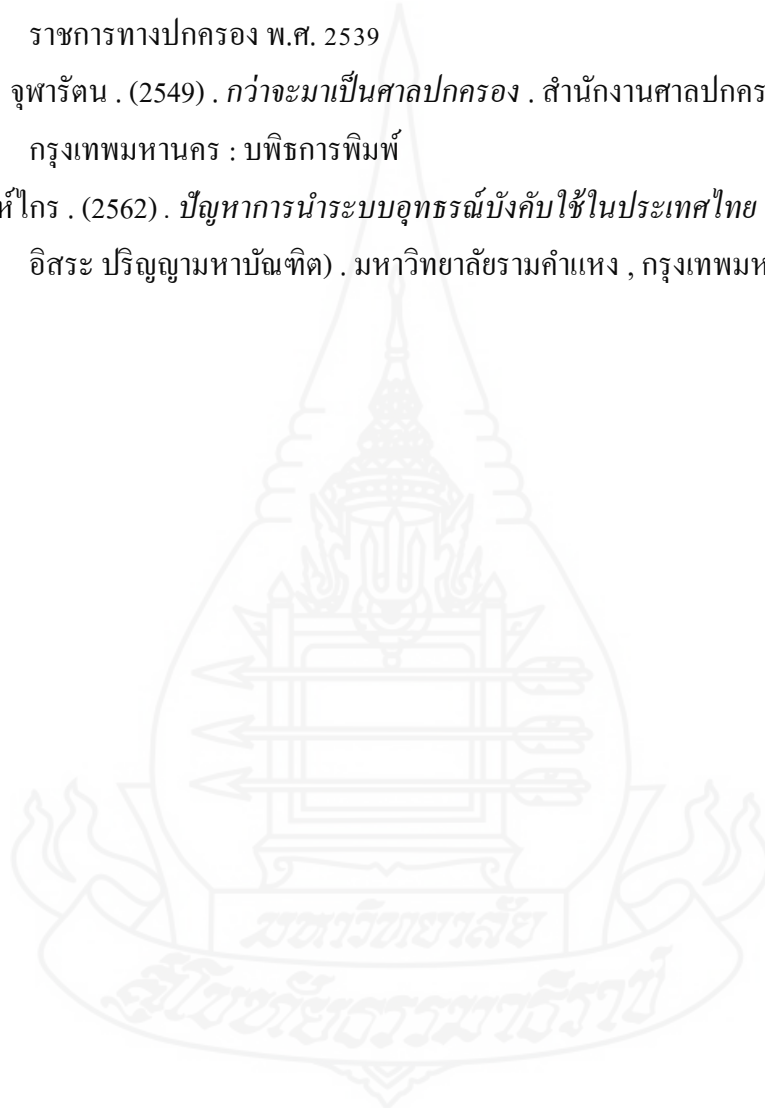
## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- กมลชัย รัตนสกลวงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม
- กมลชัย รัตนสกลวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เกรียงไกร โพธิ์แก้ว. (2554). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จักรการพิมพ์
- \_\_\_\_\_ (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : จักรการ
- \_\_\_\_\_ (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สื่อปัญญา
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 28 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- \_\_\_\_\_ (2563). *คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- \_\_\_\_\_ (2563). *คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 13) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน
- เดือนใจ เป้าสอน. (2562). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง ครั้งที่ 10 การควบคุมฝ่ายปกครอง*, เครือข่ายกฎหมายมหาชน . สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>
- \_\_\_\_\_ (2560). *หลักกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- บทความโดยคณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ . สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา . สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-4-1.pdf> . หน้า 1

- บรรเจิด สิงคะเนติ . (2542) . เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน . กรุงเทพมหานคร : วารสาร  
นิติศาสตร์ ปีที่ 29
- \_\_\_\_\_ . (2560) . หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ .  
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- \_\_\_\_\_ . (2563) . หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 7) .  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน
- บุบผา อัครพิมาน . (2549) . การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่าย  
ปกครอง . กรุงเทพมหานคร : วารสารทางวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 3
- ประวิณ ฅ นคร . (2548) . หลักการ แนวคิด กระบวนการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ .  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. สืบค้นจาก <http://kmcenter.rid.go.th>.
- ประเวศ อรรถศุภผล . (2547) . ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง . (วิทยานิพนธ์ ปริญญา  
มหาบัณฑิต) . มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรุงเทพมหานคร
- พงษ์พิพัฒน์ ศรีจันทร์ . (2563) . ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับ  
การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง . (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญามหาบัณฑิต) .  
มหาวิทยาลัยศรีปทุม , กรุงเทพมหานคร
- พรพิมล จันทร์หนองไทร . (2555) . ปัญหาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการ  
บังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีศึกษาคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงาน  
บุคคลภาครัฐ . (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญามหาบัณฑิต) . มหาวิทยาลัย  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , กรุงเทพมหานคร
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- มานิตย์ วงศ์เสรี . (2539) . การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.  
(พิมพ์ครั้งที่ 5) . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- \_\_\_\_\_ . (2558) . การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. เอกสาร  
ประกอบการอภิปราย โครงการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 14 ปี ของ  
การจัดตั้งศาลปกครอง หัวข้อการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดี  
ปกครอง . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง
- \_\_\_\_\_ . (2561) . การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและ  
ระบบกฎหมายเยอรมัน . (พิมพ์ครั้งที่ 1) . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสวัสดิการ  
ศาลปกครอง

- รติกร เจือกโง้น . ศาสดปกรรอง – ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองของสถาบันพระปกเกล้า.  
 สืบค้นจากเว็บไซต์ [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ศาลปกครอง](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ศาลปกครอง).
- ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543  
 ฤทัย หงส์สิริ . (2541) . การทบทวนคำสั่งทางปกครอง . ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ  
 กฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง . กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน  
 วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ . (2546) . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ  
 กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง . (พิมพ์ครั้งที่ 2) . กรุงเทพมหานคร :  
 วิทยุชน
- \_\_\_\_\_ . (2550) . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . กรุงเทพมหานคร : สถาบัน  
 พระปกเกล้า
- \_\_\_\_\_ . (2554) . กฎหมายปกครองภาคทั่วไป . (พิมพ์ครั้งที่ 1) . กรุงเทพมหานคร :  
 นิติราษฎร์
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ . (2532) . การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ . วารสาร  
 กฎหมายปกครอง เล่มที่ 8
- \_\_\_\_\_ . (2543) . การกระทำทางปกครอง . เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร พนักงานคดี  
 ปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง
- \_\_\_\_\_ . (2545) . หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย. คู่มือ  
 การศึกษาวิชากฎหมายปกครอง . กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง  
 เนติบัณฑิตยสภา
- ศรันยู โพธิ์รัชตางกูร . (2540) . การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. หนังสือสาระสำคัญของกฎหมายวิธี  
 ปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ .  
 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ . (2556) . บทความเรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง . สืบค้น จากเว็บไซต์  
[http://public-law.net/publaw > view](http://public-law.net/publaw/view) เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย
- สมยศ เชื้อไทย . (2530) . การกระทำทางปกครอง . วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3
- สันติ กองภูมิน . (2558) . ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดี  
 ฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง . (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารคดี) .  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรุงเทพมหานคร

- สุนันทา เอกไพศาลกุล . (2547) . *สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* . ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา . สืบค้นจากเว็บไซต์ [http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail\\_049.htm](http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_049.htm)
- สุรพล นิติไกรพจน์ . (2540) . *ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* . นำเสนอในที่ประชุมวิชาการ เรื่องพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- อักษราทร จุฬารัตน . (2549) . *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง* . สำนักงานศาลปกครอง . กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์
- อาญา สิงห์ไกร . (2562) . *ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับใช้ในประเทศไทย* . (การศึกษาค้นอิสระ ปริญญาโทมหาบัณฑิต) . มหาวิทยาลัยรามคำแหง , กรุงเทพมหานคร



**ประวัติผู้วิจัย**

<b>ชื่อ</b>	นางสาวรพีพร ตันประภาส
<b>วัน เดือน ปีเกิด</b>	7 พฤศจิกายน 2525
<b>สถานที่เกิด</b>	อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา
<b>ประวัติการศึกษา</b>	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2548
<b>สถานที่ทำงาน</b>	สำนักงานสหกรณ์จังหวัดฉะเชิงเทรา กรมส่งเสริมสหกรณ์
<b>ตำแหน่ง</b>	นิติกรปฏิบัติการ

