

## คำสั่งทางปกครองและกรณีศึกษาที่เกี่ยวกับงานสาธารณสุข

ฉัตรสมน พดุมิณญ์\*

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพรรณนาถึง 1) กระบวนการ การควบคุมความชอบ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และ 2) ศึกษากรณีศึกษาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากผลการวิเคราะห์ถึงการออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น อาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ เพราะความบกพร่องในรูปแบบหรือวิธีพิจารณา (Procedure) หรือความไม่สมบูรณ์ในเนื้อหา (Substance) ก็ได้ อย่างไรก็ตาม คำสั่งที่บกพร่องยังถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลตามปกติ มีเพียงเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในเรื่องที่สำคัญเท่านั้นที่จะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการขออุทธรณ์โดยคู่กรณีได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลง คำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ ถ้าคู่กรณีที่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในชั้นเจ้าหน้าที่แล้วชอบที่จะฟ้องขอให้ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง การฟ้องคดี

คำสำคัญ: คำสั่งทางปกครอง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

---

\* รองศาสตราจารย์ ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

## Administrative Order and Case Study in Public Health

Chardsumon Prutipinyo\*

### Abstract

This article aims to describe 1) the administrative order, procedure, legitimacy and revocation of administrative order, and 2) a case study based on Legal Administrative Procedure Act, B.E. 2539. Analysis results of administrative order of government agencies indicated that there may be some incomplete administrative orders issued. This may be because of defects in the form or procedure or imperfections in the substance/content of the administrative orders. The incomplete administrative orders are still considered legal, with the exception of the most serious incomplete administrative order which will be considered void.

For the subordinate party which will appeal the administrative order, for revocation, the authority who issued the administrative order will reconsider its own administrative order, or revoke or change the administrative order or change it in any way deemed appropriate. It must be done and notify the appellant that the authority agrees or disagrees with the appeal without delay, not later than 30 days from the date of appeal received. For lawsuit sought to annul the administrative order, it must be considered within 90 days from the date that is known or should be known on the cause of the lawsuit.

Keywords: Administrative Order, Legitimate Control, Legal Administrative Procedure Act, 2539 B.E.

---

\* Associate Professor, Department of Public Health Administration, Public Health Faculty, Mahidol University.

## บทนำ

ในหลายประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองได้มีกฎหมายเป็นแกนในการใช้บังคับกฎหมายปกครองที่เรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” (administrative procedure) ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้สองความหมาย คือ 1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ 2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองเป็นผลิตผลของกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การพิจารณาในเรื่องนั้นก็ย่อมยุติลง บุคคลที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์ 2554) แต่ทั้งนี้ ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใด ชอบที่คู่กรณีจะได้โต้แย้งต่อศาลปกครองได้โดยตรง การอุทธรณ์โต้แย้งย่อมมีผลเป็นการเปิดกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งอย่างใดแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจอีก ผู้นั้นย่อมจะต้องนำคดีไปสู่ศาล

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพรรณนาถึง 1) ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง 2) กระบวนการ การควบคุมความชอบ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และ 3) ศึกษากรณีศึกษาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 1. ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ ต้องมีองค์ประกอบสาระสำคัญ ได้แก่ 1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2) เป็นการใช้อำนาจรัฐ โดยจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย 3) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย ซึ่งต้องมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น เช่น ออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงาน เป็นต้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลนี้จึงทำให้ “คำสั่งทางปกครอง” แตกต่างไปจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ และองค์ประกอบนี้ทำให้เจตนาในการมุ่งต่อผลมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม แต่ไม่มุ่งประสงค์ในทางใด หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคล ก็ถือว่าเข้าข่ายการเป็น “คำสั่งทางปกครอง” 4) ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี จะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณี

หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกไปอนุญาตต่าง ๆ คำสั่งทางปกครองโดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่ง บุคคลใดโดยตรง แต่ในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ และอาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ และ 5) คำสั่งทางปกครองมีผลภายนอกโดยตรง ส่วนคำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ เช่น การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาละเลยไม่ออกคำสั่งหรือถอนตามเวลาที่ถูกร้องไว้ ถ้าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งลงโทษนี้จึงเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งไม่ใช่เรื่องภายในองค์กรอีกต่อไป คำสั่งลงโทษจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง”<sup>1</sup>

รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจกระทำเป็นหนังสือหรือทำด้วยวาจาหรือทำในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองต้องมีข้อความหรือการสื่อความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่งดังกล่าวให้ยืนยันเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือยืนยันคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้ แต่ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองย่อมเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้ง และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึง “แบบ” ที่กำหนดเอาไว้ ในมาตรา 36 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย มิฉะนั้นคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจไม่สมบูรณ์ได้

คำสั่งทางปกครองจำแนกออกเป็น 1) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “คำสั่งต่างๆ” 2) “หนังสือต่างๆ” 3) “มติของสภาหรือคณะกรรมการ” 4) “การอนุญาต” 5) “การอนุมัติ” 6) “การวินิจฉัยอุทธรณ์” 7) “ประกาศ” 8) “การรับจดทะเบียน” และ 9) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีคำสั่งทางปกครองทั่วไป<sup>2</sup> และกรณีคำสั่งกรณีศาลปกครองวินิจฉัยว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่พิพาทเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยไม่ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งประเภทใด

<sup>1</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติทุนการศึกษาเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ด้วย

<sup>2</sup> ตัวอย่างประกาศประกวดราคาจ้างบริการงานด้านระบบไฟฟ้าแบบราคาคงที่ไม่จำกัดจำนวนให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต 1 (ภาคใต้) จังหวัดเพชรบุรี ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองที่แม้จะมีผลเป็นการทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2554) ประกาศของเทศบาลเมืองปากช่องและนายกเทศมนตรีเมืองปากช่อง เรื่อง ประมูลรถยนต์บรรทุกทุกเอนกประสงค์และรถยนต์บรรทุกทุกขยมูลฝอย เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 547/2554)

<sup>3</sup> กรณีฟ้องว่า ผู้อำนวยการสำนักงานแห่งหนึ่ง ย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งหนึ่งไปอีกตำแหน่งหนึ่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกลั่นแกล้งและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน

## 2. กระบวนการ การควบคุมความชอบ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีวิธีการปฏิบัติเป็นแบบตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีการจัดเตรียมการการเป็นการบวกรวม ซึ่งผู้เขียนขอเริ่มจากผู้ทำคำสั่งทางปกครองไปจนถึงการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองครอง มีหลักเกณฑ์พิจารณาทางปกครองมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. “เจ้าหน้าที่ จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย

บุคคลที่ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด ต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น การพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ทำโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นเลยไม่ว่าเวลาใด ๆ แต่ได้แสดงตนว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าเป็นโมฆะโดยสภาพแล้ว การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองก็เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน การขาดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้งไม่ชอบ อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่แต่ก่อน

2. “เจ้าหน้าที่” จะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

“มาตรา 12 คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ความสามารถในการมีคำสั่งทางปกครอง คือ การมีอำนาจกระทำการ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด จึงจะเป็นผู้มีความสามารถออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นได้ การมีอำนาจอาจขึ้นอยู่กับเวลา และสถานที่

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดอาจเป็น “เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” “เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง”

เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองจะมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ตามกฎหมาย ก็ต่อเมื่อตนได้รับมอบอำนาจนั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมาย

การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นทำการพิจารณาทางปกครองแทน จะเป็นการมอบอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นทำการพิจารณาทางปกครองแทนได้ ต่างกับการมอบอำนาจในกฎหมายเอกชน ในเรื่องสัญญาตัวแทนตามกฎหมายมหาชน หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติอนุญาตไว้ การมอบอำนาจย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

คำสั่ง ดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิม เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 201/2555)

เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองจึงต้องมอบอำนาจนั้นให้เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมอบอำนาจนั้นให้เจ้าหน้าที่อื่นนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองจะมอบอำนาจนั้นให้แก่เจ้าหน้าที่อื่นต่อไปอีกช่วงหนึ่งไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 39

#### การกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 39 การออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่ กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(1) การกำหนดสิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(2) การกำหนดให้มีการเริ่มมีผลหรือสิ้นผลของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(3) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(4) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

คำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง ในการมีคำสั่งทางปกครองจึงอาจมีเงื่อนไขใด ๆ ประกอบเพื่อให้เกิดผลสมความต้องการของสังคมและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขของคำสั่งได้ ซึ่งคำว่า “เงื่อนไข” นั้นหมายความถึงการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการ ส่วนเงื่อนไขจะกำหนดในลักษณะใดบ้าง มาตรา 39 วรรคสอง กำหนดตัวอย่างไว้ 4 กรณี คือ

1. การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

2. การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นผลของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

3. ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

4. การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการหรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

#### การแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 41 คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(1) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ

(2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง<sup>4</sup>

(3) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์

(4) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน

การฝ่าฝืนวิธีพิจารณาที่สำคัญอาจทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ แต่ขณะเดียวกันกฎหมายได้เปิดช่องให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือการเยียวยาในวิธีพิจารณาได้ หากเจ้าหน้าที่ประสงค์เช่นนั้นเพราะเป็นเพียงขั้นตอนในวิธีการทำคำสั่งทางปกครอง มิใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ (Void) ไร้แต่อย่างใด มีเพียงบทบัญญัติที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) เท่านั้น

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก้ไขข้อบกพร่องได้ 4 กรณี

1. การออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้เว้นแต่จะมีคำขอกรณีนี้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าว อาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำการดังกล่าวในภายหลังโดยถูกต้องแล้ว

2. คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการระบุเหตุผล

กรณีนี้ถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นก็สมบูรณ์

3. คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณีแต่ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์

4. คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อนการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่สงสัยในวิธีพิจารณาเท่านั้น

#### ผลของความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่เข้าข่ายเป็นโมฆะย่อมมีผลอยู่เสมอ แม้คำสั่งนั้นจะไม่สมบูรณ์ ดังนั้นการรักษาผลทางกฎหมายเดิมไว้โดยไม่ต้องยกเลิกและดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนที่หนึ่งใหม่นั้น บางครั้งก็มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ เป็นขั้นตอนที่มีผลทางกฎหมายทั้งสิ้น หากต้องยกเลิกและเริ่มจากขั้นตอนที่หนึ่งใหม่คือ ให้ยื่นคำขอใหม่ เรียกคนที่เกี่ยวข้องมายื่นคำคัดค้านใหม่ นัดมาฟังข้อเท็จจริงใหม่ ให้มาตรวจดูเอกสารใหม่ จะเห็นได้ว่าขั้นตอนจะซ้ำและเสียเวลาไปทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ทุกกรณีอาจเหมือนเดิม เพราะบกพร่องในวิธีพิจารณาบางเรื่อง หากถือว่าคำสั่งเดิมมีผลมาตั้งแต่ต้น กรณีกลับจะเป็นประโยชน์เพราะทุกอย่างที่ผ่านมาใช้ได้

<sup>4</sup> มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นคำร้องยื่นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการในเรื่องเหล่านั้นใหม่อย่างจริงจัง มาตรา 41 วรรคสอง จึงกำหนดให้ต้องบันทึกข้อเท็จจริงที่ตนได้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง ดังกล่าวไว้ในคำสั่งทางปกครองเดิมหรือแนบกับคำสั่งเดิม และแจ้งผลการดำเนินการให้คู่กรณีทราบด้วย ถ้าผลการพิจารณาในชั้นที่สุดเจ้าหน้าที่เปลี่ยนความเห็น ก็ต้องยกเลิกคำสั่งเดิมและออกคำสั่งใหม่ตาม ความเหมาะสม

คำสั่งทางปกครองมีการดำเนินการแก้ไขส่วนบกพร่องใหม่ คู่กรณีบางฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ ในกรณีนี้ย่อมก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่โดยนับแต่เมื่อนั้น

#### การแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อย

ในกรณีมีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้ว ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อผิดพลาดไม่ตรงกับ ความตั้งใจแท้จริงของเจ้าหน้าที่ในรายละเอียดเล็กน้อยก็อาจแก้ไขได้ หากพิจารณาทั้งเรื่องแล้วมีได้มุ่งประสงค์ เช่นนั้น หากกรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะถึงระดับที่ถือเป็นการบกพร่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งอาจแก้ไขได้เสมอ แต่หากเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายถึงระดับที่ ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ ก็ต้องแก้ไขโดยการเพิกถอนหรือขอให้พิจารณาใหม่หรือขอให้ กระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก้ไขเยียวยาให้

#### คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์

คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์อาจเป็นเพราะบกพร่องในรูปแบบหรือวิธีพิจารณาหรือไม่ สมบูรณ์ในเนื้อหาก็ได้ ซึ่งความบกพร่องในเรื่องที่สำคัญน้อยจะไม่ถือว่าทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ ชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ กล่าวคือ มีผล ตามปกติของคำสั่งทางปกครองนั้น เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในเรื่องที่สำคัญเท่านั้นที่จะถือว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ ผลทางกฎหมายของคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่สมบูรณ์ยังจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ประเภทโมฆะ
- (2) ประเภทเพิกถอนได้

ประเภทโมฆะ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงคือ ไม่ก่อให้เกิดผล ใดๆ ในทางกฎหมายตั้งที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องการ ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถดำเนินการบังคับ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ อีกทั้งคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ไม่มีทางที่จะเกิดผลบังคับผูกพันขึ้นได้ ไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเพียงใดก็ตาม<sup>5</sup> โดยหลักแล้วผู้มีส่วนได้

---

<sup>5</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546 วินิจฉัยกรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชุดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยที่ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตาม มาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯ การออกคำสั่งดังกล่าวจึง เป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทาง ปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการ



เสียอาจหยาบคายความไม่มีอยู่ของคำสั่งดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ และหากปรากฏว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองว่าคำสั่งทางปกครองนั้นผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง แม้คู่กรณีจะไม่ได้กล่าวอ้างไว้ ศาลปกครองก็อาจยกประเด็นเกี่ยวกับความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง จนถือว่าไม่มีอยู่ขึ้นพิจารณาได้เอง และพิพากษาแสดงความเสียเปล่าของคำสั่งทางปกครองนั้นได้

คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ และคำสั่งทางปกครองที่อาจเพิกถอนได้นั้น มีข้อแตกต่างในสาระสำคัญดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในกฎหมาย ผู้ใดพยายามบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นอาจต้องมีความผิดทางละเมิดได้ แต่คำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ถือว่ามิผลในกฎหมายแล้ว ส่วนจะเพิกถอนภายหลังเมื่อใดโดยจะให้มียกย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังเป็นปัญหาในชั้นเพิกถอน

(2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะมีผลเท่ากับไม่มีการใดเกิดขึ้น ดังนั้น จึงจะแก้ไขให้สมบูรณ์อีกไม่ได้ แต่คำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้นั้นยังมีผลทางกฎหมายอยู่ ต่อมามีการแก้ไขส่วนบกพร่องนั้นได้ ก็จะสมบูรณ์ต่อไป

(3) การวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นโมฆะนั้น มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันทำคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอ แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์นั้นปกติจะไม่เพิกถอนย้อนหลังโดยเพิกถอนผลในอนาคตเป็นหลัก เว้นแต่จำเป็นต้องเพิกถอนย้อนหลังหรือมิให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามหรือประโยชน์สาธารณะ

(4) ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองนั้นองค์กรวินิจฉัยปกครองยกขึ้นพิจารณาเองได้ เพราะเป็นกรณีที่ไม่เป็นผลในกฎหมาย แต่คำสั่งทางปกครองที่เพิกถอนได้นั้น ศาลปกครองจะยกขึ้นเองและวินิจฉัยเพิกถอนเองไม่ได้ คู่กรณีจะต้องยกเป็นประเด็นขึ้น จึงจะพิจารณาได้

#### การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นไม่มีผลในกฎหมาย แต่คำสั่งทางปกครองอื่นทั้งหมดจะมีผลทางกฎหมายทันทีที่ได้รับแจ้ง ยึดหลัก “ได้รับแจ้ง”

#### วิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

---

นำหลักการเรื่องคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง (Explicit and Serious Error) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาวินิจฉัยโดยเทียบเคียง

เนื่องจากอำนาจของรัฐอาจไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม จึงต้องมีการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมา เพื่อตรวจสอบบรรดาการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (เน้นทวีวัฒน์ บรมานันท์ 2551)

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองสามารถทำได้โดย 2 วิธีใหญ่ คือ (1) การควบคุมก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยการกำหนดขั้นตอนและการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือการให้สิทธิประชาชนเข้าตรวจสอบ รับรู้ ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น และ (2) การควบคุมภายหลังจากการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เช่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการเพิกถอนโดยศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการการพิจารณาถึงเงื่อนไข ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถแบ่งการพิจารณา ได้ดังนี้

1. เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในทางเนื้อหา

การพิจารณาเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในทางเนื้อหา คือการพิจารณาถึงตัวเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองว่าออกมาโดยสอดคล้องกับเงื่อนไขตามกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้หรือออกมาโดยสอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในบ้านเมืองหรือไม่ โดยต้องมีเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

- (1) ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง
- (2) ความมีอำนาจของฝ่ายปกครองในการใช้คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือดำเนินการ
- (3) ความสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับ
- (4) ความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจ
- (5) ความชัดเจนแน่นอนของเนื้อหา
- (6) ความสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

2. เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในทางรูปแบบ

การพิจารณาเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นอกเหนือจากการพิจารณาถึงตัวเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาไปถึงกระบวนการ และขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือที่เรียกกันว่า “เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมาย” ของคำสั่งทางปกครองในทางรูปแบบด้วยว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์กระบวนการ และรูปแบบในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นกำหนดขึ้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายสองประการคือ (1) เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเรื่องการให้เหตุผลหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกลาง (impartiality) การรับฟังความทุกฝ่าย และ (2) เพื่อให้ฝ่ายปกครองอยู่ในสภาพหรือฐานะที่จะพิจารณาสั่งการได้ดี เช่น การกำหนดหน้าที่ให้ต้องหารือหรือขอความเห็นชอบจาก

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะมีผลให้ฝ่ายปกครองสั่งการโดยรู้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจได้อย่างรอบคอบยิ่งขึ้นอันจะเป็นผลดีแก่ประชาชนด้วย

#### กระบวนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

การควบคุมความชอบในการออกคำสั่งอาจแบ่งเป็นระบบใหญ่ได้ 2 ระบบ ได้แก่ (1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการปกครองโดยองค์การภายในฝ่ายปกครอง เช่น ในส่วนที่ 5 มาตรา 44 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้นอุทธรณ์ขึ้นมา นอกจากนี้การควบคุมอาจจะเป็นไปตามลักษณะการบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปตามหลักการบังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าตรวจสอบ เช่น ในส่วนที่ 6 มาตรา 39 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้บังคับบัญชาอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบได้ (2) การควบคุมโดยองค์การตุลาการหรือศาล เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองและเป็นหลักประกันได้ดีอีกระบบหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการที่กฎหมายให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายฟ้องต่อศาล ให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการกระทำในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการควบคุมโดยตุลาการหรือศาลเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะมีความอิสระเป็นกลาง ไม่ผูกพันกับการปกครองแต่อย่างใด

#### การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็อาจมีการเพิกถอนได้ เพียงแต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

##### 1. การเพิกถอนทั้งหมดและการเพิกถอนบางส่วน

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้หลายลักษณะ คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด หรือมีผลกระทบต่อบางคน แต่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญมาเกี่ยวข้องอาจมีการเพิกถอนไปทั้งหมด

ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจไม่ขัดต่อกฎหมายเสียทั้งหมด หรืออยู่ในดุลพินิจการใช้กฎหมายว่า จะสมควรปฏิบัติเช่นใด การเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วน ก็อาจเกิดขึ้นได้ และโดยที่คำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดให้เกิดผลในกฎหมาย ความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองจึงมีผลต่อสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องในห้วงเวลาหนึ่ง ผลบางส่วนของคำสั่งจึงอาจแยกออกเป็น 2 กรณีคือ

(1) การเพิกถอนบางส่วนในแง่สาระ ในกรณีที่เนื้อหาของส่วนใดของคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง ก็อาจเพิกถอนเพียงเนื้อหาส่วนนั้น

##### (2) การเพิกถอนบางส่วนในแง่เวลา

ในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายสืบเนื่องระยะเวลาหนึ่ง การเพิกถอนบางส่วนโดยไม่ย้อนหลังไปเป็นสูญตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองมีผลก็อาจกระทำได้ โดยขึ้นอยู่กับความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของสภาพข้อเท็จจริง

##### 2. คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์กับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง และต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะ ประกอบกัน

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ที่คำสั่งทางปกครองได้ก่อให้เกิด จึงแยกคำสั่งทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ (คำสั่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดโดยชอบด้วยกฎหมาย) และ(2) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์

3. ดุลพินิจที่จะเริ่มการเอง

4. กำหนดเวลาที่จะเพิกถอนได้

มาตรา 49 วรรคหนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำเมื่อใดก็ได้

เมื่อกฎหมายเปิดกว้างไว้เช่นนี้ย่อมแสดงว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำในชั้นใดก็ได้ กล่าวคือ จะกระทำเมื่อพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือพ้นกำหนดภาคีชั้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองแล้วก็ได้

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจจำแนกได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(3) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ถ้าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

1. คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (มาตรา 53 วรรคแรก)<sup>6</sup>

2. คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (มาตรา 53 วรรคสอง)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้

คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตได้เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้
- (2) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา
- (3) มีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป
- (4) มีบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป
- (5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

3. คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

มาตรา 53 วรรคสี่ คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง
- (2) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

#### การเยียวยาประโยชน์ที่เสียหาย

1. กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมาย

มาตรา 51 วรรคสี่ ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

---

<sup>7</sup> อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง
- (2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด
- (3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป
- (4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ และหากไม่เพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้
- (5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือจัดเหตุดังกล่าว

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่จะต้องพิจารณาจากสภาพเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักกลาภมิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

การเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้

มาตรา 52 ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ

2. กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) <sup>8</sup> แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายหรือขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่ง ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กฎหมายฉบับเดียวกัน ในมาตรา 51 ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบ ผลทางกฎหมายจะทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องซึ่งมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีขยายไปเป็นหนึ่งปี ทั้งนี้ ตามมาตรา 50)

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนฟ้องคดี แต่หากผู้มีหน้าที่ไม่ดำเนินการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้เดือดร้อนเสียหายจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว การนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ย่อมส่งผลให้แม้คำสั่งที่พิพาทจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้อง

<sup>8</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

และไม่อาจสั่งให้เพิกถอนได้ โดยคำสั่งดังกล่าวจะยังมีผลต่อไปตราบเท่าที่ไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

### วิธีปฏิบัติภายหลังจากมีคำสั่งทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มีเพื่อ (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงศ์ 2556)

1. ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชนการอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง

2. ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากบางกรณีอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน ซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

3. แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เพราะช่วยลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของคู่กรณีหรือคู่กรณีอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่ตั้งใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ (มาตรา 3 วรรคสอง) แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะ กำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ย่อมผูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้ว ยังให้ใช้กระบวนพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา 47)

แต่ทั้งนี้ มีคำสั่งทางปกครองอยู่ 2 ประเภท ที่แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้ แต่ก็ไม่มีอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์เสียก่อน จึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ได้แก่

1. คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง<sup>9</sup>

2. คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ และไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้<sup>10</sup> ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

1. การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คู่กรณี ซึ่งได้แก่ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ไต่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง (มาตรา 44)

(2) ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

(3) กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

---

<sup>9</sup> มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งการปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

<sup>10</sup> มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นหมายความว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้



คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 44 วรรคแรก) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุ กรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย (มาตรา 40 วรรคแรก) ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้น จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (15 วัน ตามมาตรา 44 วรรคแรก) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40 วรรคสอง)

2. รูปแบบของคำอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือ มีข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริง (มาตรา 44 วรรคสอง)<sup>11</sup>

### 3. การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเอง หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 46) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้ร้องทุกข์ทราบแล้ว ก็ต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยทั่วไปมักเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นตามสายงานบังคับบัญชา (มาตรา 45 วรรคสาม) ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก

---

<sup>11</sup> มาตรา 44 คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย” ดังมีหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวต่อไปนี้คือ

(1) อุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ

(2) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน

(3) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย แต่ข้อความนี้ก็เป็นแต่เพียงแสดงให้เห็นความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมดก็เพียงพอแล้ว

(มาตรา 45 วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 46)<sup>12</sup>

#### 4. ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งแทนคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้ การพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง แต่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 49 ถึง 53)

#### 5. การทูลเกล้าการบังคับคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 ข้อ 72 ได้กำหนดเงื่อนไขที่ศาลจะสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งไว้ 3 กรณี ได้แก่ 1) ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) หากปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีมีผลใช้บังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง 3) การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง<sup>13</sup> ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

---

<sup>12</sup> มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

<sup>13</sup> มาตรา 44 วรรคสาม “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้<sup>14</sup>

#### ระยะเวลาและอายุความเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

1. ระยะเวลา การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องมีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง การนับระยะเวลาหากกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับวันแรก (มาตรา 64 วรรคหนึ่ง)แห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่<sup>15</sup>

สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัตินี้มีได้กล่าวถึง กรณีก็คงต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือ ต้องนับระยะเวลา โดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริง ในกรณีที่วันสุดท้ายของกำหนดเวลาเป็นวันหยุด และเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการนั้น ให้นับวันหยุดนั้นรวมเข้ากับระยะเวลาด้วย เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น ๆ เนื่องจากในวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อด้วยได้ (มาตรา 64 วรรคสองและวรรคสาม) อาจมีการขยายอีกได้ ซึ่งโดยปกติก็จะต้องนับเวลาที่ขยายต่อไปจากกำหนดเวลาเดิม แต่ถ้าระยะเวลาเดิมได้สิ้นสุดลงแล้ว และการสิ้นสุดเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้เวลานานในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และได้มีคำสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตภายหลังสิ้นสุดใบอนุญาตเดิม เจ้าหน้าที่ก็อาจขยายกำหนดเวลาการอนุญาตให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ เพื่อให้

---

<sup>14</sup> “มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

<sup>15</sup> มาตรา 64 กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ในวันสิ้นสุดของระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกันแม้ว่าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลใดต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณีของบุคคลผู้รับคำสั่ง ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ผู้รับใบอนุญาตได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันได้ (มาตรา 65)<sup>16</sup> หรือมีพฤติการณ์ที่จำเป็น โดยมีใช้ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืน เมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ดังนั้นย่อมมีค่าขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการพิจารณาพิเคราะห์ทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา 66)<sup>17</sup>

2. อายุความ โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา แต่หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือถูกบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำสั่งบังคับดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดอยู่ คือ ไม่นับเดินระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุด หรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มีใช้การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอเพื่อให้โอกาสที่ผู้นั้นจะได้ใช้สิทธิของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณาโดยไม่กระทบถึงอายุความในการฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา 67)<sup>18</sup>

#### การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีผลเรื่อยไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น เช่น เงื่อนไขสิ้นสุดโดยขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอน แต่คำสั่งทางปกครองบางอย่างอาจมีอายุโดยกำหนดในกฎหมายก็ได้ เช่น กฎหมายอาจกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุ 5 ปี (เป็นเงื่อนไขเวลาโดยกฎหมาย) สำหรับการเพิกถอนนั้นอาจเป็นการเพิกถอนในกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือเพิกถอนโดยการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือโดยการนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

---

<sup>16</sup> มาตรา 65 ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ และถ้าระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว เจ้าหน้าที่ที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกัน ถ้าการสิ้นสุดตามระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดลงตามนั้น”

<sup>17</sup> มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวัน นับแต่พฤติการณ์เช่นนั้นได้สิ้นสุดลง

<sup>18</sup> มาตรา 67 เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 5 ของหมวดที่ 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ ให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

## 2. กรณีศึกษาคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีศึกษา การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง และการฟ้องขอให้ชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2549)

สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนายแพทย์ ได้เข้าร่วมโครงการโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ซึ่งแพทย์ที่ปฏิบัติงานตามโครงการดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือน ต่อมาได้มีการจัดประกวดโครงการนวัตกรรมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดีเด่น ผลการตัดสินได้แจ้งว่านวัตกรรมด้านบริการของโรงพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้รับรางวัลชนะเลิศ แต่เมื่อถึงกำหนดวันไปรับรางวัลกลับเป็นสาธารณสุขอำเภอที่ได้รับรางวัลดังกล่าวแทน จึงได้มีการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปสอบถามเหตุผลจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลประจำอำเภอ จนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ต่อมาผู้อำนวยการฯ ได้มีคำสั่งยกเลิกเงินค่าตอบแทนต่างๆ ของผู้ฟ้องคดี แล้วสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติงานในโรงพยาบาลประจำอำเภอ โดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดๆ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเป็นธรรม แต่ก็ไม่มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการโรงพยาบาลและพวกต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกเงินค่าตอบแทนดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นการฟ้อง 2 ข้อหาพร้อมกัน

ข้อหาแรก เป็นประเด็นระยะเวลา คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่สามารถทำได้ เพราะเหตุพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งไม่สามารถฟ้องกรณีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวได้ด้วย แม้ข้อหาที่สองจะยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุดได้เห็นต่างโดยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะยังมีผลบังคับต่อไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเพิกถอนเมื่อพ้นระยะเวลาตามกฎหมาย กล่าวคือไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งไม่ได้หมายความว่า คำสั่งนั้นจะกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากแต่ศาลยังคงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ เพียงแต่ไม่อาจเพิกถอนได้ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งมาพร้อมกับฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษด้วย ซึ่งในข้อหาที่หนึ่ง ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ข้อหาที่สอง ศาลยังสามารถที่จะรับคำฟ้องได้ คือการฟ้องขอให้ชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษซึ่งยังอยู่ในระยะเวลาภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ และศาลย่อมมีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้เพราะการจะพิจารณากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าตอบแทนในประเด็นละเมิดอันเกิดจากคำสั่งได้ จำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าคำสั่งที่พิพาทเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดจึงกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับข้อหาที่สองไว้พิจารณาตามรูปคดีต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2558). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. เอกสารเผยแพร่สำหรับประชาชน. มปท.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ขวัญชัย สันตสว่าง. (2531). “หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.” บทบัญญัติ. 44(4).
- ฤทัย หงส์สิริ. (2540). นิติกรรมทางปกครอง. หนังสือคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551). การควบคุมฝ่ายปกครอง. เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2558. Available at <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (ธันวาคม 2531). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง.7(3).
- พูนศักดิ์ ใสสารวง. (สิงหาคม 2528). “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง. 4(2).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ (กรกฎาคม 2556) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2558. Available at <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id>
- สำนักงานศาลปกครอง. คำพิพากษาที่ อ. 47/2546 กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- สำนักงานศาลปกครอง. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2549 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2558 Available at [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/admincourt\\_journal/everyorganization/19.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/admincourt_journal/everyorganization/19.pdf)
- สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 4. กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์. มีนาคม 2556
- อัญชริกา มุลมา. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ 8 (2): 2558.