

ปัญหาการแจ้งคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง¹

วิลาสินี ทองสุคติ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการแจ้งคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา ความหมาย และแนวคิดเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากคดีพิพาททางปกครอง เป็นคดีพิพาทระหว่างคู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองกับประชาชนทั่วไปที่มีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษที่เรียกว่าอำนาจมหาชน ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะที่มีอยู่เหนือเอกชนในการจะก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือสิทธิต่างๆ ระหว่างเอกชนที่เป็นผู้อยู่ภายใต้ฝ่ายปกครองได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้นั้นแต่อย่างใด³ ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติและกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ เป็นการเฉพาะแตกต่างกันออกไป และมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายแต่ละฉบับที่ค่อนข้างซับซ้อนกว่ากระบวนการพิจารณาคดีในทางแพ่งหรือทางอาญา จึงอาจเป็นการยากแก่ประชาชนที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายที่จะทราบถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ เช่น การกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนโดยการอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครองไว้ให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนโดยการอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดีที่กฎหมายเฉพาะบางฉบับได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้สั้นกว่าระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมไปถึงกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง และขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการออกคำสั่งทางปกครองไว้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายต่างๆ นั้นจะต้องถือ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการแจ้งคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง โดยอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552), หน้า 1.

ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีในการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ⁴ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองตัวเอกชนที่มีความไม่เท่าเทียมกับรัฐหรือฝ่ายปกครอง และเพื่ออุดช่องว่างในความไม่รู้ถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองของประชาชนขึ้น โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองได้ทราบว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ทำอะไร และผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นคืออะไร รวมไปถึงเพื่อให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการทางปกครองเพื่อโต้แย้งหรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งหลักเกณฑ์การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองไว้ในคำสั่งทางปกครองด้วย โดยจะต้องแจ้งรายละเอียดในการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบ โดยมีรายละเอียดปรากฏตามคำแนะนำของศาลปกครองที่ 1/2544⁵ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองได้ทราบถึงขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด ทั้งในขั้นตอนภายหลังการออกคำสั่งทางปกครองจนถึงกระบวนการโต้แย้งทางศาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองและเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่จะใช้สิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างเต็มที่ รวมถึงเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างโปร่งใสให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้จริง โดยให้มีองค์กรตุลาการเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง แต่ในปัจจุบันผู้ศึกษาพบว่าการนำกฎหมายมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและพบเห็นปัญหาได้บ่อยครั้งว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง และยังมีช่องว่างที่เมื่อองค์กรตุลาการหรือศาลหยิบยกขึ้นมาใช้ประกอบการวินิจฉัยแล้วอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีที่เป็นประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาถึงปัญหาการแจ้งคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 รวมไปถึงศึกษาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

⁴ สุรพล นิธิไกรพนธ์, “บทความเรื่อง ปัญหาว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539”, นำเสนอในที่ประชุมวิชาการ ณ โรงแรมริเจนท์ ซะอ่า จังหวัดเพชรบุรี 10-12 ตุลาคม 2540, หน้า 2. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: สำนักกฎหมาย, 2561), หน้า 76-77.

⁵ โปรดดู คำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ 1/2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

ประการแรกคือ ปัญหาการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเริ่มมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับต่อบุคคลได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ในหมวด 4 ได้แก่ การแจ้งด้วยวาจา การแจ้งเป็นหนังสือ และการแจ้งด้วยวิธีการอื่น โดยการแจ้งตามกฎหมายฉบับนี้เป็นวิธีการตามกฎหมายกลางสามารถนำไปใช้ในกฎหมายฉบับอื่นๆได้ แต่จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันยังคงมีผู้ที่ไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองอยู่มาก ซึ่งส่งผลให้ผู้นั้นไม่ทราบถึงคำสั่งทางปกครองนั้นว่ามีอยู่จริงหรือไม่ และไม่ทราบว่าตนจะต้องถูกบังคับให้กระทำการ หรือคว่นมิให้กระทำการใด และหากตนไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองก็ไม่สามารถทราบได้ว่าจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นเมื่อใด เมื่อไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็ส่งผลให้ไม่สามารถนำคำสั่งมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้ หรือหากเป็นกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เมื่อไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองอาจจะทำให้นำคำสั่งทางปกครองนั้นมาฟ้องต่อศาลไม่ทันภายในกำหนดระยะเวลาอายุความเนื่องจากระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้นได้กำหนดไว้แตกต่างกันตามแต่กฎหมายเฉพาะ ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม⁷

นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติไว้ว่าการแจ้งคำสั่งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้ถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง แม้ว่าในตอนท้ายของบทบัญญัตินี้จะเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือได้รับหลังจากวันที่ครบกำหนด⁸ แต่จากการศึกษาพบว่าในบางคดีศาลมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้พิสูจน์ถึงเหตุแห่งการไม่ได้รับผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด ซึ่งหากในคดีนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนาไม่สุจริตที่จะไม่รับคำสั่งทางปกครอง นั้นหมายความว่าศาลไม่พึงปฏิบัติกับผู้ฟ้องคดีอย่างเท่าเทียมกัน อันอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคมได้ จากการศึกษาในปัจจุบันยังคงพบปัญหาใน

⁶ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

⁷ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546) หน้า 69-80. อ้างถึงใน เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, “ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 29-31.

⁸ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่ง สำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

แห่งของการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการแจ้งคำสั่งทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบในการเข้าถึงกระบวนการทางปกครองของประชาชน

ประการที่สอง ปัญหาผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่แจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง หรือรายละเอียดวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อมีปัญหว่าผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้ไม่ทราบถึงคำสั่งทางปกครองนั้นว่าตนถูกบังคับให้กระทำการ หรือคว่นมิให้กระทำการใดตามคำสั่งทางปกครองนั้น หรือในกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ไม่ทราบถึงกระบวนการต่อไปในทางปกครองเนื่องจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างซับซ้อนแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดไว้ ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายปกครอง กฎหมายจึงได้สร้างหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองตัวประชาชนที่มีความไม่เท่าเทียมกับรัฐหรือฝ่ายปกครองผู้เป็นคู่กรณี และเพื่ออุดช่องว่างในความไม่รู้ถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองของประชาชนขึ้น โดยในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการทางปกครองกฎหมายได้บัญญัติกำหนดหน้าที่ให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่จะใช้สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งรายละเอียดในการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองตัวประชาชนผู้ที่มีความไม่เท่าเทียมกับฝ่ายปกครอง และเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองย่อมจะไม่มีปัญหาหรือได้รับผลกระทบใดๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจนเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองต้องเสียสิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เนื่องจากความไม่รู้ถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในแง่ของการบังคับใช้ ก่อให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์

ประการที่สาม ปัญหาการไม่ยกอายุความขึ้นวินิจฉัยของศาลปกครอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เนื่องจากระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี และถือเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะซึ่งประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ

จะใช้เพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย⁹ และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่ของประชาชน อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นอายุความเสียสิทธิ เนื่องจากหากไม่ได้ใช้สิทธิเรียกร้องเป็นเวลานานอาจจะทำให้สิทธิเรียกร้องหรือสิทธิฟ้องคดีนั้นระงับสิ้นไป¹⁰ ในคดีปกครองการไม่ใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในอายุความหรือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดอาจส่งผลให้ศาลไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบได้ทันที โดยไม่ต้องสอบสวนและพิจารณาในทางเนื้อหาของคดีว่าเนื้อหาแห่งคดีนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่¹¹ ด้วยเหตุนี้เองเมื่อวัตถุแห่งคดียังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการเพื่อพิจารณาในทางเนื้อหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีที่เป็นประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้นกฎหมายจึงได้เปิดช่องให้มิช้อยกเว้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีที่เป็นประชาชนทั่วไปหรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ รวมถึงเพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติข้อยกเว้นการขยายระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 50 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองพบในภายหลังว่ามีได้ระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการแจ้งข้อความโดยระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว แต่หากไม่มีการแจ้งรายละเอียดดังกล่าวใหม่และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลายื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา 50 วรรคสาม

สำหรับประเทศไทยศาลมีอำนาจหยิบยกอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองขึ้นพิจารณาได้เอง¹² ซึ่งจากการศึกษาเห็นว่าโดยส่วนใหญ่แล้วไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทในทางแพ่ง ทางอาญา หรือในทางปกครองเมื่อศาลพบว่าคดีใดยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรืออายุความ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาในทันที โดยแทบจะไม่ได้เข้าไปพิจารณาในเนื้อหาของคดีเลย ทั้งนี้เพื่อเป็นการ

⁹ บันลือ สามารถกุล, “คดีปกครองที่ขึ้นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 6.

¹⁰ บันลือ สามารถกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

¹¹ ข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า คำฟ้องที่ขึ้นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

¹² ข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า ในการพิพาทหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพาทหรือมีคำสั่งไปก็ได้

ประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความมั่นคงของระบบกฎหมาย แต่ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาในการฟ้องคดีได้หากเข้าเงื่อนไขการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลก็ควรจะต้องตรวจสอบให้มั่นใจเสียก่อนว่ามีเหตุที่จะให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้หรือไม่

จากการศึกษาพบว่าแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการขยายระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน แต่องค์กรตุลาการเองกลับปฏิบัติหน้าที่ขัดกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองรวมไปถึงองค์กรตุลาการต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น¹³ นอกจากนี้ยังขัดกับหลักนิติธรรมในแง่ของการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁴ ด้วย เนื่องจากองค์กรตุลาการมิได้หิยบกเหตุแห่งการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นมาพิจารณาทั้งที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมไปถึงการที่องค์กรตุลาการมีคำพิพากษาไปในแนวทางที่แตกต่างกันทำให้ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีความได้เปรียบเอกชนผู้อยู่ภายใต้ฝ่ายปกครอง

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนทั่วไปผู้อยู่ภายใต้ฝ่ายปกครองมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองมิได้มีเจตนาไม่รับคำสั่งทางปกครอง แต่มีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่ได้รับคำสั่งทางปกครองจึงควรมีโอกาสได้โต้แย้งถึงเหตุแห่งการไม่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อนๆ ที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จากเดิม วรรคแรก ความว่า “การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น” โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสอง ความว่า “ใบตอบรับที่จะใช้ยืนยันแก่ผู้กรณีได้นั้นต้องมีสาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วน” การเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสองนี้ ผู้ศึกษาได้

¹³บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 25-28.

¹⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์ รวมบทอภิปรายและบทสัมภาษณ์ (กรุงเทพมหานคร: ไชน่าพับลิชชิงเฮาส์, 2558), หน้า 162-165.

หยิบยืมจากมาตรา 5 แห่งรัฐกฤษฎีกาของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983¹⁵ ที่ได้มีหลักเกณฑ์เช่นนี้กำหนดไว้ จึงเห็นว่าควรนำมาเพิ่มเติมลงในกฎหมายปกครองของไทยด้วยเช่นกัน

และให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสามมาตรานี้ ความว่า “ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลภายในสิบห้าวัน หากปรากฏเอกสารหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับหลังจากครบกำหนดเจ็ดวันหรือสิบห้าวันนับแต่วันส่งแล้วแต่กรณี และให้ศาลมีคำสั่งรับคำขอขึ้นไว้พิจารณา” การที่ผู้ศึกษาเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 71 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามเนื้อหาในคำสั่งทางปกครองที่อาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ศึกษาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาในทางเนื้อหาไม่สมควรจะต้องตกไปเพียงเพราะการนำขึ้นฟ้องคดีต่อศาลไม่ทันระยะเวลาการฟ้องคดีหรืออายุความ และเพื่อให้ทั้งองค์กรตุลาการหรือศาลและหน่วยงานฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรมด้วย ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าจะต้องเพิ่มเติมเงื่อนไขดังกล่าวลงในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วยเพื่อให้ระเบียบดังกล่าวที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นระเบียบที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่แจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง หรือรายละเอียดวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ต้องมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ความว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย” เพราะความในวรรคหนึ่งของมาตราดังกล่าวความว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” นั้นครอบคลุมและเป็นธรรมดีแล้ว กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นใช้ก่อนและมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะได้มี

¹⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 172.

มาตรฐานการบังคับใช้เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งป้องกันการฉ้อฉลและพลัดหลงของประชาชน และไม่ต้องแก้ไขกฎหมายเฉพาะในแต่ละฉบับด้วย

และผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมในวรรคสี่ ความว่า “การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามวรรคสอง และวรรคสาม ให้ใช้บังคับกับคำสั่งที่ออกตามกฎหมายใดที่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะด้วย” เหตุที่ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 50 นี้ ก็เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นคู่กรณี รวมไปถึงองค์กรตุลาการเองได้ทราบว่าหลักเกณฑ์ในการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ให้ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายหรือระเบียบใดที่ได้กำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นเฉพาะด้วย และเพื่อให้องค์กรตุลาการมีความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันในเรื่องดังกล่าวยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการไม่ยกอายุความขึ้นวินิจฉัยของศาลปกครอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 6 เดิมบัญญัติไว้เพียงว่า “ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม” โดยบัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสอง ความว่า “เหตุในการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 50 ให้ศาลยกขึ้นวินิจฉัยทุกกรณี” และเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อ 30 เดิม บัญญัติไว้เพียงว่า “...คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด” โดยบัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสาม ความว่า “การที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบ ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่ เมื่อปรากฏว่าได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์”

และเพิ่มเติมบทบัญญัติของระเบียบดังกล่าวนี้เพิ่มเติมลงในมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย ความว่า “การที่ศาลไม่รับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบ ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่ เมื่อปรากฏว่าได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี หรือพ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และไม่ได้รับแจ้งแล้วแต่กรณี”

การที่ผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้นเพื่อสร้างมาตรฐานในการพิจารณาคดีและการตัดสินใจของตุลาการให้มีความสอดคล้องและเป็นธรรม เกิดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายมากยิ่งขึ้น และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบว่าหลักประกันความเป็นธรรมแก่ตนที่จะใช้สิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเต็มที่ และจะได้รับการพิจารณาคดีเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคนดี. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. “อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมาย

ฝรั่งเศส” **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ**.

(ธันวาคม 2548): หน้า 172.

บันลือ สามารถกุล. “คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น.” **วิทยานิพนธ์**

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์. **ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์ รวมบทอภิปรายและบทสัมภาษณ์**. กรุงเทพมหานคร: ไชน์

พับลิชชิงเฮาส์, 2558.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย**

ฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552.

เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ. “ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส

อังกฤษ และไทย.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2548.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

คำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ 1/2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง