

ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพื้นกำหนดระยะเวลา
กรณีครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง¹

ชานนท์ นานวล²

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนสำคัญที่คู่กรณีต้องดำเนินการก่อนนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนก่อน ดังนั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อุทธรณ์คำสั่งย่อมส่งผลให้คู่กรณีเสียสิทธิ 2 ประการ คือ เสียสิทธิที่จะได้รับการทบทวนตรวจสอบคำสั่งทางปกครองจากฝ่ายปกครอง และเสียสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ อย่างไรก็ตาม เมื่อคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่แล้ว ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มักจะใช้เวลาพิจารณาอุทธรณ์นานจนพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ โดยที่คู่กรณีส่วนใหญ่ยังคงรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยความเชื่อโดยสุจริตว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุดลงทำให้นำคดีไปฟ้องไม่ทันภายในระยะเวลาการฟ้องคดี โดยการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพื้นกำหนดระยะเวลา กรณีครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประโมทย์ จารุณิล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มีวัตถุประสงค์สี่ประการ คือ ประการแรกเพื่อศึกษาถึงความหมายแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและศาลปกครอง ประการที่สองเพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายต่างประเทศ ประการที่สามเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง กรณีครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาถอนของฝ่ายปกครอง และประการสุดท้ายเพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองกรณีครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาถอนของฝ่ายปกครอง

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยเฉพาะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทบทวนคำสั่งทางปกครองเพื่อมิให้สิทธิของคู่กรณีถูกระทบกระเทือนเป็นระยะเวลานาน แต่ในทางปฏิบัติแม้จะมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ แต่ฝ่ายปกครองมักจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา ส่งผลให้คู่กรณีที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและรอผลการพิจารณาอุทธรณ์นำคดีไปฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ทันภายในระยะเวลาการฟ้องคดีกลายเป็นการตัดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองจากการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าของฝ่ายปกครอง อีกทั้งความซับซ้อนของระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน การที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ส่งผลต่อการนับ "วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" ในการนำคำสั่งทางปกครองไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาใน 4 ประเด็น และพบปัญหาดังนี้

1 ปัญหาระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน ส่งผลต่อการนับวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากความไม่เป็นเอกภาพของระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะจำนวนมากที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แตกต่างกันไป เมื่อคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มักจะพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าว โดยไม่ต้อง

รอผลการพิจารณาอุทธรณ์³ แต่คู่กรณีส่วนใหญ่มักจะรอผลการพิจารณาอุทธรณ์จนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี โดยที่ไม่ทราบวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีด้วยตนเอง ความแตกต่างของระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับส่งผลให้ "จุดเริ่มต้น" ของการนับระยะเวลาฟ้องคดีกรณีครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ไม่มีผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแตกต่างกันไปในตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะทราบได้ สมควรที่มีวิธีการช่วยเหลือเพื่อให้กฎหมายบังคับใช้ได้จริงเพื่อไม่ให้ประชาชนต้องเสียสิทธิเพราะความไม่รู้⁴ ซึ่งการผลัดภาระให้ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องทราบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁵ ความไม่ชัดเจนและความแตกต่างของระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับจึงสร้างความสับสนแก่ประชาชนและอาจเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.2 ปัญหาเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จากการศึกษาพบว่า เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้วคู่กรณีส่วนใหญ่จะรอหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากฝ่ายปกครองด้วยความเชื่อโดยสุจริตว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุดลง โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีแนววินิจฉัยไว้ว่าวันถัดจากวันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็น"วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" และต้องนำคำสั่งทางปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าทำให้คู่กรณีที่รอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์และไม่ทราบถึงวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงไม่รับ

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 805/2565

⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา, 2540), 270. อ้างในทศพร แสนสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 253

⁵ ทศพร แสนสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 252

คำฟ้องไว้พิจารณา จะเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองบกพร่องหรือการละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย มีผลร้ายแก่คู่กรณีที่ต้องสูญเสียสิทธิในการฟ้องคดีจากการรอฟผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่วินิจฉัยออกมาล่าช้ากว่ากำหนดซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีผู้เชื่อ โดยสุจริตว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุด หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองไม่ต้องการให้คู่กรณีนำคำสั่งทางปกครองขึ้นสู่การวินิจฉัยโดยองค์กรตุลาการอาจใช้ช่องว่างดังกล่าวในการไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้

1.3 ปัญหาการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีปกครองกรณีครบระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักการให้ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการและระยะเวลาฟ้องคดีไว้ในคำสั่ง และหากไม่ระบุไว้จะต้องดำเนินการแจ้งสิทธิให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งจะทำให้ระยะเวลายื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งสิทธิดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิใหม่ และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องน้อยกว่าหนึ่งปี จะขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง มาตราดังกล่าวบัญญัติขึ้น โดยมีจุดเริ่มต้นจากความกังวลของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ในขณะนั้นเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน ตามมาตรา 49 ที่ถือว่ามึระยะเวลาที่สั้นเกินไปเมื่อเทียบกับอายุความในคดีแพ่งหรือคดีอาญา และอาจเป็นการตัดสิทธิประชาชนที่ไม่รู้กฎหมายนำคดีปกครองมาฟ้องไม่ทันภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ไม่ทราบระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าว แม้ฝ่ายเลขานุการจะชี้แจงว่าคดีปกครองต้องการความรวดเร็วแน่นอนเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และต้องการให้นำคดีปกครองไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยเร็วเพื่อจะได้ไม่ต้องอยู่ในบังคับทางปกครอง แต่ที่ประชุมเห็นพ้องให้วาง "มาตรการคุ้มครองสิทธิประชาชน" ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ด้วย จึงเป็นที่มาของการบัญญัติมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยได้นำบทบัญญัติของมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติเรื่องการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาเป็นต้นแบบในการ

บัญญัติมาตราดังกล่าว⁶ ทำให้บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มีเนื้อความในทำนองเดียวกัน เพื่อกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้แก่ประชาชน

ในช่วงแรกของการจัดตั้งศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองได้มีคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ 1/2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง วางแนวทางปฏิบัติ โดยกำหนดให้การแจ้งสิทธิการฟ้องคดีเชื่อมโยงกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสิทธิการฟ้องคดีครอบคลุมถึงกรณีฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา กล่าวคือ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้ว จะต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีไว้ในคำสั่งล่วงหน้าด้วย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการตีความของมาตรา 50 ไว้ว่า มาตราดังกล่าวมุ่งประสงค์ที่จะให้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งจะใช้สิทธิยื่นคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ (เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือคำสั่งที่ไม่ต้องอุทธรณ์) เท่านั้น มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ (คำสั่งทางปกครองชั้นต้น) ที่ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดี⁷ ส่งผลให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่แจ้งสิทธิการฟ้องคดีเฉพาะกรณีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้วเท่านั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีในคำสั่งชั้นต้น และในขณะเดียวกันเมื่อครบกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ (ซึ่งถือเป็นเหตุให้ฟ้องคดีได้) ก็ไม่มีกลไกบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำหนังสือแจ้งสิทธิการฟ้องคดีแก่ประชาชนว่าสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่อาจทราบถึงสิทธิการฟ้องคดีปกครอง และนำคำสั่งทางปกครองชั้นต้นมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ทันภายในกำหนดระยะเวลาเป็นจำนวนมาก

1.4 ปัญหาสถานะคำสั่งทางปกครองชั้นต้นกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์แยกต่างหากจากกันส่งผล

⁶ สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตรา ของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... เล่ม 2, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 318-321.

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 527/2565 (ประชุมใหญ่)

ต่อการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก "คำวินิจฉัยอุทธรณ์" มีความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกัน กับ "คำสั่งทางปกครองชั้นต้น" เมื่อพิจารณานิยามของ "คำสั่งทางปกครอง" ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นว่า "คำวินิจฉัยอุทธรณ์" เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น คำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงสามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลแยกต่างหากจากกันได้ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในทางปฏิบัติหลายประการ ได้แก่

1 ปัญหาในการกำหนดวัตถุประสงค์ การที่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยมิได้กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองชั้นต้น หรือมิได้กำหนดให้คำสั่งทั้งสองเป็นวัตถุประสงค์คดีเดียวกัน ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้จะนำคำสั่งทางปกครองชั้นต้นมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว แต่หากฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาในทางพิจารณาศาลจะย้อนกลับไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองชั้นต้นด้วย เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการยืนยันความถูกต้องของคำสั่งชั้นต้น⁸ ซึ่งไม่แตกต่างจากการที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์แทนที่คำสั่งทางปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ ในบางกรณีแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องเพิกถอนเฉพาะคำสั่งทางปกครองชั้นต้น โดยไม่ได้ระบุคำขอท้ายฟ้องให้ชัดเจนว่าต้องการเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย ศาลปกครองจึงต้องตีความให้เห็นถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย เพื่อให้ศาลสามารถเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย โดยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้องให้ครอบคลุม⁹

2. ปัญหาการระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่แยกต่างหากจากกัน แม้ศาลจะไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนคำสั่งทางปกครองชั้นต้นหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณา แต่การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายจะต้องพิจารณาทั้งคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ประกอบกัน ซึ่งแม้ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนคำสั่งทางปกครองชั้นต้นไว้พิจารณา แต่ศาลยังคงกำหนดให้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.561/2560

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 561/2560

ทางปกครองชั้นต้นเป็นคู่กรณีในคดีด้วย เพื่อให้กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการบังคับคดี มีผลผูกพันครบถ้วนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹⁰

3 ปัญหาในการกำหนดคำบังคับของศาล ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องจากการที่คำสั่งทางปกครอง ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์แยกต่างหากจากกัน ซึ่งกรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัย อุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชั้นต้นเมื่อพ้น กำหนดระยะเวลา แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแบ่งออกเป็น 5 แนว ประกอบด้วย

1. คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองชั้นต้น ซึ่งการเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชั้นต้นด้วย¹¹

2. เมื่อศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยืนตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองชั้นต้น ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองชั้นต้นไม่มีผลบังคับอีกต่อไป¹²

3. เมื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชั้นต้น ได้ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกคำบังคับ ไม่เช่นนั้นจะทำให้คำสั่งทางปกครองชั้นต้นยังคง มีผลอยู่¹³

4. เมื่อศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองชั้นต้น ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งดังกล่าว¹⁴

แม้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแม้จะมีหลายแนวแต่เห็นตรงกันว่า การเพิกถอนเพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองชั้นต้นสิ้นผลไป เนื่องจากหากศาลพิพากษาให้เพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครอง

¹⁰ ดังเช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 986/2568

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 190/2568 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 567/2566 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 22/2566

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1048/2560

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1228/2565 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อพ. 508/2564

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 173/2563

ชั้นต้นยังคงมีผลบังคับอยู่ ดังนั้น ศาลปกครองจึงกำหนดคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองชั้นต้น และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปในคราวเดียวกัน หรือหากเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้มีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองชั้นต้นมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองชั้นต้นนั้นด้วย เพื่อให้การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไข

เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและนำฟ้องไปฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับ "ความนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง" โดยกำหนดไว้ว่า หากฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่ตอบรับคำขอหรือคำอุทธรณ์เป็นเวลา 2 เดือน ให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธคำขอหรือคำอุทธรณ์โดยปริยาย ซึ่งประชาชนสามารถนับระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลได้ทันทีเมื่อครบ 2 เดือนนั้น¹⁵ หลักการนี้สร้างความชัดเจนแน่นอน ช่วยลดความสับสนในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีได้ดีกว่าระบบกฎหมายปกครองของไทยที่ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่ไม่มีผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมามีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายเฉพาะ ในขณะที่ประเทศเยอรมนี ซึ่งใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับคล้ายคลึงกับประเทศไทย พบว่ามีกลไกที่เป็นมาตรฐานกลางในการจัดการกับความล่าช้าของฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่แตกต่างกันในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับจนตัดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) มาตรา 75 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่อง "ระยะเวลาอันสมควร" ในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการทั่วไป โดยมีระยะเวลา 3 เดือน หากฝ่ายปกครองยังไม่พิจารณาคำขอหรือคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ

¹⁵ ของ ริเวโร และของ วาติน, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 205. อ้างใน นรุศม์ พัฒนไพศาลชัย, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในชั้นภายในฝ่ายปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563 หน้า 70

นำคดีมาฟ้องศาลได้ทันทีโดยที่ศาลไม่อาจปฏิเสธการรับฟ้อง¹⁶ หลักการนี้ช่วยขจัดปัญหาความไม่แน่นอนในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และการนำคดีไปฟ้องต่อศาลที่อาจเกิดจากความหลากหลายของกฎหมายเฉพาะ ทำให้ประชาชนทราบโดยชัดเจนว่าหากผ่านไป 3 เดือนแล้วฝ่ายปกครองยังไม่มีพิจารณาอุทธรณ์ ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ทันที ซึ่งเป็นผลดีกับประชาชนที่ไม่ต้องมากังวลในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ที่แตกต่างกันตามกฎหมายแต่ละฉบับ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสได้มีการวางหลักเรื่อง "การแทนที่" คำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ไม่ว่าผลนั้นจะเป็นการยืนยัน แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งเดิม ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะถือเป็น "คำสั่งทางปกครองใหม่" ที่เข้ามาแทนที่คำสั่งทางปกครองฉบับแรกโดยสิ้นเชิง ส่งผลให้คำสั่งฉบับแรกถูกยกเลิกไปโดยปริยาย¹⁷ ด้วยหลักการนี้ วัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีในฝรั่งเศสจึงมีเพียงหนึ่งเดียวคือ "คำวินิจฉัยอุทธรณ์" ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น หลักการนี้ช่วยขจัดความสับสนว่าผู้ฟ้องคดีควรฟ้องเพิกถอนคำสั่งใดระหว่างคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ขณะที่ประเทศเยอรมนี แม้ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของเยอรมนีจะมีวิธีการที่ต่างออกไปแต่ก็มุ่งเน้นความเป็นเอกภาพเช่นกัน โดยใช้หลักการ "ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของวัตถุประสงค์" ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 79 (1) ข้อ 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ค.ศ. 1960 โดยกำหนดให้ "คำสั่งทางปกครองชั้นต้น" เป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดี แต่ให้นำเนื้อหาจาก "คำวินิจฉัยอุทธรณ์" มาประกอบรวมเข้าด้วยกันเสมือนเป็นเนื้อเดียวกัน กฎหมายถือว่ากระบวนการออกคำสั่งและกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นขั้นตอนเดียวกันในทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงหมายความว่ารวมถึง

¹⁶ มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2568), หน้า 72.

¹⁷ นรุตม์ พัฒนไพศาลชัย, เรื่องเดิม, หน้า 70

การขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปด้วยในตัวโดยอัตโนมัติ ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องระบุคำขอแยกต่างหาก และผลของการเพิกถอนจะครอบคลุมไปถึงผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ด้วย เว้นแต่กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ก่อให้เกิดภาระขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก หรือก่อให้เกิดภาระเพิ่มเติมและไม่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเดิมแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นก็ป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีต่างหากได้ตามมาตรา 79 (1) ข้อ 2 และ (2) แห่งกฎหมายข้างต้น¹⁸

จะเห็นได้ว่าปัญหาในระบบกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการไทยเกิดจากการแยกสถานะของคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกจากกัน ทำให้เกิดปัญหาทั้งสามประการข้างต้น ในขณะที่ระบบของฝรั่งเศสใช้การ "แทนที่" ของคำสั่งเพื่อให้คำสั่งเดิมสิ้นผลไป และระบบของเยอรมนีใช้หลัก "ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของวัตถุแห่งคดี" เพื่อให้เกิดความสะดวกในการฟ้องคดี ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก็เป็นไปในแนวทางการแทนที่คำสั่งเดิมเพื่อแก้ปัญหาคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกจากกัน

จากการศึกษาปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพ้นกำหนดระยะเวลา ในกรณีครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1 ปัญหาระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน ส่งผลต่อการนับวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อแก้ไขปัญหาระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการนับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และอาจทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการฟ้องคดี ควรมีการปรับปรุงระบบกฎหมายปกครองไทยให้มีความเป็นเอกภาพและคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้สอดคล้องกับคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ 1/2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีไปพร้อมกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วย โดยระบุกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ในแต่ละกรณีแล้วแต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

¹⁸ มานิตย์ วงศ์เสรี, เรื่องเดิม, หน้า 69-72.

ให้ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่ถัดจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

2. ปัญหาเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ควรกำหนดเกี่ยวกับ “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลางในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยอาจกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอน คือ เก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งถือเป็นระยะเวลาสูงสุดที่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 45 ให้ชัดเจนว่าหากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา ให้คู่กรณีมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที แนวทางนี้สอดคล้องกับระบบกฎหมายเยอรมนีที่จะช่วยป้องกันการยืดเวลาของฝ่ายปกครอง และกำหนดผลทางกฎหมายให้ชัดเจนกรณีฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดว่า “หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดข้างต้น ให้ถือว่าเป็นการ “ปฏิเสธคำอุทธรณ์โดยปริยาย” เหมือนระบบกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดลงไม่ต้องรอผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์อีกต่อไป

3. ปัญหาการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีปกครองกรณีครบระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นอกจากการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีไปพร้อมกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วยแล้ว ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้การแจ้งสิทธิการฟ้องคดีครอบคลุมถึงกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดำเนินการ โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผลการปฏิเสธคำอุทธรณ์และยกอุทธรณ์โดยปริยายตามข้อ 3 ให้คู่กรณีทราบ และให้ระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งสองกรณีเริ่มนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยแจ้งผลการปฏิเสธคำอุทธรณ์และยกอุทธรณ์โดยปริยายสอดคล้องกับการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีปกครองในมาตรา 50 ข้างต้น

4 ปัญหาสถานะคำสั่งทางปกครองชั้นต้นกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์แยกต่างหากจากกันส่งผลต่อการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย ควรแก้ไขปัญหามาตรานี้ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยนำหลักการ

"แทนที่" ของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ เพื่อให้สถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีความชัดเจนว่า เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้คำวินิจฉัยนั้นมีผลเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองชั้นต้นโดยสมบูรณ์ และให้ถือเป็นวัตถุแห่งคดีเพียงหนึ่งเดียวในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครอง ซึ่งจะช่วยลดภาระของผู้ฟ้องคดีในการกำหนดวัตถุแห่งการฟ้องคดี และการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งแก้ปัญหาการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวข้างต้น

ข้อเสนอแนะเหล่านี้มุ่งหวังให้เกิดการปรับปรุงระบบกฎหมายปกครองไทยให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยยึดถือประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและความมั่นคงแห่งนิติฐานะเป็นสำคัญ เพื่อให้เจตนารมณ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนบรรลุผล

เอกสารอ้างอิง

- ทศพร แสนสวัสดิ์. กฎหมายปกครองพร้อมคำอธิบายมาตราที่สำคัญของพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2567).
- นรุตม์ พัฒนไพศาลชัย. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในชั้น
ภายในฝ่ายปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- ประสาท พงษ์สุวรรณ. “เงื่อนไขแห่งการที่ศาลปกครองรับฟ้องคดีปกครอง”. เอกสาร
ประกอบการบรรยาย หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 26, วิทยาลัย
ตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2567.
- ประเสริฐ สุทัศน์ ณ อยุธยา. ปัญหาการนำมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ต้องอุทธรณ์
ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล, สำนักงานศาลปกครอง, 2565.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทย
และระบบกฎหมายเยอรมัน . พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน
ศาลปกครอง, 2568).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์,
2554).
- วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง.
พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562).
- วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2.
(กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2567).
- สำนักงานศาลปกครอง. รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตรา ของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... เล่ม 2. (สำนักงานศาลปกครอง).