

ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า หรือไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด¹

ธิดารัตน์ เหล่าจั่น²

จากการศึกษาปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณา
ล่าช้าหรือไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ให้ทราบถึง
ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและระบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้นั้น
จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ก่อนจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้
ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดย
มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มี
อำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีเวลาในการพิจารณาสามสิบวัน หากพิจารณายังไม่แล้วเสร็จก็สามารถขอขยาย
ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกสามสิบวัน แต่ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา
ดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้เวลาในการพิจารณา
อุทธรณ์ที่ยาวนานและล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่แจ้งขยายระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ทำให้ผู้อุทธรณ์
เกิดความสับสนว่าจะเริ่มใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เมื่อใด ทั้งที่ความจริงแล้วหากไม่มีการขอขยาย
ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการ
พิจารณาอุทธรณ์หกสิบวัน นอกจากนี้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว หากเจ้าหน้าที่ยัง
พิจารณาไม่แล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีก็ต้องนำคดีมาฟ้องศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดดังกล่าว แต่มาตรา
45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดให้มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่า
หากพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้วถ้ายังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาก็สามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้
เลยโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ หากผู้ฟ้องคดีรอจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จึงนำ
คดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้มีอำนาจพิจารณา
อุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร
เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง

² ชื่อนักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว อาจส่งผลให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา เช่นนี้ ศาลปกครองจะมีแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อุทธรณ์หรือผู้รับคำสั่งดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกอย่างไร จากปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาการวิจัย (Research problems) เกี่ยวกับปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาล่าช้าหรือไม่แล้วเสร็จภายในระยะที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดปัญหาหลายกรณี ดังนี้

1. ปัญหาประการแรก เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีไม่รู้ว่าหลังจากยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้วจะเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เมื่อใด ในทางปฏิบัติมีปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ยาวนานและล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่แจ้งขยายระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ทำให้ผู้อุทธรณ์เกิดความสับสนว่าจะเริ่มใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เมื่อใด ทั้งที่ความจริงแล้วหากไม่มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวันนอกจากนี้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว หากเจ้าหน้าที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีก็ต้องนำคดีมาฟ้องศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดดังกล่าว แต่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดให้มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าหากพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้วถ้ายังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาก็สามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้เลยโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่ฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนเป็นเหตุให้ศาลไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแรกด้วยเหตุยื่นฟ้องคดีพ้นกำหนดระยะเวลา ความบกพร่องของฝ่ายปกครองดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่ โดยแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็นดังนี้

(1) การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี การแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อคำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดแล้ว ถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจถูกดำเนินการโดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ซึ่งกรณีโดยทั่วไปแล้วการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีจะมีการแจ้งเมื่อเรื่องนั้นได้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นการพิจารณาจากฝ่ายปกครองไปแล้ว โดยการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีตามมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีการแจ้งสิทธิฟ้องคดีหลังจากมีการวินิจฉัยอุทธรณ์

แล้ว ดังนั้น ในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติจึงไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีไว้ในคำสั่งแรก เนื่องจาก เรื่องยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นจากฝ่ายปกครอง จึงมีประเด็นปัญหาต่อไปว่า การที่กำหนดระยะเวลาอันสมควรและระยะเวลาการฟ้องคดีในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแรก เหตุใด เมื่อไม่มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีในคำสั่งแรกระยะเวลาการฟ้องคดีจึงไม่ขยายออกไปอีกปี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่มีการระบุสิทธิการฟ้องคดีไว้ในคำสั่งแรก และไม่ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปย่อมกระทบต่อทั้ง “หลักความรับผิดชอบตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง” และ “หลักประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการนำคดีไปฟ้องต่อศาล”

(2) การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าหลังจากยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่แล้ว จะเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เมื่อใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบว่าหลังจากครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว หากยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เลยโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจากการที่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่า หากครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แม้ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ การที่ผู้อุทธรณ์รอจนกระทั่งจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จะส่งผลให้ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งกรณีเหตุการณ์ข้างต้นในแต่ละปีมีจำนวนคดีไม่น้อยเลยทีเดียวที่ศาลไม่รับฟ้องไว้พิจารณา จึงอาจมีปัญหามาในเรื่องของความเป็นธรรมและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรศาล และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่จะต้องเป็นไปโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ดังนั้น การนำระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มาบังคับใช้ให้เป็นระยะเวลาการฟ้องคดีของประชาชน จึงทำให้ประชาชนเกิดความสับสนได้ว่าจะใช้สิทธิฟ้องคดีได้เมื่อใด ประกอบกับเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดซึ่งถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เอง จึงไม่อาจโทษว่าเป็นความบกพร่องของผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์นั้นจะต้อง

ผ่านการกลั่นกรองของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน ทำให้ผู้อุทธรณ์เชื่อว่าเป็นการวินิจฉัยโดยผู้มีอำนาจครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

2. ปัญหาประการที่สอง เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นปัญหาสืบเนื่องจากประเด็นปัญหาแรกที่ว่าศาลไม่รับฟ้องคำสั่งแรกไว้พิจารณาเพราะเหตุฟ้องพ้นกำหนดระยะเวลา นั้น มีปัญหาว่าคำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีแยกต่างหากจากกันหรือไม่ หากพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่าศาลได้พิจารณาคำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีที่แยกต่างหากออกจากกัน แม้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นกระบวนการเดียวกันก็ตาม กล่าวคือ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีระหว่างคำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์แยกต่างหากจากกัน จึงทำให้เข้าใจได้ว่า วัตถุในการฟ้องคดีมี 2 คำสั่ง คือคำสั่งแรกซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่โดยเนื้อหาของเรื่อง จะเห็นได้ว่า คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันและผูกพันกันในแง่ที่ต้องมีคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นก่อนจึงจะมีการทบทวนภายในฝ่ายปกครองด้วยการทำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อมาได้ อันสะท้อนหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามลำดับชั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของทั้งสองคำสั่งจึงไม่อาจแยกเป็นอิสระออกจากกันได้เสียทีเดียว

ในเรื่องนี้ผู้ศึกษาได้นำหลักความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งแรกกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเทศเยอรมนีมาวิเคราะห์ เนื่องจากประเทศเยอรมนีใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นก่อน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกมา เช่นเดียวกับระบบอุทธรณ์ของไทย โดยประเทศเยอรมนีให้ถือว่าคำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ประกอบเป็นวัตถุแห่งคดีเดียวกัน กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมได้แก่คำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้มีสภาพทางกฎหมายที่เป็นอิสระแยกจากคำสั่งแรก ยกเว้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ก่อให้เกิดภาระขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก ดังนั้น หากนำหลักการนี้มาใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครองของไทย ย่อมทำให้ศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแรกไว้พิจารณาไปพร้อมกับคำขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแรกภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศเยอรมนีสามารถวินิจฉัยคดีตามหลักการนี้ได้เนื่องจากมาตรา 79 (1) ข้อ 1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (VwGO) บัญญัติให้คำสั่งแรกเป็นวัตถุแห่งคดี และให้นำเนื้อหาจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าด้วยกัน และมาตรา 79 (1) ข้อ 2 และ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (VwGO) บัญญัติให้กรณีที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อให้เกิดภาระขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก หรือก่อให้เกิดภาระเพิ่มเติมที่ไม่เกี่ยวกับคำสั่งแรกให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุแห่งคดีต่างหากได้ ดังนั้น หากประเทศไทยจะใช้หลักการนี้มาวินิจฉัยจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งแรกกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ชัดเจน

3. ปัญหาประการที่สาม เป็นกรณีที่หากศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลอย่างไรต่อคำสั่งแรกที่ยื่นฟ้องเพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลอย่างไรต่อคำสั่งแรกที่เพ้นกำหนดระยะเวลา โดยการที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแรกไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นกรณีที่ศาลปฏิเสธการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายคำสั่งทางปกครอง ย่อมเห็นได้ว่าคำสั่งแรกกลายเป็นวัตถุแห่งคดีอีกอันหนึ่งแยกต่างหากจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อยังไม่มีกรณเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จึงต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับใช้อยู่ยังไม่สิ้นผลไปตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองโดยการลบล้างโดยองค์กรผู้ทรงอำนาจจะเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจะมีผลบังคับในทางปฏิบัติหรือไม่ ประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อคำสั่งแรกถูกแทนที่โดยผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองได้สิ้นผลไปและไม่อาจพินกลับมามีผลบังคับได้อีก ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายหลังจากได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในข้อหาไว้พิจารณาได้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองได้ถูกแทนที่และสิ้นผล

ไปแล้วเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา และแม้ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวก็ไม่มีผลให้คำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลไปแล้วนั้นกลับมามีผลบังคับอีกครั้ง ดังนั้น คำพิพากษาของศาลที่เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีผลบังคับในทางปฏิบัติได้ ไม่เป็นการขัดแย้งกับคำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลไปแต่อย่างใด และสอดคล้องกับหลักความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งแรกกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเทศเยอรมนี

จากการศึกษาปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วหรือไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นั้น เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อุทธรณ์หรือผู้รับคำสั่งและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ผู้ศึกษาเห็นจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาดังนี้

1. ศาลปกครองควรนำหลักคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่คำสั่งทางปกครองชั้นต้นมาใช้ในการวินิจฉัยคดี ซึ่งจะทำให้มีวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวคือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และจะไม่เกิดปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งแรกที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

2. แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามข้อความที่ขีดเส้นใต้ ดังนี้

“มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งดังกล่าวแล้ว ให้ผู้ออกคำสั่งมีหนังสือแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้โต้แย้งทราบด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองให้ผู้รับคำสั่งหรือผู้อุทธรณ์หรือผู้โต้แย้งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งหรือผู้อุทธรณ์หรือผู้โต้แย้งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสามและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง”

3. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 11

กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559.

มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทย

และระบบกฎหมายเยอรมัน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : ศิวสดีการสำนักงานศาลปกครอง.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.