

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ**

หลักความชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องให้การกระทำทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไป คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะรายย่อมอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวด้วย โดยองค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ซึ่งนอกจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการแล้ว การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครองเอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ริเริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง (*ex officio*) หรือทบทวนตามคำขอของคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

๑. วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์มีความมุ่งหมายสำคัญ ๓ ประการด้วยกัน^๑ ได้แก่

๑.๑ **ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน** (protection juridique des administrés) การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนัยนี้ การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณีได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม ผิดกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาทไปตามบทกฎหมายและยึดถือแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญ ยากที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะกรณี เพราะจะทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

๑.๒ **ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง** (autocontrôle de l'administration) โดยที่การออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระหน้าที่งานจำนวนมากและต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน ซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

* เอกสารประกอบการบรรยายตาม “หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร” จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมรอยัล ซิตี กรุงเทพฯ

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑PRÉVÉDOUROU (E.), *Les recours administratifs obligatoires – Étude comparée des droits allemand et français*, (Paris : L.G.D.J. 1996), p.154 et s.

๑.๓ **แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล** (désencombrement des juridictions) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจจะจบลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของคู่กรณี หรือคู่กรณีอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่ตั้งใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

๒. ระบบอุทธรณ์บังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ หรือหากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็มี “สิทธิ” อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “ระบบอุทธรณ์ทั่วไป” ตาม “กฎหมายกลาง” ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายกลาง คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมี “หน้าที่” ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ได้ดำเนินการตาม **ขั้นตอนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้วก่อนฟ้องคดีต่อศาล** (Exhaustion of administrative remedies) โดยนัยนี้ ปัจจุบันการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจึงเป็น “การอุทธรณ์บังคับ”

การอุทธรณ์บังคับดังกล่าวนี้ต้นแบบมาจากระบบกฎหมายเยอรมันที่กำหนดให้การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน^๒ ยกเว้นคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นการทั่วไป แต่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่กฎหมายในเรื่องใดกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีจึงจะถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศเริ่มมีความแตกต่างกันน้อยลงตามลำดับ โดยกฎหมายเยอรมันได้กำหนดข้อยกเว้นต่อหลักอุทธรณ์บังคับมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ (Länder) ที่ยกเลิกการอุทธรณ์บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองในหลายเรื่อง โดยมองว่าเป็นขั้นตอนที่ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทยิ่งล่าช้าออกไปอีก เพราะส่วนใหญ่แล้วฝ่ายปกครองมักจะยกอุทธรณ์และมีการฟ้องคดีต่อศาลอยู่ดี^๓ ในทางกลับกันระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็กำหนดให้มีขั้นตอนอุทธรณ์บังคับในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะเปลี่ยนไปใช้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นการทั่วไป โดยหลายฝ่ายมองว่าจะได้ไม่คุ้มเสียเพราะอาจมีผลตีสติประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง^๔

^๒ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) มาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙

^๓DELAUNEY (B.), “Les recours administratifs préalables obligatoires en Allemagne”, in Conseil d’État, *Les recours administratifs préalables obligatoires* (Paris : La Documentation française, 2008), p. 211.

^๔BELDA (B.), “Faut-il généraliser le recours administratif préalable obligatoire ?”, R.D.P., 2008, pp. 1484-1511.

สำหรับประเทศไทย การอุทธรณ์บังคับเป็นระบบที่มีทั้งข้อดีและข้อด้อย เพราะในแง่หนึ่งช่วยส่งเสริมให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลหรือหากมีการฟ้องคดีก็ช่วยให้ประเด็นข้อพิพาทมีความเด่นชัดยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่ในอีกแง่หนึ่งขั้นตอนอุทธรณ์บังคับก็อาจเป็น “กั๊กดัก” ที่ตัดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ อุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องยอมรับว่าคนไทยจำนวนไม่น้อยยังไม่คุ้นเคยกับการใช้สิทธิตามกฎหมายและอาจเกิดความผิดพลาดในการยื่นอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ แนวทางแก้ไขปัญหาคงมิใช่การกลับไปใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก แต่อาจผ่อนคลายความเข้มงวดของระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นต้นว่า แก้ไขระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ยาวขึ้นจากสิบห้าวันเป็นสามสิบวัน หรือกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ในแนวทางที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

เมื่อประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับหรือการอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองในกรณีใดที่อาจอุทธรณ์ได้ และต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนหากประสงค์ที่จะนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ กฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องอาจกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์คำสั่งได้^๕ ผู้รับคำสั่งจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนและหากฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหรือมีคำวินิจฉัยสั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในระยะเวลาอันสมควร จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์สำหรับคำสั่งทางปกครองในกรณีใดไว้ คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมอยู่ในข่ายที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองบางกรณีอาจมีปัญหาว่าเป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้หรือไม่ กรณีหนึ่งซึ่งมีปัญหาและองค์การทางกฎหมายมีความเห็นไม่ลงรอยกัน คือ **คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน** ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวมีขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งด้วยการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของกระทรวงการคลังแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงไม่อาจนำการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้^๖ แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ^๗ หากผู้รับคำสั่งมิได้ยื่นอุทธรณ์ย่อมเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง^๘ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้ความเห็นว่าการที่หน่วยงานของรัฐ

^๕กฎหมายบางฉบับอาจใช้คำว่า “โต้แย้ง” หรือ “คัดค้าน” แต่ในทางกฎหมายก็คือการขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งอันเป็นการ “อุทธรณ์” คำสั่งนั่นเอง

^๖ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๔๕ และ ๖๙๓/๒๕๔๕

^๗มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๖ วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ เติมนตามโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๗/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๖๕/๒๕๔๖

^๘เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๔๒/๒๕๔๗

แจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้รับคำสั่งเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามมติศาลปกครองสูงสุดแล้ว^๙ และหากมีการอุทธรณ์หน่วยงานก็ต้องรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิของคดีของผู้รับคำสั่ง^{๑๐} อย่างไรก็ตามโดยที่ข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นขององค์กรที่ตรวจสอบสำนวน โดยราชการส่วนกลางต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและกรณีราชการส่วนท้องถิ่น หากไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ต้องมีคำสั่งตามที่ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยสั่งการให้ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง หรือกรณีไต่เบี่ยงกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ก็ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนแทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น ในชั้นการอุทธรณ์คำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องผูกพันตามความเห็นขององค์กรตรวจสอบหรือการวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการด้วยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้แตกต่างไปจากเดิมได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลางต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง^{๑๑} ราชการส่วนท้องถิ่นต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย^{๑๒} หรือตามการวินิจฉัยสั่งการของผู้กำกับดูแล^{๑๓} แล้วแต่กรณี ไม่อาจมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แตกต่างไปจากเดิมได้ เว้นแต่กรณีที่ผู้กำกับดูแลเป็นผู้ออกคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเสียเอง ผู้กำกับดูแลในฐานะผู้ทำคำสั่งย่อมมีอำนาจทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งของตนได้^{๑๔} เพราะไม่กระทบต่อกระบวนการตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยนัยนี้ ในกรณีส่วนใหญ่แล้ว การอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจึงเป็นการอุทธรณ์ที่ “เปล่าประโยชน์” เพราะเป็นเพียง “เงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” มิใช่กระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองและส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง^{๑๕}

๓. คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

บางกรณีกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งโดยฟ้องคดีต่อศาล^{๑๖} หรือบัญญัติให้คำสั่ง “เป็นที่สุด”^{๑๗} คือ ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองต่อไปได้อีกหรือกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์^{๑๘} กรณีเช่นนี้ผู้รับคำสั่งย่อมไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายได้ จึงฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน นอกจากนี้ ในบางกรณีแม้ว่ากฎหมายเฉพาะจะมีได้

^๙ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/๒๕๔๗

^{๑๐} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๑/๒๕๔๗

^{๑๑} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/๒๕๔๗ และ ๖๖๘/๒๕๕๑

^{๑๒} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๙๔/๒๕๔๙

^{๑๓} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๕๐

^{๑๔} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐

^{๑๕} สำหรับบทวิเคราะห์และแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓), หน้า ๕๖-๘๔.

^{๑๖} เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ ที่กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในการสั่งการของพนักงานที่ดินไปฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

^{๑๗} เช่น คำสั่งของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่สั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๖๔ วรรคสอง) หรือที่วินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพ (มาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง)

^{๑๘} เช่น คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่สั่งให้คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๒ (๑) หรือ (๑๐) ซึ่งมาตรา ๒๒ บัญญัติ “ห้ามมิให้อุทธรณ์”

ห้ามมิให้อุทธรณ์ แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายมี “วัตถุประสงค์” ไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ เช่น คำสั่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่ให้คนต่างด้าวอยู่ชั่วคราวในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ เพราะเป็นการสั่งการที่ถือเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงถือว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ไม่ให้คนต่างด้าวมีสิทธิอุทธรณ์ กรณีจึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้^{๑๙}

คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้และไม่ มีลักษณะเป็นคำสั่งที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามกรณีต่าง ๆ ข้างต้น โดยหลักย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรากฎหมายได้ กำหนดข้อยกเว้นไว้สองกรณี ได้แก่ คำสั่งของรัฐมนตรีและคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่ง ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นไปด้วยเหตุผลที่ว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็น “ระบบอุทธรณ์สองชั้น” โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ ในชั้นต้น และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง ทว่ากรณีของรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ฉบับต่าง ๆ ย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นที่จะมาทบทวนคำสั่งอีกชั้นหนึ่งได้ ดังนั้น มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงกำหนดให้คำสั่งของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งที่ไม่อาจ อุทธรณ์ได้ คู่กรณีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน^{๒๐} และ โดยเหตุผลของเรื่องแล้วคำสั่งของรัฐมนตรีย่อมหมายถึงความรวมถึงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีด้วย เช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศพระบรมราชโองการให้ถอดยศนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ย่อม เป็นคำสั่งที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีเช่นเดียวกัน^{๒๑} ส่วนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการนั้น ก็เป็นไปด้วยเหตุผลเดียวกัน เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ของเจ้าหน้าที่ใดชั้นเหนือขึ้นไปที่จะพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ ดังนั้น มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงบัญญัติให้โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ และโดยที่มาตรา ๘๗ บัญญัติให้มาตรา ๔๘ เป็นอันยกเลิกเมื่อมีการจัดตั้งศาล ปกครองขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้รับคำสั่งจึงสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน^{๒๒} ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ^{๒๓} คณะกรรมการ ป.ป.ช.^{๒๔} รวมทั้งคำสั่งขององค์กรกลุ่มที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น ที่ประชุม^{๒๕} หรือสภา เช่น สภามหาวิทยาลัย^{๒๖} สภามหาวิทยาลัยการประกอบวิชาชีพ เช่น สภาวิศวกร^{๒๗} หรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล^{๒๘} หรือสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด^{๒๙}

^{๑๙} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๘๓๖/๒๕๔๖

^{๒๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๐/๒๕๔๕ และ ๒๕๐/๒๕๕๐

^{๒๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๙/๒๕๕๓

^{๒๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๖๘๔/๒๕๔๕

^{๒๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด (ประชุมใหญ่) ที่ ๓๙๔/๒๕๔๖

^{๒๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๐/๒๕๕๕

^{๒๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๓/๒๕๕๔

^{๒๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๔/๒๕๕๐

^{๒๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๖๗/๒๕๕๔

^{๒๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๓/๒๕๔๗

^{๒๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๐๙/๒๕๕๐

นอกจากข้อยกเว้นที่กำหนดโดยผู้ตรากฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังมีแนวคำวินิจฉัยว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์และไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี คำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็น “นิติกรรมทางปกครองลูกผสม” ระหว่าง “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” กล่าวคือ มีผลเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคลทำนองเดียวกับ “กฎ” แต่ขณะเดียวกันก็มีผลเป็นรูปธรรมโดยใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะในลักษณะเดียวกันกับ “คำสั่งทางปกครอง” เช่น ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับกับการคัดเลือกหรือการสอบเพียงครั้งเดียว หรือประกาศประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐที่ใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้ โดยที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีผลบังคับแก่กรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มิได้เจาะจงตัวผู้รับคำสั่งไว้ว่าจะใช้บังคับกับบุคคลใด ผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้โดยสภาพ กรณีจึงเป็นคำสั่งที่นำมาฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนในทำนองเดียวกันกับกฎซึ่งไม่อยู่ในบังคับต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นประกาศประกวดราคา^{๓๐} ประกาศเชิญชวนเสนอโครงการพัฒนาที่ดิน^{๓๑} หรือประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเป็นพนักงาน^{๓๒}

๔. การยื่นอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องหรือเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” หากกฎหมายฉบับใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่อย่างไร เพราะถือว่าผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การยื่นอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกันไป ในที่นี้จึงไม่ขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ แต่จะพิจารณาหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่เป็น “ระบบอุทธรณ์ทั่วไป” ซึ่งหลักเกณฑ์ของกฎหมายกลางนี้ย่อมนำไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะได้ด้วย หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ในส่วนใดไว้ เช่น ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับรูปแบบของคำอุทธรณ์ หรือการขยายระยะเวลาอุทธรณ์

๔.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งโดยปกติได้แก่ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ ส่วนบุคคลอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อยู่ในฐานะ “คู่กรณี” ที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี เช่น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอนุญาตให้ตัดแปลงอาคารชุดโดยใช้พื้นที่จอดรถไปก่อสร้างร้านค้าทำให้ไม่มีที่จอดรถ

^{๓๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๕/๒๕๕๑ และ ๓๖๗/๒๕๕๒

^{๓๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๗๘/๒๕๕๓

^{๓๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๗๙/๒๕๕๐

และต้องเสียค่าเช่าสถานที่อื่นเพื่อจอดรถ^{๓๓} ทั้งนี้ โดยที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้คู่กรณีอาจแต่งตั้งบุคคลที่บรรลุนิติภาวะให้กระทำการแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ คู่กรณีจึงมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแทนได้ แต่ถ้าบุคคลอื่นยื่นอุทธรณ์แทนโดยไม่ได้รับมอบอำนาจจากคู่กรณี ย่อมไม่ถือเป็นคำอุทธรณ์ตามกฎหมาย และถือว่าไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งโดยถูกต้องก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วและมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาได้เอง แต่มารดายื่นอุทธรณ์แทนโดยมิได้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าว^{๓๔} หรือบุคคลที่ได้รับคำสั่งไม่บรรจุเข้ารับราชการเป็นทหารกองหนุน แต่บิดาเป็นผู้เขียนจดหมายร้องขอความเป็นธรรมต่อทางราชการ^{๓๕} ย่อมเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๔.๒ เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ทำคำสั่ง ถือว่ามีได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และเป็นอันเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านต่อประธาน อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา แทนที่จะอุทธรณ์ต่อผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง^{๓๖} อุทธรณ์คำสั่งให้ยุติกิจการโรงเรียนพระปริยัติธรรมต่อประธานอนุกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม แทนที่จะอุทธรณ์ต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง^{๓๗} หรืออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่บรรจุกลับเข้ารับราชการต่อ ก.พ. แทนที่จะอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง^{๓๘} อย่างไรก็ตาม บางกรณีแม้ว่าคู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่น ศาลก็อนุโลมว่าได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว และรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของตน^{๓๙} หรืออุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปแทนที่จะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และเจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์^{๔๐} ทั้งนี้ การที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์ผิดตัวเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยอนุโลมให้มีการอุทธรณ์โดยชอบแล้ว เช่น คำสั่งทางปกครองไม่ได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ทำให้คู่กรณีไม่รู้ว่าต้องอุทธรณ์ต่อผู้ใด จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทนที่จะอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เสียไป แต่รัฐมนตรีอาจส่งหนังสืออุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป^{๔๑} หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ผิดพลาด เป็นเหตุให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. แทนที่จะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ต้องถือว่าคู่กรณีเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง เพื่อความเป็นธรรมศาลจึงต้องรับคำฟ้องไว้พิจารณา^{๔๒}

^{๓๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๒๓/๒๕๔๗

^{๓๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๐๗/๒๕๔๙

^{๓๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๘๔/๒๕๕๓

^{๓๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๙/๒๕๔๕

^{๓๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๘๐/๒๕๔๘

^{๓๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๒๗/๒๕๕๒

^{๓๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๕๓/๒๕๔๕

^{๔๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๖/๒๕๔๗ และ ๓๑/๒๕๕๐

^{๔๑} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๙๘/๒๕๔๒

^{๔๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๓/๒๕๔๘

๔.๓ ระยะเวลาอุทธรณ์

(๑) การนับระยะเวลา

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งหลักเกณฑ์การแจ้ง และวันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งเป็นไปตามหมวด ๔ การแจ้ง มาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๔ ที่กำหนดการแจ้งโดยวิธีการต่าง ๆ ไว้ โดยคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๐ ด้วย (ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาอุทธรณ์) จึงจะส่งผลให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ได้^{๔๓} เมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้โดยถูกต้องแล้ว ระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับโดยไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลา รวมเข้าด้วยตามที่กำหนดในมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง เพราะไม่เต็มวัน ในทางปฏิบัติจึงเริ่มนับวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์ เช่น คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ จึงต้องนับวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์สิบห้าวัน วันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงได้แก่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙^{๔๔} และกรณีที่วันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์เป็นวันหยุด ต้องถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุดตามที่กำหนดในมาตรา ๖๔ วรรคสาม เช่น คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แต่ปรากฏว่าวันที่ ๕ - ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เป็นวันหยุดราชการ จึงต้องถือว่าระยะเวลาอุทธรณ์สิ้นสุดในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันทำงานถัดจากวันหยุด^{๔๕} ทั้งนี้ พึงเข้าใจให้เป็นที่ชัดเจนว่าหลักเรื่องวันหยุดไม่ใช้กับการเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีที่วันถัดจากวันได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันหยุด เช่น วันที่ ๓ - ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นวันหยุดราชการ และคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ย่อมต้องนับวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันถัดไปเป็นวันที่รู้สิทธิอุทธรณ์ และเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ แม้ว่าวันดังกล่าวจะเป็นวันหยุด มิใช่ถือว่าวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันทำงานถัดจากวันหยุดเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์^{๔๖}

ทั้งนี้ หลักที่ให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งย่อมนำไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะด้วย หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี เช่น มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ ย่อมมีผลให้ผู้ถูกลงโทษมีระยะเวลาใช้สิทธิอุทธรณ์แตกต่างกันไปแล้วแต่จะได้รับการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกัน อันขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่ามาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ **ได้รับแจ้งคำสั่ง** ประกอบกับมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ **ได้รับแจ้ง** ดังนั้น การนับระยะเวลาอุทธรณ์สามสิบวันจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่ง มิใช่วันที่มีคำสั่ง^{๔๗}

^{๔๓} กรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว (มาตรา ๔๐ วรรคสอง)

^{๔๔} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐

^{๔๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔/๒๕๕๑

^{๔๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๗๖/๒๕๕๓

^{๔๗} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๓๘/๒๕๕๔

(๒) การขยายระยะเวลา

ระยะเวลาอุทธรณ์สิบห้าวันที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจมีการขยายออกไปได้ในสองกรณีด้วยกัน กรณีแรกเป็นการขยายระยะเวลาโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง และไม่มีการแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์ และระยะเวลาอุทธรณ์สั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งทางปกครองใหม่แต่แจ้งไม่ถูกต้อง เช่น แจ้งสำเนาคำสั่งที่ลงนามโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมถือว่าไม่ใช่การแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้อง ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมขยายเป็นหนึ่งปีเช่นกัน^{๕๘} ดังนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงควรใส่ใจกับการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครอง เพราะหากไม่จัดแจ้งหรือจัดแจ้งไม่ถูกต้อง ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปี ซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของผู้เกี่ยวข้องอย่างมาก^{๕๙} ทั้งนี้ นอกจากการขยายระยะเวลาอุทธรณ์โดยผลของกฎหมายแล้ว อาจมีการขยายระยะเวลาตามคำขอของคู่กรณี โดยคู่กรณีอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายในกรณีที่มีพฤติการณ์ที่จำเป็นเป็นเหตุให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการขยายระยะเวลามีเงื่อนไขสองประการ ประการแรก พฤติการณ์ที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะต้องมิใช่ “ปัญหาข้อขัดข้องทั่วไป” ที่คู่กรณีอาจประสบได้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่เป็น “พฤติการณ์พิเศษที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการใด ๆ ได้โดยสิ้นเชิง” และพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีเอง ประการที่สอง คู่กรณีจะต้องมีคำขอขยายระยะเวลาอย่างช้าที่สุดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พฤติการณ์นั้นได้สิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ขยายระยะเวลาให้แล้ว คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดด้วย^{๖๐} โดยกรณีที่อาจถือเป็น “พฤติการณ์ที่จำเป็น” อันเป็นเหตุให้คู่กรณีขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เช่น เกิดภัยพิบัติธรรมชาติทำให้เอกสารสำหรับการจัดทำคำอุทธรณ์สูญหายหรือถูกทำลาย แต่คู่กรณีซึ่งไม่สามารถอ้างความยุ่งยากซับซ้อนของข้อกฎหมายในการอุทธรณ์มาเป็นเหตุขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เพราะเป็นปัญหาข้อขัดข้องทั่วไปในการพิจารณาทางปกครองอยู่แล้ว^{๖๑}

(๓) วันที่อุทธรณ์มีผล

การพิจารณาว่าคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ในเบื้องต้นอาจต้องพิจารณาก่อนว่า การยื่นอุทธรณ์มีผลเมื่อใด หากคู่กรณีไปยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ย่อมถือว่าวันที่หน่วยงานลงทะเบียนรับหนังสืออุทธรณ์ไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือวันที่อุทธรณ์มีผล แต่ถ้าคู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ อาจมีปัญหาต้อง

^{๕๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๓๖/๒๕๕๐

^{๕๙} สำหรับหลักเกณฑ์การจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์พร้อมตัวอย่าง โปรดดู คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

^{๖๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐

^{๖๑} สำหรับบทวิเคราะห์การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๖๖ โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, “ปัญหาการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒๕ ตอน ๓ (๒๕๕๑), หน้า ๙๓-๑๔๑.

พิจารณาว่าการอุทธรณ์มีผลในวันใด โดยเฉพาะกรณีที่ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่ปรากฏว่าหนังสืออุทธรณ์ไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว จะถือว่าวันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่อุทธรณ์มีผล ทั้งนี้ กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้โดยให้ถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์ เช่น ไปรษณีย์หรือตราประทับรับที่ของหนังสือ เป็นวันยื่นอุทธรณ์ แต่กฎหมายอีกหลายเรื่องรวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ ทำให้องค์กรทางกฎหมายมีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันไป โดยกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต้องถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล^{๕๒} ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้ความเห็นว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งเจตนา วันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์จึงเป็นวันที่การแสดงเจตนา^{๕๓} มีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาไปถึงมาใช้บังคับ^{๕๔} ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยนำหลักนี้ไปใช้ในการอุทธรณ์ตามกฎหมายฉบับอื่นด้วย รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ^{๕๖} ทั้งนี้ การถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผลย่อมเป็นหลักที่ไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพราะคู่กรณีต้องเผื่อเวลาในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ โดยเฉพาะคู่กรณีที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งยังไม่แน่นอนว่าหนังสืออุทธรณ์จะไปถึงเจ้าหน้าที่เมื่อใด เพราะอาจเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการจัดส่งหนังสือของไปรษณีย์ได้ นอกจากนี้ อาจมีความผิดพลาดในขั้นตอนการลงทะเบียนรับหนังสือของหน่วยงาน ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์ภายหลังล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมสำหรับคู่กรณี จึงสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” โดยกำหนดเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้เป็นที่ชัดเจนต่อไปโดยให้ถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะหลายฉบับ และเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของนานาอารยประเทศ^{๕๗}

^{๕๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘

^{๕๓} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙

^{๕๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๔๔/๒๕๔๘, ๔๘๗/๒๕๔๙, ๔๘๘/๒๕๔๙, ๔๘๙/๒๕๔๙ และ ๑๕๖/๒๕๕๐

^{๕๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๘๓/๒๕๕๑ และ ๔๗๐/๒๕๕๑

^{๕๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔/๒๕๕๑

^{๕๗} สำหรับบทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายโปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรงค์, “วันที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีผล กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓) หน้า ๓-๕๕.

(๔) ผลของอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลา

ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คู่กรณีย่อมเป็นอันเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี^{๕๘} ส่วนปัญหาว่าเจ้าหน้าที่จะรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นวางหลักไว้ว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย จึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ และขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาไว้พิจารณาได้เฉพาะกรณีที่มิพบข้อขัดแย้งตามกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น กรณีของมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ^{๕๙} ดังนั้น โดยหลักแล้วหากเจ้าหน้าที่รับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้วินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลให้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่าศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณาและรายงานความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แม้ทำที่สุดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา^{๖๐} แต่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า แม้เจ้าหน้าที่จะรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้วินิจฉัยอุทธรณ์ ก็หาไม่ผลให้อุทธรณ์ชอบขึ้นมาไม่ เท่ากับผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล^{๖๑}

ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากการยื่นเกินระยะเวลา คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งเพราะเป็นการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการทบทวนคำสั่ง คู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้^{๖๒} แต่ถ้าคู่กรณียังอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเกินระยะเวลาอีก เจ้าหน้าที่ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นครั้งที่สองโดยไม่จำเป็นต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้นอีก แต่ให้จัดแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป^{๖๓}

๔.๔ รูปแบบของคำอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น การอุทธรณ์ด้วยวาจาจึงไม่ใช่การอุทธรณ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด^{๖๔} เช่นเดียวกับการสอบถามเจ้าหน้าที่^{๖๕} หรือติดต่อสอบถามทางโทรศัพท์^{๖๖}

^{๕๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๘/๒๕๕๖, ๔๗๐/๒๕๕๗, ๑๔๗/๒๕๕๐, ๓/๒๕๕๑, ๒๖๖/๒๕๕๑, ๒๖๗/๒๕๕๑, ๔๕๗/๒๕๕๑ และ ๓๕๕/๒๕๕๒

^{๕๙} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐

^{๖๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๒/๒๕๕๗

^{๖๑} คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๙๘/๒๕๑๗

^{๖๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๔๔/๒๕๕๗

^{๖๓} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๖/๒๕๕๕

^{๖๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๖/๒๕๕๖ และ ๓๘๒/๒๕๕๕

^{๖๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๐/๒๕๕๔

^{๖๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๗/๒๕๕๑

ก็ไม่ถือเป็นการอุทธรณ์ ทั้งนี้ นอกจากต้องทำเป็นหนังสือแล้ว คำอุทธรณ์จะต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไว้ด้วย การมีหนังสือขอทราบเหตุผลการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำนาญ จึงมิใช่การอุทธรณ์การคำนวณบำนาญ^{๖๗} หรือมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่โดยมิได้ระบุข้อโต้แย้งหรือร้องขอให้ดำเนินการใด ๆ ก็ไม่ถือเป็นการอุทธรณ์^{๖๘} หรือคำอุทธรณ์ที่มีข้อความว่า “ขออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและหวังว่าคงไม่เลือกปฏิบัติ” โดยมิได้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ก็เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด^{๖๙} เช่นเดียวกับคำอุทธรณ์ที่มีข้อความว่า “ประสงค์ขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษ... รายละเอียดจัดส่งมาภายหลังฉบับหนึ่ง” โดยมิได้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ก็เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบ^{๗๐} ทั้งนี้ กรณีที่คำอุทธรณ์มีรูปแบบไม่ถูกต้อง เช่น ไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลในการโต้แย้งคำสั่ง คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมที่แสดงข้ออ้างพร้อมเหตุผลโต้แย้งคำสั่งในภายหลังได้ แต่ “คำอุทธรณ์เพิ่มเติม” จะต้องยื่นภายในระยะเวลาอุทธรณ์ด้วย จึงจะถือเป็นการอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย^{๗๑}

๕. การพิจารณาอุทธรณ์

๕.๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็น “ระบบอุทธรณ์สองชั้น” โดยมาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้นเพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะทำให้การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบ โดยเจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด เช่น กรณีที่อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่ปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตาม กรณีการ “ชี้ตัว” เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นเรื่องยุ่งยากอยู่บ้าง เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งทางปกครอง อาจต้องพิจารณาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการในฐานะใด หากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะราชการส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวงฯ^{๗๒} แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นซึ่งเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวงฯ^{๗๓} หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับ

^{๖๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๒/๒๕๕๖

^{๖๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๘/๒๕๕๙

^{๖๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๓๗/๒๕๕๐

^{๗๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๗/๒๕๕๐

^{๗๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๗/๒๕๕๐

^{๗๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๗๒/๒๕๕๔

^{๗๓} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๕๒

มอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อื่น แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือว่าการใช้อำนาจทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายเป็นการกระทำในฐานะผู้มอบอำนาจหรือผู้มอบหมาย กรณีเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งโดยอธิบดีเป็นผู้มอบอำนาจหรือมอบหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำในฐานะอธิบดี ปลัดกระทรวงจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฯ^{๗๔} อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า กรณีที่มีใช้การมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นการมอบหมายตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษ บุคคลที่ได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ดังเช่นเป็นอำนาจของตน หากใช้เป็นการทำแทนผู้มอบหมาย เช่น กรณีที่กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยกำหนดให้ “เจ้าท่า” หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีย่อมมีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดี ไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ถ้าผู้บริหารเทศบาลตำบลได้รับมอบหมายเป็นเจ้าท่าผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวงฯ ไม่ใช่ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปของอธิบดีกรมเจ้าท่า^{๗๕} นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองในบางกรณีซึ่งมีกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งที่มีเจ้าหน้าที่ร่วมพิจารณาหลายราย ก็อาจมีปัญหาในการตีความว่าเจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เช่น กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติกร กรมการปกครอง เป็นผู้ออกใบอนุญาตจัดเล่นพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายการพนัน โดยต้องให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการอนุญาตหรือไม่อนุญาตเสียก่อน ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมหมายถึงอธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฯ และโดยที่กระทรวงมหาดไทยมีการจัดกลุ่มภารกิจ การพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ^{๗๖}

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้ เช่น ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกลุ่มงานของสำนักฯ ย่อมมอบอำนาจให้ข้าราชการในสำนักฯ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้^{๗๗} หรืออธิบดีกรมสรรพากรเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของสรรพากรพื้นที่ อธิบดีอาจมอบอำนาจให้สรรพากรภาคซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้^{๗๘} ซึ่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นพิจารณาอุทธรณ์แทนได้นั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ในลักษณะที่เป็น “อำนาจเฉพาะตัว” แต่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ใด อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดโดยเจาะจงให้เจ้าหน้าที่

^{๗๔} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๔๕, ๓๔๓/๒๕๔๗ และ ๘๐๖/๒๕๕๐

^{๗๕} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔

^{๗๖} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๕๒

^{๗๗} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๕๖

^{๗๘} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๐๖/๒๕๕๐

ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และไม่มียกข้อยกเว้นใดกำหนดโดยชัดเจนให้มีการมอบอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น ย่อมไม่อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจแทนได้ เพราะกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เยียวยาความเดือดร้อนของบุคคล ซึ่งการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายบริหาร มิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่เป็นอำนาจเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้^{๗๙}

๕.๒ ขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

ในระบบอุทธรณ์สองชั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมและมีคำสั่งใหม่แจ้งไปยังคู่กรณีได้ โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็อาจมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาโดยขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ย่อมมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงไม่ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ถ้าคู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณานั้นต่อเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ย่อมต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป^{๘๐}

สำหรับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่าเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” (délai indicatif) ที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าเท่านั้น มิใช่ “ระยะเวลาบังคับ” (délai impératif) ที่มีผลตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๘๑} เพียงแต่การครบกำหนดระยะเวลามีผลทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เท่านั้น โดยถือเป็น “ระยะเวลาอันสมควร” (délai raisonnable) ในการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้^{๘๒} ดังนี้ กรณีที่กฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เก้าสิบวันซึ่งเป็น “ระยะเวลาชั้นสูง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” มาใช้บังคับ^{๘๓} แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ย่อมกระทำภายใน

^{๗๙} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๕๐ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๕/๒๕๕๒

^{๘๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๔๔/๒๕๔๗

^{๘๑} อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนเกินสมควรและเกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ก็อาจต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

^{๘๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด (ประชุมใหญ่) ที่ ๒๖๐/๒๕๔๖

^{๘๓} สำหรับตัวอย่าง โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๒๒/๒๕๔๖, ๕๖๕/๒๕๔๗, ๑๗๖/๒๕๕๒, ๕๙๑/๒๕๕๔ และ พ.๘๔/๒๕๕๕

ระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่ต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางมาใช้บังคับ เช่น กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์^{๔๔}

อนึ่ง บางกรณีกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในลักษณะที่เป็น “ระยะเวลาบังคับ” โดยการครบกำหนดระยะเวลาทำให้เกิด “คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยาย” เช่น มาตรา ๖๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ “พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์” ดังนี้ การครบกำหนดระยะเวลาย่อมทำให้เกิด “คำสั่งเห็นชอบโดยปริยาย” (décision implicite d’acceptation) กับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี และขณะเดียวกันก็มีผลตัดอำนาจของคณะกรรมการฯ ที่จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากปรากฏว่าคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และแจ้งไปยังคู่กรณีภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว อาจพิเคราะห์ได้ว่าเป็นการ “เพิกถอน” คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยายที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายก่อนหน้านั้น

๕.๓ ขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไป มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยสามารถทบทวนคำสั่งได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม และอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งไปในทางใดก็ได้ ดังนี้ การทบทวนคำสั่งทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกระทำในทางที่เป็นผลดีต่อผู้อุทธรณ์เสมอไป (*reformatio in melius*) แต่อาจทบทวนในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์ก็ได้ (*reformatio in peius*) เพราะมีแนวคิดในทางกฎหมายปกครองว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ผูกพันอยู่กับคำขอของผู้อุทธรณ์ (ที่ขอให้ผ่อนหนักเป็นเบา) แต่ต้องพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ และหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้นก็สามารถกระทำได้ ซึ่งการที่ผู้อุทธรณ์ขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง เท่ากับที่ผู้อุทธรณ์ทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง จึงต้องยอมรับ “ความเสี่ยง” ที่เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาในทางที่เป็นผลร้าย ซึ่งหลัก *reformatio in peius* ชอบที่จะใช้กับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ด้วย หากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษหรือห้ามมิให้พิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีที่กรมทางหลวงเวนคืนทรัพย์สินเพื่อสร้างทางหลวง และมีคำสั่งให้จัดซื้อสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้การไม่ได้บางส่วน แต่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจทบทวนคำสั่งของเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกเวนคืนเลย อันเป็นการเพิกถอนคำสั่งกรมทางหลวงที่ให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างบางส่วน^{๔๕}

อนึ่ง การที่มาตรา ๔๖ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจทบทวนความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและใช้ดุลพินิจแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

^{๔๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๕๘/๒๕๕๐

^{๔๕} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๗/๒๕๕๕

ในเรื่องความเหมาะสมได้นั้น อาจทำให้เกิดปัญหาได้ในบางกรณี โดยมีผู้เสนอความเห็นว่าการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ ที่จะทบทวนได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองนั้น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถทบทวนความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ด้วย อาจไม่สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลที่ให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรผู้ถูกกำกับดูแลเท่านั้น จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงระบบการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรณีที่เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ สมควรตัดอำนาจตรวจสอบความเหมาะสม และคงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายไว้เท่านั้น ส่วนกรณีที่เป็นภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนกลางหรือเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับผลประโยชน์โดยรวมขององค์กรปกครองส่วนกลาง อาจยอมรับให้ผู้กำกับดูแลสามารถตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง^{๕๖}

๕.๔ คำวินิจฉัยอุทธรณ์

โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และการพิจารณาอุทธรณ์เป็น “การพิจารณาทางปกครอง” กรณีจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครองและรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองในกรณีอื่น ๆ โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธิในฐานะ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๒๗) สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ (มาตรา ๓๐) (โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จะยกอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น (มาตรา ๓๑) สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา (มาตรา ๒๓) ฯลฯ สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีเนื้อหาชัดเจนพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) ระบุวัน เดือน ปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่นั้น (มาตรา ๓๖) และที่สำคัญคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายด้วย (มาตรา ๓๗) วรรคสอง ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง) โดยเหตุผลต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ (ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับคำอุทธรณ์) จะต้องจัดแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้คู่กรณีทราบด้วย โดยระบุวิธีการและระยะเวลายื่นคำฟ้อง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

๕.๕ การถอนอุทธรณ์

กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องอาจกำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการถอนอุทธรณ์ไว้ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่คณะกรรมการ

^{๕๖}โปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ และ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, “ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๔๖) หน้า ๑-๖.

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ให้ความเห็นว่า เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว แต่ต้องถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ แต่ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมเป็นอันเสร็จสิ้นลง และล่วงพ้นขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์^{๘๗} สำหรับรูปแบบของคำขอถอนอุทธรณ์ เมื่อคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ คำขอถอนอุทธรณ์ก็ย่อมต้องทำเป็นหนังสือเช่นกัน ส่วนประเด็นว่าหากคู่กรณีได้ถอนอุทธรณ์ไปแล้ว แต่ระยะเวลาอุทธรณ์ยังเหลืออยู่ คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้อีกหรือไม่นั้น เห็นว่าการถอนอุทธรณ์มิได้มีผลให้สิทธิอุทธรณ์ที่มีอยู่ตามกฎหมายระงับไป ตราบใดที่ระยะเวลาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุด คู่กรณีย่อมใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้ แต่จะต้องเป็นการอุทธรณ์ในประเด็นอื่น มิใช่ประเด็นเดิมที่เคยอ้างในอุทธรณ์ที่ถอนไป มิฉะนั้นย่อมเป็นการอุทธรณ์ซ้ำซึ่งไม่น่าจะกระทำได้ ทั้งนี้ การที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์อาจเป็นเพราะไม่ตั้งใจที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกหรือไม่อยากเสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม คู่กรณีควรคิดให้รอบคอบก่อนถอนอุทธรณ์ เพราะการถอนอุทธรณ์ย่อมทำให้ระงับไปซึ่งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่ามิได้อุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี^{๘๘}

^{๘๗} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๕๑ และข้อสังเกตท้ายความเห็นโดย ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ใน วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓), หน้า ๑๕๓-๑๖๗.

^{๘๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐๕/๒๕๕๐ และ ๖๐๓/๒๕๕๐