

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิด ลักษณะทางกฎหมายและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองในบทที่ 2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย กฎหมายว่า ด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง และความเชื่อมโยงเฉพาะจุดของกฎหมายสองฉบับในบทที่ 3 และวิเคราะห์วิเคราะห์ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ระบบกฎหมาย เยอรมัน ระบบกฎหมายอิตาลี และกฎหมายไทย คำสั่งศาลปกครองสูงสุดและความเห็น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้วินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดย ประธานรัฐสภา มาแล้วในบทที่ 4 จึงสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ของหน่วยงาน ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ตรวจการแผ่นดินว่าผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบข้อ 2 (15) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครอง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยตาม บทบัญญัติมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (15) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา สูงสุดของหน่วยงานที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากตีความบทบัญญัติมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นผลให้

การพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ข้อ 2 (15) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเองซ้ำสองครั้ง จึงไม่เป็นการอุทธรณ์สองชั้น ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนในชั้นแรกและให้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในข้อ 2 (15) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง คือ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเหนือขึ้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับระบบอุทธรณ์สองชั้น แต่ตามข้อ 2 (15) ที่กำหนดว่าในกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปอีก คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นแรกนั่นเอง ดังนั้น บทบัญญัติตามข้อ 2 (15) ดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์สองชั้นตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นแตกต่างจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด โดยเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้อีก การกำหนดให้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจกระทำได้ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการให้ความเห็นโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป แต่การให้ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติยกเว้นไว้เฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ที่ต้องการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาลและต้องการให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้รับการเยียวยาได้รวดเร็วกว่าการนำคดีมาสู่ศาล

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า คำสั่งทางปกครอง

ที่ออกโดยประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น จึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีก โดยสภาพแล้วไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เมื่อกรณีนี้ไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นได้ ดังนั้น จึงบัญญัติข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมัน ที่มาตรา 68 VwGo บัญญัติข้อยกเว้น กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ 3 กรณี คือ (1) มีกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายของสหพันธ์หรือของมลรัฐกำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ (2) คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงของสหพันธ์หรือของมลรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ (Landesverwaltungsgesetzen) (3) มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานนั้น ขกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภากับการดำเนินการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 1476/2558 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 166/2558 คำสั่งที่ 39/2558 คำสั่งที่ 32/2558 คำสั่งที่ 16/2558 คำสั่งที่ 259/2557 คำสั่งที่ 130/2556 และคำสั่งที่ 378/2558 นั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

1) เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(1) โดยเพิ่มเติมคำนิยามของ “ผู้บังคับบัญชาสูงสุด” ในมาตรา 5 ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้บังคับบัญชาสูงสุด” หมายความว่า ผู้รักษาตามพระราชบัญญัติ หรือระเบียบนั้น ๆ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ประธานองค์กรอิสระซึ่งเป็นผู้รักษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(2) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 44 วรรคหนึ่ง

มาตรา 44 ภายใต้อำนาจมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดย **รัฐมนตรี** และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

โดยแก้ไขเป็น มาตรา 44 ภายใต้อำนาจมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดย **ผู้บังคับบัญชาสูงสุด** และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

2) ในระหว่างที่รอกระบวนการแก้ไขกฎหมายตามข้อ 1 ซึ่งต้องทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนจึงใช้เวลานานกว่าจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ควรมีการเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาหรือประธานศาลปกครองสูงสุดควรมีคำแนะนำกรณีดังกล่าว ในกรณีที่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งที่ได้แจ้งสิทธิให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนหากยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ก็ให้ศาลเร่งพิจารณาออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีข้อสังเกตท้ายคำสั่งดังกล่าวเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถกลับไปดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ทันเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว การที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ก็จะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถกลับไปดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ทันภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ศาลก็ควรที่จะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ และศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองต่อไปได้ นอกจากนี้ ควรส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีปกครองให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ โดยการเผยแพร่แนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้ผู้สนใจสามารถศึกษาได้โดยสะดวก

อนึ่ง ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหากได้มีการแก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้บทบัญญัติ  
ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น  
และทำให้การศึกษาทำความเข้าใจบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ง่ายยิ่งขึ้น  
นอกจากนี้ การเพิ่มเติมและปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัยยังทำให้  
ระบบกฎหมายไทยมีการพัฒนาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดของ  
หน่วยงานหรือกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม  
ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น