

บทที่ 3

หลักกฎหมายและข้อยกเว้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และผลของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยหากประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิฉะนั้นจะทำให้ประชาชนมิได้รับการทบทวนคำสั่งจากฝ่ายปกครอง และอาจเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อกัการอุทธรณ์ทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทยรวมทั้งผลของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

3.1 หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของต่างประเทศ

การอุทธรณ์หรือการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจ ได้ทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลง (La Réformation) ยกเลิก (L'annulation) หรือเพิกถอน (Le Retrait ou l'Abrogation) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองซึ่งอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹

สำหรับแนวคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ในการศึกษาจะมุ่งศึกษาแนวคิดการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่นเดียวกับประเทศไทย

3.1.1 หลักการอุทธรณ์แบบไม่บังคับของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือเป็นหลักการที่ศาลปกครองใช้วางแนวทางเกี่ยวกับการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการตรวจสอบและทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับรองสภาพบังคับของขั้นตอนการอุทธรณ์ภายใน

¹ CE, sect., 18 november 2005, n 270075, Houllbreque อ้างใน ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. (2558). การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส : สถานะและผลของคำวินิจฉัย. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(4). กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง. หน้า 53.

ฝ่ายปกครองเพื่อสร้างระบบตรวจสอบที่มีความเหมาะสม (Flexible) และยืดหยุ่น (Opportunity) กับคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภท และยังเป็นการช่วยปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองด้วย² ซึ่งในระยะแรกศาลปกครองฝรั่งเศสวางแนวทางบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นแบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือก กล่าวคือ ในกรณีทั่วไปผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีปกครอง หรืออาจจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและไปพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกทางที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ที่สุดแก่ตนเองได้ และสำหรับฝ่ายปกครองเองก็จะได้รับประโยชน์ในการที่มีโอกาสแก้ไขข้อผิดพลาดของตนเองแทนที่จะต้องถูกตรวจสอบหรือสั่งจากศาล ทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครอง โดยช่วยแบ่งเบาภาระให้กับศาลปกครองอีกด้วย จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้เกิดบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 ซึ่งในมาตรา 3 ของรัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อนที่ฟ้องคดีต่อศาล แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการกำหนดรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้น ดังนั้น การอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมิได้เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้อง โดยศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ เว้นแต่ กรณีมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นการบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีผู้ได้รับผลกระทบจะต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อน มิฉะนั้นศาลปกครองฝรั่งเศสจะไม่รับไว้พิจารณา³

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้บังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือการอุทธรณ์แบบบังคับมากขึ้น โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีบัญญัติไว้ในกฎหมายอยู่ประมาณ 150 รูปแบบ เช่น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับในคดีภาษี (Le Contentieux d' Recouvrement d' Impôt) กระบวนการร้องเรียนอันเนื่องมาจากการปฏิเสธการตรวจลงตรา (วีซ่า) เพื่อพำนักในประเทศ (Les Procédures Qui Relatifs Aux Recours de Refus

² ฤทัย หงส์ศิริ. (2541). *รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 109. อ้างใน เสาวนีย์ ภู่งษ์. (2560). *ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศึกษากรณีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน หรือยื่นอุทธรณ์แล้ว แต่ไม่รอผลการพิจารณาและนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 92.

³ ฤทัย หงส์ศิริ. (2541). *รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 111. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

de Visa d' Entrée en France) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยสหพันธ์กีฬา (La Fédération Sportive) หรือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของราชการทหาร (La Fonction Publique Militaire) เป็นต้น ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับถือเป็นเรื่องที่ส่งผลดีต่อปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล เนื่องจากสามารถคัดกรองปริมาณคดีได้ราว 1 ใน 3 ของคดีพิพาทในศาลปกครองชั้นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตขับชื้ออันเป็นผลมาจากการหักคะแนนสะสมภายหลังกระทำความผิดจราจร คดีบริหารงานบุคคลราชการพลเรือน คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับสิทธิของคนต่างด้าว และคำสั่งทางปกครองที่เนื้อหาสาระเกี่ยวกับการลงโทษ (La Décision à La Matière Pénitentiaire) เป็นต้น⁴

โดยระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นการขอให้พิจารณา ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ) ทั้งเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความไม่เหมาะสม โดยจะใช้ในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น แต่จะไม่ใช้บังคับกับนิติกรรมทางตุลาการ (actejuridictionnel) การกระทำทางกายภาพ ละเมิด และสัญญาทางปกครอง⁵ สำหรับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสแยกเป็น 2 ระบบ ดังนี้

1) ระบบปกติ (Recours Administrative Ordinaire) เป็นระบบการอุทธรณ์ต่อภายในฝ่ายปกครองที่เป็นหลักทั่วไป โดยอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรืออุทธรณ์ ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ประเภทนี้ จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนพิจารณา ไม่มีอายุความ แม้จะเป็นบุคคลภายนอกซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียก็สามารถอุทธรณ์ได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ในลักษณะเป็นไปตามหลักทั่วไปในการจัดระเบียบภายในฝ่ายปกครอง⁶ โดยการยื่นอุทธรณ์กระทำเมื่อใดก็ได้ ส่วนฝ่ายปกครองจะมีการรับพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการอุทธรณ์ในระบบนี้โดยหลักจะเป็นระบบการอุทธรณ์ไม่บังคับ หรือระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือก คู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง แต่แม้ว่าในทางทฤษฎีการอุทธรณ์ในระบบนี้จะถือว่าไม่มีอายุความก็ตาม ในทางปฏิบัติการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองภายในอายุความ 2 เดือน และอายุความจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่ง

⁴ Professeur Christophe ALONSO แปลโดย ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. (2558). การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(4). กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง. หน้า 2.

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์. หน้า 368.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 369.

ทางปกครองครั้งใหม่เกิดขึ้น แต่หากฝ่ายปกครองนิ่งเงียบไม่ตอบจะมีการนำหลักปฏิเสศโดยปริยายมาใช้เมื่อพ้น 4 เดือน ซึ่งผู้อุทธรณ์จะมีเวลาอีก 2 เดือนที่จะนำคดีเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง⁷

2) ระบบพิเศษ (Recours Spéciaux) ระบบนี้เป็นระบบการอุทธรณ์ต่อภายในฝ่ายปกครองที่กฎหมายหรือกฎหมายปกครองกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง และกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (recours de tutelle) หรือการให้อุทธรณ์ต่อองค์เฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ แต่โดยที่เป็นระบบพิเศษที่กฎหมายหรือกฎหมายปกครองจะกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณา และระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ จึงจะถือเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่นั้นก็ยังคงเป็นอีกปัญหาหนึ่งในประเทศฝรั่งเศส แต่โดยหลักจะถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ คู่กรณีหรือผู้ได้รับผลกระทบจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ แต่ก็มีหลายกรณีที่เป็นการบังคับว่าต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อนองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลจะไม่รับพิจารณาให้⁸

กล่าวโดยสรุปหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแบ่งได้ ดังนี้

ก) ขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ในระบบปกติ ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์อาจจะมิใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรืออาจจะมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียก็ได้ โดยการอุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (Recours Gracieux) หรือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (Recours Hiérarchique) ก็ได้เนื่องจากเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนไว้

ส่วนในระบบพิเศษซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะนั้น ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จะเป็นต้องบุคคลตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด และต้องยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยอาจเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือยื่นต่อคณะกรรมการก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดไว้

ข) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5. หน้า 370.

⁸ Ibid. nos. 80 et 197. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 372.

สำหรับกรณีอุทธรณ์ในระบบปกตินั้นจะ ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ เนื่องจากเป็นหลักการทั่วไปที่ทำให้ประชาชนขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การอุทธรณ์ในระบบปกติจึง ไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ในทางปฏิบัติจะต้องกระทำภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ส่วนในระบบพิเศษการอุทธรณ์จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับบัญญัติไว้

3.1.2 หลักการอุทธรณ์แบบบังคับของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีเพียงระบบเดียว คือ “ระบบบังคับ” โดยในมาตรา 68⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGo) ได้กำหนดว่าการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ไม่เช่นนั้นศาลปกครองจะไม่รับฟ้อง แต่บัญญัติที่บังคับให้มีการอุทธรณ์ดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เท่านั้น โดยจะไม่ใช้บังคับกับคดีในกฎหมายปกครองประเภทอื่น¹⁰ ซึ่งความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ¹¹

ประการแรก เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้แย้ง (Rechtsschutz des Widerspruchsrueres) ซึ่งตามหลักทั่วไปแล้วจะเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเพื่อมุ่งหวังว่าอาจเป็นการขจัดการะไให้กับผู้ได้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ประการที่สอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง (Selbstkontrolle der Verwaltung)

⁹ มาตรา 68 ก่อนยื่นฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน การตรวจสอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำ หากกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่สหพันธ์ระดับสูงสุด หรือออกโดยเจ้าหน้าที่มลรัฐระดับสูงสุด เว้นแต่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบ หรือ

(2) คำสั่งในเรื่องการเยียวยา หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาที่เป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเป็นครั้งแรก

สำหรับคำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองให้นำความวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีของคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองได้รับการปฏิเสธ

¹⁰ Mahendra P. Singh, German Administrative Law in Common Law Perspective 123 (1985). อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5. หน้า 376.

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 87.

ประการที่สาม การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการลดหรือแบ่งเบาภาระแก่ศาลปกครอง (Entlastung der Verwaltungsgerichte)

สำหรับขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้น ตามมาตรา 70¹² วรรคหนึ่ง VwGo ได้กำหนดให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยการอุทธรณ์จะต้องกระทำภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง สำหรับการพิจารณาเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง ซึ่งในชั้นนี้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีเวลาในการพิจารณา 1 เดือน หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะดำเนินการยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของผู้อุทธรณ์ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมายก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาจะสามารถตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmä ssigkeit) และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ (Zweckmaessigkeit) ของคำสั่งทางปกครอง (Rechtmassigkeit und Zweckmassigkeit)¹³ หลังจากนั้นก็จะออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นออกโดยผิดพลาดก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ซึ่งหากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วผู้อุทธรณ์ไม่พอใจกับคำวินิจฉัยผู้อุทธรณ์จะมีระยะเวลาอีก 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่ศาลปกครอง แต่หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่พิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่า 3 เดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกิน 3 เดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร¹⁴ จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ระบบบังคับก่อนฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของศาลปกครองมิได้เกิดขึ้นจากการ

¹² มาตรา 70 คำร้องคัดค้านจะต้องยื่นเป็นหนังสือ หรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ร้องทราบ การยื่นคำร้องคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องมีคำวินิจฉัยคำร้องคัดค้านให้กำหนดระยะเวลาเช่นเดียวกัน

มาตรา 58 และมาตรา 60 วรรคหนึ่งถึงวรรคสี่ ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11. หน้า 87.

¹⁴ เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2540). *หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (Grundzüge des deutschen Verwaltungsgerichtsprozesses. บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure*. หน้า 28-29. อ่างโนเสาวนีย์ ภู่งษ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2. หน้า 94.

กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ระบบนี้จึงผูกติดกับวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่สำหรับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนของการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (Sozialverwaltung) กรณีดังกล่าวจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้¹⁵

อย่างไรก็ตามการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เป็นระบบบังคับนี้ก็มีข้อยกเว้นที่จะไม่ใช้กับกรณีคำสั่งทางปกครองดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีกฎหมาย (ของสหพันธ์หรือมลรัฐ) ได้บัญญัติข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ

(2) กรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของมลรัฐหรือสหพันธรัฐ ตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง (1) (VwGo) เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจดังกล่าวไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับเหนือกว่ามาควบคุมตรวจสอบได้อีกแล้ว เช่น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

(3) กรณีมีบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง (2) (VwGo) เนื่องจากได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาแล้วครั้งหนึ่ง จึงทำให้เรื่องนั้นสมควรให้มีการฟ้องคดีโดยตรง เช่น กรณีมีการโต้แย้งใบอนุญาตในการก่อสร้าง โดยเพื่อนบ้านทำให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ยกเลิกใบอนุญาตดังกล่าว เจ้าของบ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบครั้งแรกจากการวินิจฉัยอันเนื่องมาจากมีการโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอีก¹⁶

นอกจากนั้นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่ไม่ใช่เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยจะเรียกว่า “ระบบปกติ” ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดที่ว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตรวจสอบการกระทำของตน หากมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งการเพิกถอนนี้จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจทำการตรวจสอบพบและให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ เป็นไปตาม

¹⁵ กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2540). *รวมบทความเรื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนนาค : ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมายและผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมนี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 85-86.

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11. หน้า 88.

ระบบปกติของสายการบินบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตามในระบบปกตินี้ไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำ แต่เป็นดุลพินิจว่ากระทำหรือไม่ก็ได้ ตามหลักกฎหมายในเรื่อง “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งไม่มีระยะเวลาชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจที่จะทบทวนอีกได้”¹⁷ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กล่าวโดยสรุปการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้น เป็น “ระบบบังคับ” ที่มีได้ถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะ แต่ถูกกำหนดโดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ซึ่งหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถสรุปได้ ดังนี้

ก) ขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐเยอรมนีจะเป็นระบบพิจารณา 2 ชั้น กล่าวคือ ผู้ที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง โดยหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้องก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงในชั้นของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่าเป็นผู้พิจารณาต่อไป ซึ่งแตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เมื่อมีการอุทธรณ์เมื่อมีการยื่นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้วจะไม่ได้รับการทบทวนจากผู้ใดอีก

ข) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ผู้ประสงค์จะอุทธรณ์ต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

แต่อย่างไรก็ตามกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ อุทธรณ์จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย

ดังที่ได้ศึกษาไปในเรื่องของแนวความคิดที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองว่าการอุทธรณ์คำสั่งเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองแบบแก้ไขวิธีหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชา รวมถึงผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีโอกาสที่จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, หน้า 375.

หรือไม่เหมาะสม เพื่อเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีที่ถูกกระทบกระเทือน จากคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองอีกด้วย ซึ่งหากมิได้มีการอุทธรณ์โต้แย้งหรืออุทธรณ์โต้แย้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นก็ย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคสอง¹⁸ โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

3.2.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ การอุทธรณ์หรือโต้แย้งจะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งถือเป็นกรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามลักษณะของความเป็น “กฎหมายกลาง” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว¹⁹

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การอุทธรณ์ไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึง 48 ซึ่งสามารถอธิบายสาระสำคัญของ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ได้ ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์และผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง²⁰

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการ พิจารณาคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ผู้ที่ไต่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ใน บังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตามแม้ว่าบุคคลที่ไม่ใช่

¹⁸ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

¹⁹ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็น หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

²⁰ สุริยา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2561). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ:วิญญูชน. หน้า 101.

คู่กรณีจะไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด²¹

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครอง” ที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตน ได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตามการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือการยื่นต่อบุคคลอื่นโดยสุจริตก็ถือว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบแล้วเช่นกัน²²

2) รูปแบบการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้กำหนดให้การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องระบุข้อโต้แย้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจน และต้องระบุถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้ในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองด้วย ดังนั้น ในกรณีที่คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา หรือเพียงแต่ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่โดยนำพยานหลักฐานและพยานบุคคลไปชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด²³

3) กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

สำหรับกำหนดเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งกล่าว เว้นแต่ กรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ระบุแจ้งสิทธิเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเอาไว้ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งสิทธิและระยะเวลาการอุทธรณ์ใหม่ แต่หากมิได้มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวใหม่ และระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีระยะเวลายาวเกินกว่า 1 ปี จะมีผลทำให้

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2546 การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอนุมัติตามที่มีการยื่นคำขอ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ยื่นคำขอและคำสั่งตามคำขอไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนิติสัมพันธ์ใดๆ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ออกคำสั่ง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่คู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 31/2550 แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยตรง แต่ก็ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นตามข้อ 2 (10) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว

²³ สุริยา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 20, หน้า 101.

ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวขยายออกไปเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง แต่หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลา 15 วัน โดยเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้และมีได้เกิดจากความผิดของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่เหตุจำเป็นนั้นได้สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 66²⁴

4) การพิจารณาและกำหนดเวลาในการพิจารณา

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45²⁵ กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็น 2 ชั้น ดังนี้²⁶

(1) การพิจารณาอุทธรณ์ชั้นแรก ให้ “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง” พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาที่กำหนดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

(2) การพิจารณาอุทธรณ์ชั้นที่สอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

²⁴ มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นนั้นได้สิ้นสุดลง

²⁵ มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

²⁶ สุรียา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 20. หน้า 104.

ทางปกครองเร่งทำความเข้าใจพร้อมเหตุผลรายงานไปยัง “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานดังกล่าว แต่ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา ในการนี้ผู้อุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดการพิจารณาครั้งแรก

ในการพิจารณาอุทธรณ์พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 กำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบททวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาแล้วเจ้าหน้าที่เห็นเป็นประการใดที่แตกต่างไปจากคำสั่งเดิม อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดได้ตามที่เห็นสมควร

5) ผลของการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสาม กำหนดผลในเบื้องต้นของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง” ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงยังคงต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองต่อไป²⁷

สำหรับผลภายหลังจากมีการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งแทนคำสั่งเดิมได้ทันที เนื่องจากการอุทธรณ์ตามกำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นระบบการพิจารณาตามลำดับสายบังคับบัญชาตามสายงานปกติ ซึ่งฝ่ายปกครองอาจทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเองได้ แต่สำหรับหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมนั้นจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 ถึง 53²⁸

²⁷ สุริยา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 108.

²⁸ ชาลชัย แสงศักดิ์. (2561). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 300.

3.2.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

สำหรับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของขั้นตอนการอุทธรณ์ กำหนดเวลาในการอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ หรือกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ แม้ว่าขั้นตอนหรือสาระสำคัญในเรื่องดังกล่าวจะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม²⁹ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตัวอย่างเช่น

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 294/2545 คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายสองฉบับควบคู่กัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ จึงไม่ต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงใช้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2552 และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งกรณีนี้ คือ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตัดแปลงอาคารตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 244/2551 เมื่อข้อ 13 ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ว่าด้วยการร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้การปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์รวมทั้งสิ้นเก้าสิบวัน การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 และนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ 18 มิถุนายน 2550 จึงเป็นกรณียังไม่พ้นระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการ ไม่ครบขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

²⁹ สุริยา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 20. หน้า 100.

จากความเห็นและคำวินิจฉัยเบื้องต้นจะให้เห็นได้ว่า หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งภายใน ฝ่ายปกครองไว้แล้ว ผู้ที่ประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตาม ขั้นตอนหรือวิธีการกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ โดยไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ได้ในทุกกรณี

3.3 ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

กรณีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หากไม่พอใจกับคำสั่งดังกล่าวก็สามารถ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด และหากมิได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนด ไว้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นให้คำสั่ง ทางปกครองบางประเภทไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3.3.1 ข้อยกเว้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครอง 2 ประเภท มีลักษณะพิเศษว่าคำสั่งทางปกครองอื่น กล่าวคือ แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเอาไว้ คู่กรณีก็ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ หรือโต้แย้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยคู่กรณี สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที³⁰

ก) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง³¹ กำหนดให้ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

³⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 28. หน้า 294-295.

³¹ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มี กฎหมายกำหนดขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองจึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองได้โดยตรง

ข) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 48³² กำหนดให้ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง โดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายงานการบังคับบัญชาคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองได้โดยตรง

3.3.2 ข้อยกเว้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะ และคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง³³ ได้แก่

1) คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 158/2549 มาตรา 30 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคสามแล้ว กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ซึ่งบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิที่ไม่พอใจเงินค่าทดแทน ให้มีสิทธิฟ้องศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน กรณีจึงไม่ต้องด้วย มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีก่อนฟ้องคดีนี้แต่อย่างใด

³² มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

³³ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2560). เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง: เอกสารทางวิชาการประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 21. ระหว่างวันที่ 3 สิงหาคม 2560 – เดือนกุมภาพันธ์ 2561 ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง. หน้า 47 – 53. อ้างใน เสาวนีย์ ภู่งษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 94.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2547 คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 60 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) คำสั่งทางปกครองทั่วไป หรือคำสั่งอื่น

คำสั่งศาลปกครองที่ คบ. 127/2558 ประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้าอบรมหลักสูตรนายอำเภอประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่ใช้บังคับเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกในครั้งนั้นๆ เพียงครั้งเดียว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงประกาศดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 728/2559 และ 764/2559 ประกาศจังหวัดราชบุรี เรื่อง การจัดให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินราชพัสดุแปลงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2481 ในเขตจอมบึง และอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เช่นที่ดินราชพัสดุ ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 มุ่งใช้บังคับกับที่ราชการพัสดุแปลงพิพาท โดยมีได้เจาะจงตัวบุคคลแต่อย่างใด ประกาศจังหวัดราชบุรีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

3) คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 526/2554 โดยที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมขนส่งสิ่งปฏิภูมหรือมูลฝอยจากประชาชนนั้น ให้เป็นอำนาจของเทศบาลที่สามารถกระทำได้ แต่ต้องกระทำโดยออกเทศบัญญัติและจะต้องกำหนดค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวก็คือสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและจะต้องกระทำในรูปแบบของเทศบัญญัติ ดังนั้น การออกประกาศพิพาทโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลเมืองพระประแดง) จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ โดยเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจ

ของสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีสภาพร้ายแรงถึงระดับที่ต้องถือว่ากระทำดังกล่าวไม่เคยมีอยู่เลย

4) คำสั่งแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมที่มีการอุทธรณ์แล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2545 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการก่อสร้างและสั่งให้ดำเนินการแก้ไขรากฐานอาคารชอบแล้ว แต่การออกคำสั่งศาลคลาดเคลื่อน จึงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งระงับการก่อสร้างตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง (แบบ ค.5) แทนคำสั่งระงับการก่อสร้างตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง (แบบ ค. 23) อันเป็นการแก้ไขคำสั่งเดิมให้ถูกต้องครบถ้วนเท่านั้น มิใช่เป็นการออกคำสั่งใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งระงับการก่อสร้างฉบับใหม่อีก โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

5) คำสั่งทางปกครองที่ระบุให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 565/2546 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือและหากไม่เห็นด้วยให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน จึงเป็นผลมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีหากศาลนำมาเป็นเหตุสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง จึงรับคำฟ้องไว้พิจารณา

6) คำสั่งทางปกครองที่ไม่แจ้งผลให้ทราบแน่ชัด

คำสั่งศาลปกครองที่ 342/2548 ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนผลการประกวดราคาโดยไม่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งอนุมัติคัดเลือกและตกลงรับคำเสนอรับจ้างของผู้ชนะการประกวดราคาหรือไม่ เพียงแต่ได้รับทราบเป็นการภายในจากเจ้าหน้าที่และจากหนังสือพิมพ์เท่านั้น ซึ่งข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์นั้นก็ยังไม่ได้เป็นการสื่อสารที่มีความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ทั้งยังไม่เป็นการยืนยันแน่นอนว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้แจ้งคำสั่งรับคำเสนอรับจ้างของบุคคลใด ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย การที่จะห้ามผู้ฟ้องคดีมิให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีอีก ย่อมจะไม่เป็นธรรม

3.4 กรณีศึกษาผลการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่ได้ศึกษาไปในส่วนของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยมีขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองบัญญัติไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึง 48 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ จะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ซึ่งหากผู้ที่ประสงค์จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดจะส่งผลทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ ดังนี้

3.4.1 ผลของการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2545 หนังสือร้องเรียนถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4128/2550 รองอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากอธิบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง

จากความเห็นและคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการเยียวยาหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ บุคคลที่ได้รับผลกระทบ

จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ แต่หากเป็นที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้กำหนดบุคคลดังกล่าวจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ซึ่งหาบุคคลที่ได้รับผลกระทบไม่ดำเนินการให้ครบขั้นตอนในการแก้ไขเยียวยาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือมิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วแต่กรณี จะส่งผลทำให้บุคคลนั้นไม่อาจยกคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง³⁴

3.4.2 ผลของการไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 142/2551 กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิการบดีที่สั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีรับเงินตอบแทนพิเศษจะต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2549 และในคำสั่งดังกล่าวได้แจ้งสิทธิร้องทุกข์ไว้ว่าให้ร้องทุกข์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2550 จึงเป็นการร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้และไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 125/2551 กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบอย่างถูกหน้ร่วมในค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2548 แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2548 ซึ่งเกินระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้อธิบดีกรมป่าไม้จะไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ และส่งอุทธรณ์ไปให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³⁴ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีการพิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็ตาม แต่การพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้วบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง จะต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้บุคคลนั้นจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหากบุคคลผู้ได้รับผลกระทบมิได้ดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้นจะส่งผลต่อใน 2 ประการ คือ ประการแรกทำให้ฝ่ายปกครองอาจจะไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ประการที่สองจะส่งผลทำให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิในการฟ้องศาลปกครองอย่าง “เด็ดขาด” กล่าวคือ แม้จะมีการรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาจากฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม แต่หากเป็นกรณีที่มียื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็จะถือว่าบุคคลดังกล่าวมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือได้แย้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีฟ้องต่อคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้