

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของการยกเว้นขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามที่ได้ศึกษาแนวความคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง รวมทั้งแนวคิดของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กล่าวคือ เป็นเครื่องมือที่เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในเบื้องต้นให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง และยังเป็นเครื่องมือในการช่วยกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมทั้งช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองด้วย แต่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังคงยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด ทำให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังมีความหลากหลายและรายละเอียดที่แตกต่างกันจนมีลักษณะไม่มีเอกภาพ ขาดความชัดเจนของบทบัญญัติและไม่มีความเป็นมาตรฐานกลางดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่นทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจของประชาชน และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ครบถ้วน ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยผู้เขียนจะขอวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวตามประเด็นดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์

สำหรับปัญหาของขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับที่มีขั้นตอนหรือวิธีในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่มีมาตรฐานกลางของขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาไม่ความเหมาะสมของการกำหนดให้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้กรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองไว้ มิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าว ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเท่านั้น ไม่สามารถอุทธรณ์ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดได้ แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เสียก่อน โดยหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นจะทำให้เสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น

ก) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2546 บทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ถ้ามียกกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะแล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้นตามนัยมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข) คำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ 152/2546 กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้นายทะเบียนตรวจสอบรายการในทะเบียนบ้านที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในรายการเกี่ยวกับการย้ายเข้าของบิดาผู้ฟ้องคดีรวมทั้งขอให้คัดและรับรองสำเนาสูติบัตรของผู้ฟ้องคดี เป็นการยื่นคำขอตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเมืองนราธิวาส) มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถดำเนินการตามคำขอได้จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ กรณีนี้จึงต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ค) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 250/2548 ผู้ฟ้องคดี (พระครูปฐมภุมกิจโกศล) ยื่นคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดกิจกรรมของโรงเรียนพระปฏิบัติธรรม แผนกสามัญศึกษา เมื่อเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง

ง) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 783/2547 การมีคำสั่งยึดทรัพย์สินชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ไม่ใช่ใช้อำนาจตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิผู้ที่ถูกยึดทรัพย์สิน อันเป็นคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จ) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 412/2550 รองอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากอธิบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง

จากคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่จะต้องศึกษาขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ตนไม่เห็นด้วยว่ามีการกำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์ไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับหรือไม่ อย่างไร หากมิได้กำหนดไว้จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อน จึงจะสามารถใช้สิทธิในการฟ้องศาลปกครองได้ ซึ่งในความเป็นจริงมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดและมีได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ ทำให้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และเกิดความยุ่งยากในการทำความเข้าใจของประชาชน ซึ่งในบางกรณีแม้แต่นุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายก็ยังมีอาการที่ผิดกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วจึงต้องมีการอุทธรณ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹ ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546 ข้างต้น และปัจจุบันยังคงมีบุคคลอีกจำนวนมากที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง หรือแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงอาจมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขตามกฎหมายเป็นเหตุทำให้เสียสิทธิในการฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองซึ่งตนได้รับผลกระทบได้

4.1.2 ปัญหาจากการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดอ้อยคำที่ไม่ชัดเจนว่าต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ อย่างไร

ในปัญหานี้เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่ไม่มีความชัดเจน หรือเป็นบทบัญญัติที่มีความซับซ้อน หรือเป็นบทบัญญัติใช้อ้อยคำเป็นไปในทำนองให้เป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะอุทธรณ์หรืออาจอุทธรณ์ได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจของประชาชนทั่วไปว่าเป็นกรณีบังคับให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ อย่างไร ตัวอย่างเช่น

ก) กรณีที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไม่ชัดเจน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 437/2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) มีหนังสือแจ้งการคำนวณบำนาญของผู้ฟ้องคดีและจำนวนเงินบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับ

¹ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 289/2545 ข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ โดยมีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามที่เห็นว่าถูกต้อง แล้วแต่กรณี จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับได้

เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ในการได้รับบำเหน็จบำนาญของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการคำนวณบำนาญ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 กำหนดไว้แต่เพียงว่า “เมื่อได้แจ้งการคำนวณบำเหน็จบำนาญปกติให้ผู้มีสิทธิรับทราบล่วงหน้าสองปีแล้ว ให้ถือว่าการคำนวณนั้นเป็นอันขาด” อันเป็นการกำหนดไว้เพียงระยะเวลาในการอุทธรณ์เท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์โดยทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบด้วย ตามขั้นตอนการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ภายในระยะเวลาสองปี ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 เสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ติดต่อสอบถามเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทางโทรศัพท์นั้น มิใช่การอุทธรณ์การคำนวณบำนาญแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยเบื้องต้นจะเห็นได้ว่า ความในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ใช้คำว่า “ถือว่าการคำนวณนั้นเป็นอันขาด” ซึ่งอาจมิได้สื่อความหมายหรือทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นข้อความที่กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งการคำนวณบำเหน็จบำนาญไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและยากแก่ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมาก

ข) กรณีที่บัญญัติเกี่ยวกับอุทธรณ์หรือโต้แย้งมีความซับซ้อนในการตีความ

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 705/2548 : การที่ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 บัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่การโฆษณาเครื่องสำอางโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเครื่องสำอาง โดยมีได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์มาใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอางเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอาง ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะต้องปฏิบัติอย่างไรและตามกฎหมายใด นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมวด 2 การคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนที่ 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา ได้บัญญัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา แต่มิได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คุ้มครองผู้บริโภคนั้นได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 การอุทธรณ์ ประกอบกับมาตรา 10 (4) มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง แสดงให้เห็นว่าการที่มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเครื่องสำอาง จึงมีความมุ่งหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอางที่ใช้อำนาจตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทำนองเดียวกันกับกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการเครื่องสำอางใช้อำนาจตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเกี่ยวกับการโฆษณาโดยอนุโลมแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอาง ทั้งนี้ โดยนำมาตรา 10 (4) มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยถือได้ว่าบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา และขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าวยังเป็นบทต่อเนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาในการออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างเกี่ยวกับการโฆษณา ซึ่งจะมีผลทำให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปโดยสอดคล้องกัน และเมื่อพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ จึงไม่นำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากความเห็นข้างต้นจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางมีความซับซ้อนในการตีความเนื่องจาก กรณีเป็นคำสั่งที่ห้ามการโฆษณาซึ่งโดยปกติแล้วเป็นอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 27 (3)² และการอุทธรณ์ก็จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครอง

² มาตรา 27 ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่า การโฆษณาใดฝ่าฝืนมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 2 (1) หรือมาตรา 25 ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

- (1) ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
- (2) ห้ามใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา

ผู้บริโภครวมมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน³ แต่สำหรับการ โฆษณาเครื่องสำอางนั้น ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ตามขั้นตอนที่ระบุไว้ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องมีการตีความกฎหมายจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงจะสามารถได้ข้อยุติในเรื่องดังกล่าวได้ เพราะในการทำความเข้าใจวิธีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกฎหมายแต่ละฉบับเข้าด้วยกัน การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติในลักษณะนี้ จึงเป็นการยากต่อการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไปที่ต้องการใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งที่มีกฎหมายเชื่อมโยงกัน หรือนำกฎหมายอื่นมาใช้โดยอนุโลมเช่นนี้

ก) กรณีที่บัญญัติเกี่ยวกับอุทธรณ์หรือโต้แย้งใช้ถ้อยคำในเชิงไม่ผูกมัด

สำหรับกรณีบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใช้ถ้อยคำในเชิงไม่ผูกมัดนั้น ปรากฏตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ โดยมีถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ที่จะบัญญัติไว้ เช่น “มีสิทธิอุทธรณ์” “อาจอุทธรณ์” หรือ “ให้อุทธรณ์” ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติให้ “เจ้าของเครื่องหมายการค้ามีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของนายทะเบียน” แต่ในมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ “ผู้จดทะเบียนหรือผู้คัดค้านต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียนคณะกรรมการเสียก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้” ซึ่งมีลักษณะของถ้อยคำที่แตกต่างกันทั้งที่เป็นบทบัญญัติในกฎหมายเดียวกัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 144 บัญญัติให้ “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่ง”

พระราชบัญญัติอาวุธรูป เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 63 กำหนดให้ “ถ้านายทะเบียนท้องที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการปฏิเสธเป็นหนังสือ คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อนายทะเบียนท้องที่ และให้นายทะเบียนเสนอคำอุทธรณ์นั้นต่อรัฐมนตรี...

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70 บัญญัติให้ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วัน ได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้...

(3) ห้ามการ โฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการ โฆษณา

๑๗๙

๑๗๙

³ มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามมาตรา 27 หรือมาตรา 28 วรรคสอง ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ “คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 104 หรือมาตรา 105 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง...

จากบทบัญญัติที่ยกตัวอย่างไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ นั้นแตกต่างกัน โดยมีลักษณะของถ้อยคำในเชิงไม่ผูกมัดซึ่งมีถ้อยคำที่ไม่แสดงให้เห็นว่าเป็นการ บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งยังมีกรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันแต่ใช้ ถ้อยคำเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน ดังเช่นในพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ด้วย เหตุผลดังกล่าวอาจทำให้เกิดความสับสนหรือเข้าใจผิดได้ว่าเป็นบางกรณีเท่านั้นที่จะต้องอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.1.3 ปัญหาจากการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองไม่ต้องได้รับการทบทวนจากฝ่ายปกครอง

สำหรับกรณีตามปัญหานี้เกิดขึ้นจากที่กฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครอง แต่บัญญัติให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2547 คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวน เปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 60 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตาม ขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จากคำวินิจฉัยเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบ และสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินถือ “เป็นคำสั่งทางปกครอง” แต่ประมวล กฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยให้ถ้อยคำที่ไม่พอใจในคำสั่งสามารถนำ ปัญหาข้อโต้แย้งไปฟ้องศาลได้โดยตรง คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีโอกาสได้รับการทบทวนหรือเยียวยาจากฝ่ายปกครอง ซึ่งมิได้เป็นไปตามหลักการ “Exhaustion of Administrative Remedies” ที่มุ่งหมายให้มีการทบทวนข้อบกพร่องตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) และหลักการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนจากฝ่ายปกครองเสียก่อน ทั้งในการ พิจารณาของศาลโดยหลักการแล้วศาลจะตรวจสอบเพียงความชอบของกฎหมายในการใช้ดุลพินิจ โดยไม่อาจตรวจสอบความเหมาะสมในการออกคำสั่งดังกล่าวเช่นการทบทวนภายในฝ่ายปกครอง

ซึ่งอาจทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมิได้รับการแก้ไขเยียวยาในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้มีการกลั่นกรองโดยภายในฝ่ายปกครองก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาลปกครองอีกด้วย ซึ่งนอกจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้วยังคงมีกฎหมายที่มีได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่กำหนดให้ใช้สิทธิฟ้องศาลได้โดยตรง เช่น การอุทธรณ์ความเห็นหรือคำสั่งของคณะกรรมการสิทธิบัตรตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 74 วรรคแรก⁴ หรือการอุทธรณ์คำชี้ขาดผลการประเมินภาษีของอธิบดีกรมสรรพากรตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 มาตรา 31 วรรคแรก⁵ เป็นต้น

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

4.2.1 ปัญหาจากการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์เกิดจากการที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ที่ไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น

ก) กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 7 วัน เช่น การอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 117⁶ การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 30⁷ หรือการยื่นอุทธรณ์ของผู้ถูกเนรเทศตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 มาตรา 8⁸ เป็นต้น

⁴ มาตรา 74 เมื่อคณะกรรมการได้วินิจฉัยหรือมีคำสั่งตามมาตรา 41 มาตรา 49 มาตรา 50 หรือมาตรา 72 แล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้อุทธรณ์และคู่กรณี หรือผู้ทราบสิทธิบัตร หรือผู้ได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี ถ้าคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ถ้าไม่ดำเนินคดีดังกล่าวให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด

⁵ มาตรา 31 ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในคำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาล จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่าการประเมินนั้น ไม่ถูกต้อง แต่ต้องทำภายในสามสิบวันนับแต่วันรับแจ้งความให้ทราบคำชี้ขาด

⁶ มาตรา 117 ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

⁷ มาตรา 30 ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามมาตรา 28 หรือมาตรา 29 ต่อรัฐมนตรี โดยยื่นอุทธรณ์ต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ยกอุทธรณ์ หรือแก้ไขคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

⁸ มาตรา 8 ผู้ถูกสั่งเนรเทศมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้เพิกถอนคำสั่งเนรเทศ หรือขอมิให้ส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบคำสั่งเนรเทศ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งเนรเทศ ส่งผ่อนผันโดยประการอื่นใดหรือสั่งให้ส่งไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศตามที่เห็นสมควร ได้ทั้งนี้ โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ก็ได้

ข) กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วัน เช่น การอุทธรณ์ของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง⁹ การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 32¹⁰ หรือการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ตามมาตรา 58 วรรคสาม¹¹ เป็นต้น

ค) กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน เช่น การอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกหรือไม่ต่อใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง¹² การอุทธรณ์คำสั่งให้ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13 วรรคสอง¹³ หรือการอุทธรณ์คำสั่งให้พักหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 46 วรรคสี่¹⁴ เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วยังมีกรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาอื่นๆ อีก เช่น การคัดค้านการกำหนดผังที่ดินที่ต้องอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ตามพระราชบัญญัติ

⁹ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง ผู้ขอรับใบอนุญาตซึ่งนายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการซึ่งนายทะเบียนไม่ออกใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาต ซึ่งนายทะเบียนไม่อนุญาตตามมาตรา 22 มาตรา 24 หรือมาตรา 25 หรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมซึ่งนายทะเบียนไม่อนุญาตให้เลิกกิจการหรือให้เลิกกิจการภายใต้เงื่อนไขหรือวิธีการอย่างใดตามมาตรา 27 หรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 40 หรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 41 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่งของนายทะเบียน

¹⁰ มาตรา 32 คำสั่งของนายทะเบียนไม่อนุญาตตามมาตรา 31 (2) ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

¹¹ มาตรา 58 วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

¹² มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ในกรณีผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือของผู้อนุญาตแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

¹³ มาตรา 13 วรรคสอง ถ้าผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทนที่คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดกำหนด ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่ยุติ

¹⁴ มาตรา 46 วรรคสี่ ผู้รับอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ยกอุทธรณ์หรือแก้ไขคำสั่งของผู้อนุญาตให้เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ได้

จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มาตรา 70 วรรคสาม¹⁵ หรือการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิบัตรที่ต้องอุทธรณ์ภายใน 120 วัน ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 26 วรรคท้าย¹⁶ เป็นต้น

4.2.2 ปัญหาจากการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ แต่ให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์แตกต่างจากหลักกฎหมายทั่วไป

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 638/2545 เมื่อเป็นการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตามในเรื่องการนับระยะเวลาอุทธรณ์นั้น มาตรา 30 และมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาค และยังกำหนดให้องค์กรของรัฐทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ใช้บังคับกฎหมาย และตีความกฎหมาย ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักดังกล่าวด้วย บทบัญญัติตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐอย่างไม่เท่าเทียมกัน เป็นการฝ่าฝืนหลักแห่งความเสมอภาค ทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษมีระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ว่าจะมีคำสั่งลงโทษเมื่อใดซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใช้บังคับบุคคลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติตามราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงประกันความเป็นธรรม และมีมาตรฐานสูงกว่าอย่างชัดเจน

¹⁵ มาตรา 70 วรรคสาม ให้เจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดผังที่ดินแปลงใหม่และจำนวนค่าชดเชยต่างๆ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามวรรคสอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ให้เป็นที่สุด

¹⁶ มาตรา 26 วรรคท้าย ในกรณีที่ผู้ขอรับสิทธิบัตร ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ขอรับสิทธิบัตร จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน เมื่ออธิบดีได้วินิจฉัยและมีคำสั่งแล้ว ให้คำสั่งของอธิบดีเป็นที่สุด

จากคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติตามกฎหมายเฉพาะในส่วนของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ไม่เป็นกรรมแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย แม้ปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับการแก้ไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นตัวอย่างสำคัญที่ทำให้เห็นว่า การที่ยกเว้นขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดนั้น ทำให้การควบคุมกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองส่วนของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไปเป็นด้วยความยากลำบาก และกรณีเช่นนี้มักจะพบปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติต่างๆ ก็ต่อเมื่อมีการยื่นเรื่องให้องค์กรวินิจฉัยหรือศาลตีความแล้วเท่านั้น

4.2.3 ปัญหาจากการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ แต่มิได้กำหนดให้มีการขยายระยะเวลาตามหลักกฎหมายทั่วไป

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 643/2544 การใช้สิทธิอุทธรณ์การประเมินอากรทุกกรณีตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 112 ฉ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติว่าผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามแบบที่อธิบดีกำหนดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ฉะนั้น เมื่อการอุทธรณ์การประเมินอากรได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น จะนำบทบัญญัติของการอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้และขยายเวลาการอุทธรณ์ไม่ได้

จากความเห็นข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้วจะไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปใช้ได้เลย แม้ว่ากฎหมายเฉพาะดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นกรรมแก่ประชาชนที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม โดยหากที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ แม้ผู้อุทธรณ์จะมีความจำเป็นเพียงใดก็ไม่สามารถขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 มาตรา 66¹⁷ ที่ให้โอกาสในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป จากปัญหาข้างต้นเกี่ยวกับขั้นตอนของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายใน ฝ่ายปกครองยังมีความหลากหลายและแตกต่างกันอย่างมาก สามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

1) กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องศึกษาว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์ไว้หรือไม่ หากไม่มีก็ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 เสียก่อน ซึ่งถือเป็นความยุ่งยากในการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไปที่จะต้องทำการศึกษากฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ โดยไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่บัญญัติมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น

2) กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน หรือไม่อาจสื่อให้เห็นถึงความหมายว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจน หรือในบางกรณีบทบัญญัติมีความซับซ้อนและยากต่อการตีความ จึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจความหมายหรือตีความ ในบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะได้

3) กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่กำหนดให้ฟ้องศาลได้โดยตรง ซึ่งส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้รับการทบทวนและถ่วงรอกจากฝ่ายปกครองก่อนที่จะคดีจะขึ้นสู่ศาล ซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

4) กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดความแตกต่างของระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกันตามแต่ที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนด จนเกิดความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ยากแก่การทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป และยังอาจเกิดกรณีที่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

5) กรณีกฎหมายเฉพาะฉบับเดียวกันแต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอนอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดินที่มีความแตกต่างกันของบทบัญญัติเกี่ยวกับ

¹⁷ มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในประมวลกฎหมายที่ดินมีทั้งบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ชัดเจน เช่น มาตรา 32¹⁸ หรือมาตรา 68¹⁹ และกรณีที่บทบัญญัติมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยว่าต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 412/2550 และกรณีที่บทบัญญัติมิได้กำหนดขั้นตอนให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่กำหนดให้ฟ้องศาลได้โดยตรงดังเช่นกรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2547 ตามที่ยกตัวอย่างไปข้างต้น ประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน

ปัญหาข้างต้นเกิดจากการที่กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยมีจำนวนมาก เมื่อยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดจึงทำให้เกิดความแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด ซึ่งปัญหาเหล่านี้ในบางกรณีอาจทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบนั้นเสียสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งไปโดยไม่เป็นธรรม เช่น สิทธิในการให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่ตนเองได้รับ หรือสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง ทั้งยังเป็นการยากในการทำความเข้าใจสำหรับประชาชนทั่วไปที่ไม่มีมีความรู้ทางด้านกฎหมายปกครอง จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้การปฏิบัติราชการในส่วนของกรอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นไปวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งหมายให้การปฏิบัติราชการทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม โดยมีมาตรฐานเดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

¹⁸ มาตรา 32 บุคคลใดเข้าครอบครองที่ดินตามนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา 30 ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามระเบียบข้อบังคับทั้งหลายทันที

ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่ถ้รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยสั่งการภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไป แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขของคณะกรรมการตามเดิม

¹⁹ มาตรา 68 เมื่อบุคคลใดมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการตามความในมาตรา 67 ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่ออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่อนุญาต ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับจากวันทราบคำสั่งไม่อนุญาต ให้รัฐมนตรีสั่งภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับอุทธรณ์ คำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด