

การสังเคราะห์องค์ประกอบของการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้อง
ตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
Synthesize of the Components for Issuance of Administrative Orders
by the Law of Administrative Procedures

ปรีชา พันธุ์สีดา

วิทยาลัยพณิชยบัณฑิตหนองบัวลำภู

Preecha Phunsida

Nongbualamphu Pitchayabundit College, Thailand

E-mail: nuspong.ggg@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสังเคราะห์องค์ประกอบของการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร วรรณกรรมที่ศึกษาประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธราช 2542 2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธราช 2539 3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4) กฎกระทรวง 5) ตำรากฎหมายปกครอง 6) งานวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า คำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบไปด้วย 2 ส่วนโดยแต่ละส่วนมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ ส่วนที่ 1 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย 1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2) เป็นการใช้อำนาจรัฐ 3) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย 4) เกิดเฉพาะกรณี 5) มีผลภายนอกโดยตรง และส่วนที่ 2 องค์ประกอบต้องครบตาม มาตรา 42 วรรคท้าย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 40 กล่าวคือ 1) ต้องแจ้งว่าคำสั่งทางปกครองหรือการโต้แย้งสิทธิในคำสั่งนี้อาจอุทธรณ์ได้ 2) ระบุผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ 3) ระบุเวลาในการยื่นอุทธรณ์

ซึ่งสามารถใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้ให้ปรากฏในคำสั่งทางปกครองได้ คือ หากท่านประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ต่อ....ระบุ บุคคล หรือ คณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ภายใน...(จำนวนวัน)....วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

คำสำคัญ : คำสั่งทางปกครอง, หลักกฎหมาย, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Abstracts

The objectives of this research were to study and to Synthesize the Components of administrative orders by the law of administrative procedures on using the documentary process included 1) administrative court establishment act B.E. 2542, 2) the administrative court Procedure B.E. 2539, 3) the judgment of supreme court, 4) the ministerial regulations, 5) the text of administrative law and 6) the research work.

The results of findings were as follows: The administrative order did not want to file an appeal or an argument against an order was extended the time for one year included 2 parts as the first part was on the administrative order included as 1. the action by the officer, 2. using of the state power, 3. the limit on the condition of law, 4. the occurring for the case and 5. the external effect. and the second part was on the section forty two on the last paragraph of the administrative court establishment act and the administrative court procedure B.E. 2542 and the Administrative court procedure B.E. 2539 on the section forty as 1. the notification of administrative order or an argument against an order and could be on appeal, 2. the mention of the authority person on appeal and 3. the mention of the time for appeal which could be on using the following words on the appearance of the administrative order as on the words as follows: If you need the appeal or argument this order, you could be on doing toward the persons or the group of persons of authority within the day of acknowledgement.

Keywords: Administrative Orders; Principles of Law; Administrative Procedures

บทนำ

ในการบริหารองค์การภาครัฐนั้น Maxweber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน กล่าวว่า การบริหารองค์การแบบราชการนั้นต้องจำแนกระดับอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน Well Defined Authority Hierarchy กล่าวคือต้องแบ่งงานในองค์การออกเป็นส่วนๆหรือเป็นฝ่ายงานต่างๆ ซึ่งแต่ฝ่ายงานมีหัวหน้างานเป็นผู้ควบคุมดูแล นั่นก็หมายถึงการจัดองค์กรนั่นเอง การจัดองค์กรนั้นก็จัดคนใส่งานให้ถูกต้องเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระบบราชการการจัดองค์กรดังกล่าวจำเป็นจะต้องทำเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นบางครั้งก็อาจทำให้ผู้รับคำสั่งมองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองถือเป็นขั้นตอนหรือเป็นวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวก ในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของประชาชน โดยมีข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของ รัฐเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่แต่ละหน่วยงาน กำหนดขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างกันมาก กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับบาง ฉบับก็กำหนด “กระบวนการ” (procedure) ในการพิจารณาดำเนินการไว้อย่างละเอียด ชัดเจน บางฉบับก็กำหนดไว้เพียงสั้นๆ หรืออย่างกว้าง บางฉบับ หรือบางเรื่องก็ไม่มี กระบวนการ หรือหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณา ดำเนินการกำหนดไว้แต่อย่างใด ปล่อย ให้เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้ขาดความชัดเจนและไม่สามารถคาดเดา ได้ว่า เรื่องที่ประชาชนยื่นคำขอให้พิจารณาสั่งการ หรือดำเนินการนั้นจะได้รับการอนุมัติ

อนุญาตหรือไม่ ภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งหน่วยงานต่างๆของรัฐจะต้องออกคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครองเพื่อให้การบริการต่างๆแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ หลายๆครั้งการทำงานของหน่วยงานทางปกครองหรือที่เรียกว่า การปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้มีมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสน ลักลั่น หรือต่างหน่วยต่างเลือกวิธีปฏิบัติตาม อำนาจโดยมิได้คำนึงถึงความยุ่งยากลำบาก หรือความเดือดร้อนของประชาชนผู้มาขอ ใช้บริการสาธารณะจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ และหากออกคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็จะส่งผลให้การบริหารจัดการองค์กรนั้นๆขาดประสิทธิภาพในการบริการกิจการสาธารณะแก่ประชาชน เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อประชาชน ในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐอันจะนำไปสู่การขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในที่สุด ดังนั้นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง ครบถ้วนในสาระสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ทำ

จากที่กล่าวมา จึงนำมาสู่การทำวิจัยเรื่องการสังเคราะห์องค์ประกอบของการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อเป็นการสังเคราะห์องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

วัตถุประสงค์การวิจัย

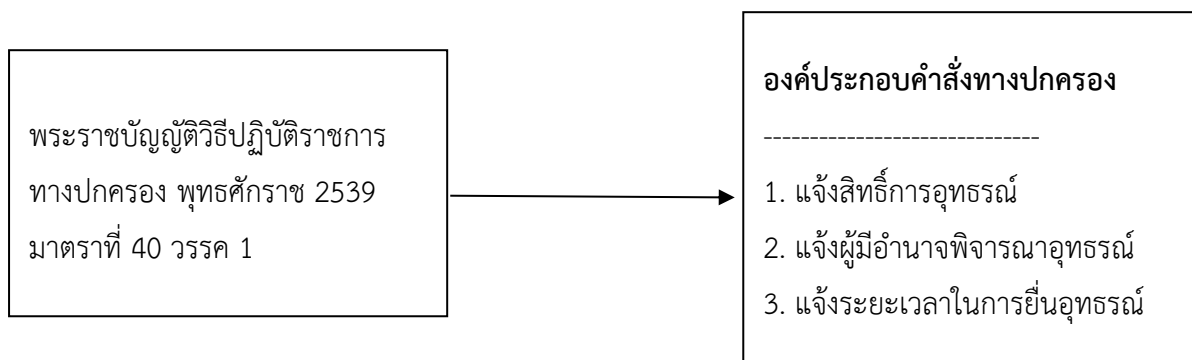
การวิจัยเอกสารครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสังเคราะห์องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร เป็นการคัดเลือกเอกสารในระดับพุทธิภูมิที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบไปด้วย บทความวิชาการ บทความวิจัย เอกสารเผยแพร่ของภาครัฐและภาคเอกชน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด รวมถึงข้อมูลอันเป็นสารสนเทศในรูปแบบของ ตำรา เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 กฎกระทรวง โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกเอกสารที่เกี่ยวข้องดังนี้ 1) มีความถูกต้อง 2) มีความน่าเชื่อถือ 3) มีความชัดเจน 4) ความเป็นตัวแทน โดยมีขอบเขตของเนื้อหาประกอบด้วย 1) การออกคำสั่งทางปกครอง 2) องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง 3) การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง 4) ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จากนั้นผู้วิจัยนำวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องมาทำการสังเคราะห์องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำขององค์กรที่มีอำนาจรัฐประชาชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านได้จึงมีความพยายามในตรากฎหมายแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีหลักนิติรัฐ มีระบบการตรวจสอบการกระทำของรัฐที่สามารถตรวจสอบได้ จึงเกิดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นการออกคำสั่งทางปกครองต้องออกให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติหลักเอาไว้ มิเช่นนั้นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลทางลบโดยตรงต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จากที่กล่าวมาผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดงานวิจัย (Conceptual Framework) ดังภาพ



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

จากการวิจัยเอกสารองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผลการสังเคราะห์พบว่าองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองประกอบไปด้วย 2 ส่วนที่สำคัญคือ ส่วนที่ 1 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองเบื้องต้น ส่วนที่ 2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 42 วรรคท้าย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 40 ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองเบื้องต้น คำสั่งทางปกครองนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 ดังนี้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของ “เจ้าหน้าที่” ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการ

ถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่ง การอนุญาตการอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งสาระสำคัญของ “คำสั่งทางปกครอง” มีดังนี้ 1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2) เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย 3) เป็นการกระทำที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล 4) เป็นการกระทำที่มุ่งใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ 5) เป็นการกระทำที่มีผลภายนอกโดยตรง (สุวรรณี รักเหลือ 2551) “กฎ” (ม.5) หมายความว่า พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นระเบียบ ข้อบังคับ และบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะตัวอย่างกรณีที่เคยมีคำวินิจฉัยว่า “เป็นคำสั่งทางปกครอง” เช่น การที่กรมบัญชีกลางคำนวณบำนาญของข้าราชการ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของข้าราชการจึง “เป็นคำสั่งทางปกครอง” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2546) ตัวอย่างกรณีที่เคยมีคำวินิจฉัยว่า “ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง” เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือออกคำสั่งตามความเห็น หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีคำสั่งดังกล่าวจึง “ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 117/2546) (กฤตยชญ์ ศิริเชต, 2544 : 60)

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่คำสั่งด้วยวาจาคำสั่งเป็นหนังสือคำสั่งด้วยวิธีการอื่นสำหรับคำสั่งเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน ปีที่ทำคำสั่งชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (ม.36) และต้องจัดให้มีเหตุผลคือ (1) มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (ม. 37) ผลของคำสั่งทางปกครอง (ม.42) มีผลใช้บังคับต่อบุคคล ตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และมีผลตราเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุผลอื่น การแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (ม.40) คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว ถ้าไม่ได้ดำเนินการระบุวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปีให้ขยายเป็น 1 ปี (นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง)

ส่วนที่ 2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 42 วรรคท้าย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 40

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 9 พ.ศ.2560) มาตรา 42 วรรคแรก กำหนดว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หมายความว่า การฟ้องคดีหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็น กระทรวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หรือจะใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองจะต้องทำการละเมิดใน มาตรา 9 ของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ด้วยนอกจากนั้นเสียหายต้องดำเนินการตาม วรรคท้ายของมาตรา 42 ตาม พระราชบัญญัตินี้ก่อนนั้นก็คือการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540) การแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะมีหลักเกณฑ์บางประการที่แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมา กล่าวคือ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย” และวรรคสองกำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งในคำสั่งหรือในหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบ ว่า 1. ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่ง 2. ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์รูปแบบของคำอุทธรณ์วิธีการยื่นอุทธรณ์และ 3. ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ มิได้ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ไว้ด้วยถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์จึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่ง และถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน ระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวจะขยายออกเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง (ธียุทธ ปิงประเสริฐ, ม.ป.ป : 2) การแจ้งคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 40 [1] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้อง

แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งและไม่มีแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ในภายหลัง ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งจะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองและจะส่งผลให้ทางราชการต้องผูกพันในการพิจารณาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนานขึ้นกว่ากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าการแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแก่คู่กรณีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้รับคำสั่ง สมควรแนะนำให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองปฏิบัติให้ครบถ้วนถูกต้องตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้ 1. รายละเอียดในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (1) ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งในกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ (2) ระบุการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง ประกอบด้วย บุคคลผู้รับคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง สถานที่ยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง เงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งในกรณีที่กฎหมายกำหนดได้ (3) ระบุระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ตัวอย่างเช่น ใช้ข้อความว่า “ถ้าหากท่านประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อ(๑).....ภายใน.....(๒).....นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนี้” หมายเหตุ (๑) ให้ระบุ บุคคล คณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (๒) ให้ระบุระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

(เฉลิมชัย วสินนท์, 2540 : 6)

จากการวิจัยเอกสารองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พบว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต้องประกอบไปด้วย 2 ส่วนแต่ละส่วนจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ สามารถแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

1) ส่วนพื้นฐานทั่วไปประกอบด้วย 5 องค์ประกอบคือ เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ เป็นการใช้อำนาจรัฐ เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย เกิดเฉพาะกรณี และมีผลภายนอกโดยตรง

2) องค์ประกอบต้องครบตาม มาตรา 42 วรรคท้าย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 40 ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบคือ ต้องแจ้งว่าคำสั่งทางปกครองหรือการโต้แย้งสิทธิในคำสั่งนี้อาจอุทธรณ์ได้ ระบุผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ และระบุเวลาในการยื่นอุทธรณ์

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยพบว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นจะประกอบด้วยองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วนด้วยกันซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยซึ่งองค์ประกอบคำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ว่า คำสั่งทางปกครองหมายความว่า 1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย 2) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย 4) เกิดผลเฉพาะกรณี และ 5) มีผลสุ่มภายนอกโดยตรง นอกจากนี้ผู้วิจัยยัง พบว่า คำสั่งทางปกครองยังต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 40 ในคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งด้วยว่าคำสั่งทางปกครองนี้อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งได้ พร้อมกับต้องแจ้งด้วยว่าต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อใครหรือใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และยังต้องกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วยว่าภายในกี่วันซึ่งสอดคล้องกับหลักการออกคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต้อง 1) ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือรับคำอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไม่ถือเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ใหม่ให้ถูกต้อง 2) ผู้ออกคำสั่งไม่ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นการขัดต่อ มาตรา 40 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 เป็นผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์เริ่มนับใหม่ โดยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งใหม่อย่างถูกต้องครบถ้วน ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายออกเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งซึ่งสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2555 ที่ชื่อว่า สภามหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการแจ้งข้อความที่ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบจึงทำให้มีผลทำให้ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีขยายจากเก้าสิบวันเป็นหนึ่งปี ประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 65/2555 ที่ระบุว่าในคำสั่งทางปกครองเพียงแต่ระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในคำสั่งให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำสั่งกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นคำสั่งที่ระบุถึงวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้อง ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องต่อ ศาลปกครองจึงขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่ง นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2554 ที่ชื่อว่าคำสั่งทางปกครองไม่ได้แจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่ภายหลังจึงมาแจ้งระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดให้ขยายเวลาออกไปเป็น 1 ปี นับแต่วันรับทราบคำสั่ง และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 175/2555 ชื่อว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ระบุวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้อง เมื่อระยะเวลาในการยื่นฟ้องมีน้อยกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันรับคำสั่ง 3) การแจ้งคำสั่งโดยระบุผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องแจ้งไว้ในคำสั่ง หรือในหนังสือแจ้งคำสั่ง ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์

รูปแบบของคำอุทธรณ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์นั้นอาจไม่ถือเป็นสาระสำคัญ หากเห็นว่าวิญญูชนทั่วไปที่มีสถานะเช่นผู้รับคำสั่งซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการควรจะมีรู้ถึงรายละเอียดอยู่แล้ว

การออกคำสั่งทางปกครองหากผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองออกคำสั่งไม่ถูกต้องครบถ้วนตามหลักกฎหมายที่วางไว้ก็จะทำให้การอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีระยะเวลาขยายออกไปอีกในบางครั้งอาจขยายออกไปเป็น 1 ปี ส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์กรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและเกิดความไม่ไว้วางใจต่อกันในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้ที่มีหน้าที่ทำงานธุรการพิมพ์คำสั่งทางปกครองจะต้องพิมพ์คำสั่งทางปกครองให้ครบถ้วนองค์ประกอบ ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีในคำสั่ง
2. ผู้มีอำนาจในการลงนามในคำสั่งทางปกครองควรพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- กฤตยชญ์ ศิริเขต. (2544). *ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: วิทยาพัฒน์.
- เฉลิมชัย วสินนท์. (2540). *คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 1/2540*. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ธัญธร ปังประเสริฐ. (ม.ป.ป). *ไม่แจ้งว่าอุทธรณ์ต่อใคร มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาอุทธรณ์*. สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง.