



**บทวิเคราะห์คดี : การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564)**

นฤมล ชณะรัตน์*

บทคัดย่อ

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากศาลปกครองจะตรวจสอบว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาแล้ว ยังจะต้องตรวจสอบด้วยว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีครบถ้วนหรือไม่ จากนั้น จึงจะพิจารณาพิพากษาในส่วนที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป ซึ่งในการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น หนึ่งในเงื่อนไขการฟ้องคดีสำคัญที่ศาลปกครองจะตรวจสอบเสมอ คือ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติมีปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาอุทธรณ์มักจะใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ยาวนานและกว่าจะมีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ ก็พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นแล้ว เช่นนี้ศาลปกครองจะมีแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งดังกล่าวอย่างไร และศาลปกครองจะใช้อำนาจกำหนดค่าบังคับด้วยการให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้น โดยถือเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดค่าบังคับตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้หรือไม่ อันจะเป็นประเด็นที่จะร่วมหาคำตอบกันในบทวิเคราะห์คดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 นี้

1. บทนำ

คดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเพชรบุรี) จากพิพากษาให้เพิกถอนเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งคดีนี้มีความน่าสนใจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้นอกจากจะพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

ยังกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นอีกด้วย โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกค่าบังคับตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และอยู่ในขอบเขตคำขอของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ จากการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ผ่านมา พบว่าการกำหนดค่าบังคับโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ที่ผ่านมาเมื่อศาลปกครองตรวจพบว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นดังกล่าวไว้พิจารณา ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจะพิจารณาต่อไปว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะเพิกถอนเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น

2. สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมสังกัดเทศบาลเมืองราชบุรี นาย อ. ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้กระทำการทุจริตขอเบิกบิลสั่งซื้อน้ำมันจากกองคลังโดยใช้ทะเบียนรถจอดซ่อม จอดรอจำหน่าย และปลอมลายมือชื่อผู้สั่งและผู้รับจำนวน 750 ฉบับ จากนั้น จัดทำฎีกาเบิกจ่ายเป็นเหตุให้เทศบาลเมืองราชบุรีเสียหายเป็นเงินจำนวน 2,270,931.58 บาท นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา มีพฤติการณ์ที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 25 ของค่าเสียหายจำนวน 2,270,931.58 บาท คิดเป็นเงินจำนวน 567,732.89 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2558 และแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงให้กรมบัญชีกลางทราบ

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 567,732.89 บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2560 แต่ไม่เห็นฟ้องด้วย จึงมีหนังสือลงวันที่ 19 ตุลาคม 2560 อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันเดียวกันและได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วย จึงส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณา จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 12 มกราคม 2561 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2561 และเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน



จำนวน 567,732.89 บาท และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี

3. สรุปคำวินิจฉัย

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในสองประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2560 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2560 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้ในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2560 หากไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จอีกเป็นเวลาสองสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับรายงานความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 17 ธันวาคม 2560 และแม้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แจ้งเหตุจำเป็นเพื่อขยายระยะเวลาอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 อันเป็นวันที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องได้อย่างช้าที่สุดภายในวันที่ 16 เมษายน 2561 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็นที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่พ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ไต่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้กล่าวอ้าง แต่เป็นประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง ส่วนคำขอที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งยกอุทธรณ์ดังกล่าว ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 เป็นคำสั่งที่มาจากมูลพิพาทเดียวกัน คือ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจแบ่งแยกกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2561 และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 จึงยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดี เหตุที่ผู้ฟ้องคดีรอผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เนื่องจากเห็นว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็จะไม่มีเหตุในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีก และจะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้เวลาเกือบสามเดือนในการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ หากแจ้งให้ทราบตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงนามคือ วันที่ 12 มกราคม 2561 ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องได้เร็วกว่าวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีในชั้นศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์ว่า คำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 อยู่ในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลเมืองราชบุรีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด การที่เทศบาลเมืองราชบุรีมีคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางหนี้ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในวันที่ 11 กันยายน 2560 และเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น และการออกคำสั่งทางปกครองโดยผลของคำสั่งต้องถึงผู้รับคำสั่งภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน มิใช่ตัวผู้รับคำสั่งรู้ถึงคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหรือไม่ มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในสามประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประเด็นที่สองเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่วนประเด็นที่สามเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยสรุปดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แต่มีความชัดเจน



ในเรื่องวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี เนื่องจากปรากฏหลักฐานในคำแก้อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า ได้มีการแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือจังหวัดราชบุรี ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2560 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวไว้โดยชอบแล้ว กรณีจึงครบกำหนดระยะเวลา การพิจารณาอุทธรณ์ในวันที่ 16 มกราคม 2561 จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการ แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถ ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าวันที่ 17 มกราคม 2561 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง เทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ได้ โดยต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 16 เมษายน 2561 โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดี มาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 โดยยื่นต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ของศาลโดยตรงเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 อันเป็นวันที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดี สามารถนำคดีมาฟ้องได้อย่างช้าที่สุดภายในวันที่ 16 เมษายน 2561 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดี และการฟ้องคดีนี้มิใช่การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตลอดจนไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจึงไม่อาจ รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ไว้พิจารณาได้ ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า คำสั่ง เทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 567,732.89 บาท แก่เทศบาลเมืองราชบุรี พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบ คำสั่ง โดยปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2560 และโดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเป็นต้นไป กรณีจึงถือว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีผล ไปถึงผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2560 อันเป็นเวลาที่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ 28 กันยายน 2558 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมือง ราชบุรี จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่พ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และไม่มีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นี้จึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่พ้นกำหนดอายุความ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่มีอำนาจ อันมีผล ทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้หยิบยกขึ้นกล่าวอ้าง แต่เป็นประเด็นเกี่ยวกับ

อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ เมื่อคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สาม ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า แม้ศาลจะได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีนำคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 มาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและศาลได้รับไว้พิจารณาพิพากษาแล้ว ซึ่งการยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีย่อมหมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือยืนยันความถูกต้องของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้นเอง ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไปในประเด็นที่สองแล้วว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น นอกจากการเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว ศาลจึงมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกคำสั่งบังคับตามประเด็นที่สอง และอยู่ในขอบเขตคำขอของผู้ฟ้องคดี มิได้เกินคำขอแต่ประการใด ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมทำให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงมีผลอยู่ ศาลปกครองจึงต้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแจ้งตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ไปในคราวเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มิคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

4. บทวิเคราะห์

ก่อนที่จะพิจารณาถึงวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 ในบทวิเคราะห์นี้

ผู้เขียนขอเสนอสภาพการณ์ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการแก้ปัญหาของศาลปกครองที่ผ่านมา พร้อมวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นเบื้องต้นเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในฐานะเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง จากนั้น จึงจะนำไปสู่บทวิเคราะห์ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 ซึ่งจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีได้หยิบยกขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้ในคดีและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจ โดยจะพิจารณาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายเยอรมัน เนื่องจากมีประเภทคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการบังคับใช้เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันมีหลักการในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย พร้อมกันนี้หากมีส่วนใดที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายผ่านการตรวจสอบของศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเสนอตัวอย่างเพื่อเป็นทางเลือกในการนำนิติวิธีมาปรับใช้ในการแก้ปัญหา โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ เพื่อให้หลักการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการทบทวนภายในฝ่ายปกครองด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแบ่งการศึกษา ดังต่อไปนี้

4.1 สภาพการณ์ของการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

4.1.1 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองนั้น นอกจากศาลปกครองจะตรวจสอบว่าคดีที่นำมาฟ้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ยังตรวจสอบอีกด้วยว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วนแล้วหรือไม่ จากนั้น ศาลจะพิจารณาพิพากษาในส่วนที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป ซึ่งการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการฟ้องคดีสำคัญที่ศาลจะต้องพิจารณาเสมอ คือ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาให้ได้ความว่า การฟ้องคดีปกครองในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ ซึ่งหากคำฟ้องที่ยื่นมามีข้อบกพร่องดังกล่าว ก็จะเป็นเหตุให้ศาลปกครองต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ทั้งนี้ ปรากฏตัวอย่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะและตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีตำบลอุทุมพรพิสัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 หยุดการขุดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันการเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินตามมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้หยุดการขุดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดิน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลอุทุมพรพิสัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) นำมาติดไว้บริเวณที่ทำการขุดดินหรือถมดิน โดยท้ายคำสั่งมีข้อความเตือนว่า ผู้รับคำสั่งซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่รับทราบคำสั่ง แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีเพียงหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งมีเนื้อหาขอให้ดำเนินการสอบสวนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรอนายกเทศมนตรีตำบลอุทุมพรพิสัย ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และเลือกปฏิบัติเท่านั้น โดยการยื่นหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมดังกล่าวมิใช่การอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 34 ประกอบกับมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 20/2563)

2) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เพื่อขอทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาเห็นว่าพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอซ้อนทับพื้นที่ประทานบัตรของนาย ส. เต็มทั้งแปลง แล้วแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่โดยที่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอประทานบัตรมิได้มีบทบัญญัติระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 มาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลในขณะที่ยังไม่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ อันเป็นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42

วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ต่อมาปรากฏตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้แล้ว อุตสาหกรรมจังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมไม่มีผลทำให้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองกลายเป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 20/2562)

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปรากฏทั้งกรณีเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะและกรณีเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งในการอุทธรณ์นี้ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ไว้หรือไม่ เช่น ตามกฎหมายการขุดดินและถมดิน หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดไว้ เช่น ตามกฎหมายแร่ ก็จะต้องพิจารณาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นได้ว่า เป็นการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องและเชื่อมโยงขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากไม่ได้ดำเนินการ ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ครบตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีประการหนึ่งของศาลนั่นเอง

4.1.2 วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ปรากฏการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน หากแต่บัญญัติในลักษณะรองรับและเชื่อมโยงขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดีที่ผ่านมา พบว่า

1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่ได้รับหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จต่อกรณีดังกล่าวผู้อุทธรณ์จะดำเนินการอย่างไร ซึ่งศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยระยะเวลาอันสมควรที่ถือเป็นเกณฑ์ว่าควรพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาใด นั้น เมื่อเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว คือ ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับคำอุทธรณ์ ดังนั้น

เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีเพื่อขอให้ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ของตนแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6-7/2546 วันที่ 19 และวันที่ 26 มีนาคม 2546)

2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่ได้รับหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จต่อกรณีดังกล่าวจะถือว่าวันใดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และวันใดเป็นวันที่เริ่มต้นใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าวันที่ครบหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับคำอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนแล้ว และวันที่เริ่มต้นใช้สิทธิฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เช่น

ในคดีที่นายกองคการบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองคการบริหารส่วนตำบลเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ขอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสืออุทธรณ์จากผู้ฟ้องคดีในวันที่ 24 ธันวาคม 2555 โดยไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับคำอุทธรณ์ จึงถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2558 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2558 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558 วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 4/2557 วันที่ 16 กรกฎาคม 2557)

3) กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ต่อกรณีดังกล่าวจะถือว่าวันใดเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น โดยวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เช่น

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายการค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โดยฝ่าฝืนระเบียบ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แม้การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ปรากฏ ข้อเท็จจริงต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น พร้อมแจ้งว่า หากประสงค์จะได้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2554 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ในคำขอท้าทายคำฟ้องจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ได้ระบุ ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจ ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลัง ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์ที่ต้องการ จะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัย อุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อันเป็น วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัย อุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ อนึ่ง แม้คำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามา เป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2558 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 342/2558 วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 12/2557 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2557)

4) กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ผู้มีอำนาจ พิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีมิได้ นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ

แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ต่อกรณีดังกล่าวศาลจะตรวจสอบคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างไร ซึ่งศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์อยู่ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและศาลจะวินิจฉัยในเนื้อหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ต่อไป เช่น

ในคดีที่เทศบาลตำบลภูเขียว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะกรรมการตรวจการจ้าง และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560 การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ย่อมอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงไม่อาจขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ ดังนั้น วันที่ 18 เมษายน 2558 จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและนับเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ อย่างช้าที่สุดภายในวันที่ 16 กรกฎาคม 2558 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 70/2562 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 73/2562 (มีความเห็นแย้ง))

จากบรรดาตัวอย่างคดีของศาลปกครองข้างต้นจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาศาลปกครองพยายามแก้ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แต่จากการวินิจฉัยดังกล่าวเกิดคำถามสำคัญตามมาว่า คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่แม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ยังคงมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หากยังคงมีผลในทางกฎหมาย ศาลปกครองจะเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นได้อย่างไร ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 ที่นำมาใช้สำหรับวิเคราะห์คดีนี้ก็พยายามจะแก้ปัญหาข้างต้น โดยเห็นว่าหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมทำให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงมีผลอยู่ จึงเพิกถอนทั้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปในคราวเดียวกัน เช่นนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น โดยถือเป็น



ส่วนหนึ่งของการออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถทำได้หรือไม่ จึงนำไปสู่บทวิเคราะห์ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 ในส่วนต่อไป

4.2 บทวิเคราะห์คดีกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

4.2.1 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 ศาลปกครองสูงสุดเริ่มพิจารณาโดยกำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมีคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาในประเด็นดังกล่าว ศาลจะตรวจสอบว่าระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดเริ่มต้นและสิ้นสุดลงเมื่อใด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2560 แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 19 ตุลาคม 2560 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้ในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือภายในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2560 หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จอีกเป็นเวลาสามสิบวันนับแต่ได้รับรายงาน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับรายงานความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 17 ธันวาคม 2560 แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งขยายเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวไว้โดยชอบแล้ว กรณีจึงครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในวันที่ 16 มกราคม 2561 จึงถือว่าวันที่ 16 มกราคม 2561 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าวันที่ 17 มกราคม 2561 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และถือเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ได้

จากการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เห็นได้ว่า ในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลจะตรวจสอบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้วหรือไม่ โดยหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

ที่กำหนดในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ¹ การคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของบุคคล (Rechtschutzfunktion) เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองจะตรวจสอบไม่เฉพาะแต่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ยังตรวจสอบความเหมาะสมของการมีคำสั่งทางปกครองอีกด้วย ซึ่งการตรวจสอบที่ครอบคลุมเช่นนี้ไม่อาจปรากฏได้จากการตรวจสอบของศาล นอกจากนี้ ยังมีความสำคัญต่อการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนการทำคำสั่งทางปกครองของตน (Kontrollfunktion) และหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ในทิศทางที่คุ้มครองประโยชน์ของผู้อุทธรณ์และยุติข้อโต้แย้งกันได้ ก็จะมีส่วนช่วยให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองลดน้อยลงอีกด้วย (Entlastungsfunktion) ยิ่งไปกว่านั้น การยุติข้อโต้แย้งด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดียังเป็นขั้นตอนที่รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในชั้นศาล เช่นนี้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองโดยหลักจึงกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี และศาลจะพิจารณาในฐานะที่เป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และเมื่อได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว จะนำมาสู่การเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในวันถัดไป ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและถือเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.2 วัตถุประสงค์กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ในการพิจารณาของศาลปกครองจะพิจารณาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใต้เงื่อนไขในการฟ้องคดีที่แยกต่างหากออกจากกัน แม้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นกระบวนการเดียวกันก็ตาม กล่าวคือ

- 1) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560

¹ Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., CH. BECK, 2016, S. 67-68 ; Oerder, Michael, Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung, Duncker&Humblot, Berlin, 1989, S. 15 ff., พัฒนาการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย, โปรตตุ ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, “หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 73-166.



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 โดยยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลโดยตรงเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 อันเป็นวันที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องได้อย่างช้าที่สุดภายในวันที่ 16 เมษายน 2561 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ไว้พิจารณาได้

2) คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำฟ้องที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและศาลได้รับไว้พิจารณาแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ย่อมหมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือยืนยันความถูกต้องของคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วยนั่นเอง

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองจะพิจารณาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีที่แยกต่างหากออกจากกัน ในที่นี้ คือ การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ทำให้อาจเข้าใจได้ว่าวัตถุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้มี 2 คำสั่ง คือ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ แต่โดยเนื้อหาของเรื่องจะเห็นได้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันและผูกพันกันในแง่ที่ต้องมีคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นก่อนจึงจะมีการทบทวนภายในฝ่ายปกครองด้วยการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อมาได้ อันสะท้อนหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามลำดับชั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 คำสั่งจึงไม่อาจแยกเป็นอิสระออกจากกันได้เสียทีเดียว

และเมื่อพิจารณาการแก้ปัญหารากเหง้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่พิจารณาอุทธรณ์ตามที่นำเสนอในหัวข้อ 4.1.2 ที่แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่อาจฟ้องคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นได้แล้ว เนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ยังสามารถฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เนื่องจากนำมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี โดยศาลจะไม่พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นนั้นเสียแต่อย่างใด ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะเพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 508/2564 นี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน แต่นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ยังกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นอีกด้วย โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกค่าบังคับ

ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และอยู่ในขอบเขตคำขอของผู้ฟ้องคดี มิได้เกินคำขอแต่ประการใด อันแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา

4.2.3 การกำหนดค่าบังคับกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

แม้จะเป็นความจริงที่ว่า ก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยให้ได้รับความเสียก่อนว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเพียงประเด็นที่ต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในเบื้องต้นเท่านั้น เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งตามหนังสือลงวันที่ 3 มกราคม 2561 ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนของเทศบาลเมืองราชบุรีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน โดยพิจารณาเห็นชอบทำรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2558 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ 28 กันยายน 2558 คือ ภายในวันที่ 28 กันยายน 2560 และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2560 อันเป็นเวลาที่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ 28 กันยายน 2558 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองราชบุรีลงวันที่ 11 กันยายน 2560 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561 อันเป็นวันที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องได้อย่างช้าที่สุด ภายในวันที่ 16 เมษายน 2561 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจแต่เพียงพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่อย่างใด

และแม้ศาลปกครองสูงสุดจะเห็นว่า ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกค่าบังคับตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และอยู่ในขอบเขตคำขอของผู้ฟ้องคดี มิได้เกินคำขอแต่ประการใดก็ตาม ต่อคำถามที่ว่า แท้จริงแล้วคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ถูกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยยืนตามเดิม ผลจึงเท่ากับว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่มีอยู่แล้วหรือไม่ เมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่มีอยู่หรือถูกแทนที่โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ไม่มีคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีให้ศาลปกครอง



ต้องเพิกถอน จะมีก็แต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เท่านั้น² และหากวินิจฉัยโดยออกคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการออกคำบังคับตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็อาจจะขัดแย้งกับที่ศาลได้วินิจฉัยในตอนต้นที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว อำนาจศาลในส่วนนี้จึงมีแต่เพียงพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในส่วนของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือไม่

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังให้เหตุผลประกอบอีกด้วยว่า หากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมทำให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงมีผลอยู่ ศาลปกครองจึงต้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไปในคราวเดียวกัน นั้น เห็นว่า ในทางวิชาการคำสั่งทางปกครองจะสิ้นสุดได้ด้วยเหตุ 3 ประการ กล่าวคือ³

1) การลบล้างโดยองค์กรผู้มีอำนาจ ได้แก่ องค์กรฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการ ซึ่งการลบล้างโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้นเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ การลบล้างคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยไม่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในที่นี้ หมายถึง การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

2) การสิ้นสุดโดยเงื่อนไข ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดไว้ในคำสั่งทางปกครอง มีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ดังกล่าวโดยอัตโนมัติ องค์กรผู้มีอำนาจไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาในทางทำลายผลของคำสั่งทางปกครองนั้นอีก

3) การสิ้นสุดโดยเหตุอื่น เช่น เป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผลแล้วโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการอื่นใดอีกต่อไป

เมื่อพิจารณาเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นสุดลงจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจ

² สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกรณีการอุทธรณ์บังคับ กล่าวคือ เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการยืนยันคำสั่งเดิม (ให้ยกอุทธรณ์) ถือว่ามีการแทนที่กันโดยมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกคำสั่งอันเป็นวัตถุแห่งการอุทธรณ์ และการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้วและมีได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มาตรา R. 421-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ให้ถือว่าเป็นคำสั่งยกอุทธรณ์ (โดยปริยาย) ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ตั้งแต่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์, โปรดดูรายละเอียดใน เอกสิทธิ์ วิจิตรกุล, “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส”, เอกสารเผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

³ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), น. 221-226. และโปรดดู พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคสอง ที่กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมของคำสั่งแล้ว หากเห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น จึงวินิจฉัยยืนตามเดิม หรือหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น จึงวินิจฉัยยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นนั้นเสีย อันเป็นการทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงอย่างหนึ่ง โดยในส่วนที่เป็นการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ถือได้ว่าผู้วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นพ้องด้วยและยืนยันความถูกต้องของคำสั่งดังกล่าว โดยมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นอันเป็นวัตถุแห่งการอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นอีกต่อไป การที่ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไปในคราวเดียวกัน นั้น จึงไม่น่าจะเป็นการใช้อำนาจในการดำเนินการลบล้างคำสั่งทางปกครองด้วยการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเสียเองได้ อย่างไรก็ตาม หากเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงมีผลบังคับผูกพัน อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ควรเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการใช้หลักเกณฑ์ในส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ซึ่งไม่ใช่อำนาจของศาลปกครองที่จะเพิกถอนคำสั่งที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด โดยในคดีนี้ จึงเห็นว่าอำนาจของศาลปกครองที่มีต่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีแต่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณา จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และอาจเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเอง และให้มีการติดตามการปฏิบัติตามข้อสังเกตของศาลผ่านทางสำนักบังคับคดีปกครองต่อไป ซึ่งการเขียนข้อสังเกตนี้เป็นเหมือนการแจ้งเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองริเริ่มใช้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้เองและสอดคล้องกับเหตุในทางวิชาการที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลลง แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงอาจเกิดคำถามตามมาอีกว่า หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามแนวทางที่ศาลให้ข้อสังเกตไว้ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นจะยังมีผลบังคับหรือไม่ จึงขอเสนอตัวอย่างแนวทางการแก้ปัญหาในระบบกฎหมายเยอรมัน เพื่อเป็นทางเลือกให้กับปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ในส่วนต่อไป

4.2.4 ตัวอย่างการแก้ปัญหาของศาลปกครองเยอรมันกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และการปรับใช้ในระบบกฎหมายเยอรมัน

ปัญหาข้างต้นสืบเนื่องมาจากความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุแห่งการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาระยะเวลาในการฟ้องคดี และการกำหนดค่าบังคับของศาล ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันก็มีปัญหาดังกล่าวเช่นกัน จากการศึกษาเชิงกฎหมายเปรียบเทียบทำให้เห็นถึงวิธีการแก้ปัญหาที่น่าสนใจ ซึ่งขอพิจารณาตามลำดับ ดังนี้



1) วัตถุแห่งการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในขั้นตอนนี้จะปรากฏทั้งคำสั่งทางปกครองเดิม (Ausgangsbescheid) และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (Widerspruchsbescheid) ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นกระบวนการเดียวกัน จึงเกิดคำถามตามมาว่า คำสั่งใดเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี

ต่อปัญหาดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ประสงค์จะให้มีการตีความ จึงบัญญัติวัตถุแห่งการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้แก่⁴

(1) คำสั่งทางปกครองเดิมที่อยู่ในรูปแบบที่ปรากฏในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (ซึ่งมีเนื้อหาสาระจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าไว้ด้วยกัน)

(2) คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งชั้นต้นหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวได้ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นครั้งแรก

(3) คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าวัตถุแห่งการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหมายถึงคำสั่งใด นั้น จะพิจารณาจากเนื้อหาและเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นอย่างไร หากยืนตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น วัตถุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้ คือ คำสั่งทางปกครองเดิมที่อยู่ในรูปแบบที่ปรากฏในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากแก้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นทั้งหมดหรือบางส่วน และมีส่วนที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นครั้งแรก วัตถุแห่งการฟ้องคดี

⁴ Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO

§ 79

(1) Gegenstand der Anfechtungsklage ist

1. der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat,

2. der Abhilfebescheid oder Widerspruchsbescheid, wenn dieser erstmalig eine Beschwerde enthält.

(2) 1 Der Widerspruchsbescheid kann auch dann alleiniger Gegenstand der Anfechtungsklage sein, wenn und soweit er gegenüber dem ursprünglichen Verwaltungsakt eine zusätzliche selbständige Beschwerde enthält. 2 Als eine zusätzliche Beschwerde gilt auch die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift, sofern der Widerspruchsbescheid auf dieser Verletzung beruht. 3§ 78 Abs. 2 gilt entsprechend.

ในกรณีนี้ คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ และหากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายในลักษณะที่เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้รับคำสั่งมากขึ้น วัตถุประสงค์ในการนี้ คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวนั่นเอง⁵

เมื่อเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทั้งเนื้อหาและเหตุผลในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้แตกต่างไปจากเดิม วัตถุประสงค์ในการนี้จึงหมายถึงคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อยู่ในรูปแบบที่ปรากฏในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน

2) ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาที่ว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ มาตรา 74 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960⁶ บัญญัติว่า ในกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี ให้ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือ

อย่างไรก็ดี อาจเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า หรือไม่พิจารณาอุทธรณ์ ฝ่ายนิติบัญญัติเยอรมันจึงบัญญัติหลักเกณฑ์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ตามมาตรา 75 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960⁷ ที่บัญญัติว่า กรณีที่ไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน

⁵ Brenner, Michalel, Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung VwGO, §79 [Gegenstand der Anfechtungsklage], 5. Aufl., 2018, Rn. 17-56., รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดูใน นรินทร์ อธิสาร, “ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบมุมมองของระบบกฎหมายเยอรมัน”, เอกสารเผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, น. 96-100.

⁶ Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO

§ 74

(1) 1. Die Anfechtungsklage muß innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erhoben werden.

⁷ Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO

§ 75

1. Ist über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden, so ist die Klage abweichend von § 68 zulässig. 2. Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. 3. Liegt ein zureichender Grund dafür vor, daß über den Widerspruch noch nicht entschieden oder der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, so setzt das Gericht das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, aus. 4. Wird dem Widerspruch innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist stattgegeben oder der Verwaltungsakt innerhalb dieser Frist erlassen, so ist die Hauptsache für erledigt zu erklären.



ระยะเวลาอันสมควรหรือตามคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 68 (ที่บัญญัติว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อน) อย่างไรก็ตาม ไม่อาจยื่นฟ้องก่อนจะสิ้นสุดระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่ได้ยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองได้ เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความจำเป็นต้องยื่นระยะเวลาให้สั้นกว่าเดิม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลอันสมควรที่ไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือตามคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลหยุดการพิจารณาไว้เป็นการชั่วคราวก่อนและกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการ ระยะเวลาที่ศาลกำหนดให้นี้สามารถขยายออกไปได้ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการตามอุทธรณ์หรือตามคำขอภายในระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าคดีพิพาทเป็นอันยุติลง

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า การยื่นฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น โดยทั่วไปจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 68 และมาตรา 74 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 โดยการยื่นฟ้องคดีภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือ แต่หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด ซึ่งเวลาอันสมควรในที่นี้จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าได้มีการยื่นอุทธรณ์แล้ว แต่ไม่มีการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 3 เดือน นับจากวันที่ยื่นอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่นนี้ศาลปกครองจะรับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นที่ยังไม่มีการพิจารณาอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ โดยศาลจะสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ ขณะเดียวกันจะพักการพิจารณาของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนและรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นไปได้ใน 3 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ⁸

- (1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำขอและเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ ข้อพิพาทดังกล่าวก็เป็นอันยุติลง ศาลจะสั่งจำหน่ายคดี หรือ
- (2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำขอ แต่ไม่เป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ ศาลก็จะดำเนินการกระบวนการพิจารณาเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นที่อยู่ในรูปแบบที่ปรากฏในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี
- (3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลจะดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไป แม้ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

⁸ Porsch in Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung VwGO, §75 [Klage bei Untätigkeit der Verwaltung], 40. EL Februar, 2021, Rn. 5-18., ตารางเปรียบเทียบการอุทธรณ์ตามขั้นตอนปกติและการอุทธรณ์ล่าช้า, เพิ่มเติมโปรดดู มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2561), น. 91-92.

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ที่กำหนดแต่เพียงการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ไต่ยื่นอุทธรณ์หรือยื่นคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้บัญญัติอายุความการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีไว้ ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีเช่นว่านี้ไม่อาจดำรงอยู่ได้ตลอดไป ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันจึงมีข้อความคิดเรื่องการสิ้นสภาพของการใช้สิทธิเรียกร้อง (Verwirkung) โดยจะพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีว่ายังประสงค์จะใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการออกคำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ดำเนินการยื่นฟ้องคดีเป็นระยะเวลานาน หรือผู้ฟ้องคดีทอดระยะเวลาออกไปเนิ่นนานมากเกินไปจนสมควรเช่นนี้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าวอาจสิ้นสุดลง ซึ่งอายุความดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ศาลจะพิจารณาเทียบเคียงระยะเวลา 1 ปี ตามมาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ที่ได้ยกเลิกไปแล้ว เช่นนี้หากผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ใช้สิทธิยื่นฟ้องโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นนานเกินสมควร มีผลให้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นดังกล่าวมีผลบังคับผูกพันและไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไป⁹

ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นไปแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีมีทางเลือกในการดำเนินการ คือ

ทางเลือกที่หนึ่ง รอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่เมื่อพ้นระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ไต่ยื่นอุทธรณ์หรือยื่นคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือออกคำสั่งทางปกครอง โดยอย่างช้าที่สุดที่ควรนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง คือ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ไต่ยื่นอุทธรณ์หรือยื่นคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากหากยาวนานไปกว่านั้น ศาลอาจเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในแนวทางที่ไม่ประสงค์จะได้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นอีกต่อไป หรือ

ทางเลือกที่สอง รอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและไม่แน่ว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในกรณีนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะกลับไปสู่หลักทั่วไปที่ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามมาตรา 74 แห่งรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 และถือว่าระยะเวลาก่อนหน้านั้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอง ซึ่งจะนำมาเป็นผลร้ายกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้

⁹ Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., CH. BECK, 2016, S. 93-95., รายละเอียดพัฒนาการระยะเวลาการฟ้องคดี โปรตดู มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2561), น. 80-83.



เมื่อเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงในคดีนี้อาจพิจารณาได้ว่า เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วันดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว โดยถือว่าวันที่ 17 มกราคม 2561 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เช่นนี้ศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไว้พิจารณา โดยการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะเกิดขึ้นพร้อมกัน คือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากการไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้าของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสภาวะการณ์ที่ไม่ปกติ เป็นความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองที่ไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน มีแต่เพียงการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อโดยสุจริตและรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรื่อยมา โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีในคดีนี้ คือ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ประกอบด้วยเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ประกอบด้วยเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้นเอง

จากการปรับใช้ตามที่นำเสนอข้างต้น เป็นตัวอย่างการแก้ไขปัญหาคดีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดในศาลปกครองเยอรมัน ทว่าที่ผ่านมาศาลปกครองไทยเองได้พยายามแก้ไขปัญหาคดีดังกล่าวด้วยเช่นกัน และเป็นแนวทางการดำเนินการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองด้วยการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยการรับฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ออกมาภายหลัง แม้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นจะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่จากผลของการรับคดีไว้พิจารณาที่แยกวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีออกเป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และแยกการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีของแต่ละคำสั่งออกจากกันทั้งที่เป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ การนับระยะเวลาการฟ้องคดี และการกำหนดค่าบังคับของศาลอันเป็นประเด็นที่ร้อยเรียงเกี่ยวโยงมาจากการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลต่อการรับรู้ที่ยังไม่ชัดเจนของผู้รับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าจะปฏิบัติอย่างไร และเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันคงต้องใช้นิตินโยบายด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีเนื้อความที่ชี้ชัดลงไปว่าผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีปกครองในระหว่างการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังมีได้มีการสั่งการหรือไม่มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจนล่วงเลยเวลา

ไปแล้วอย่างไร โดยในปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง¹⁰ ซึ่งน่าติดตามว่าจะมีเนื้อหาที่ครอบคลุมและแก้ปัญหากรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าหรือไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้ครบถ้วนหรือไม่

5. บทสรุป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองไทยได้พยายามแก้ปัญหากรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้า ด้วยการวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ที่ศาลจะรับไว้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นแนวทางการดำเนินการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลด้วยการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับในทางพิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น หากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจะพิจารณาต่อไปว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะเพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น จนกระทั่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564 นี้ที่นอกจากศาลจะได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ยังกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกคำบังคับตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และอยู่ในขอบเขตคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมทำให้คำสั่งเรียกให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนยังมีผลอยู่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวถือเป็นสภาพการณ์ล่าสุดของการวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายเยอรมันแล้ว มีประเพณีคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการบังคับใช้เรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันมีหลักการในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย และจากตัวอย่างที่ได้นำเสนอข้างต้น น่าจะมีส่วนที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายผ่านการตรวจสอบของศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาจนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ เพื่อให้หลักการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการทบทวนภายในฝ่ายปกครองด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹⁰ ศาลปกครองขอเชิญร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม), โปรดดู https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=22394.



คำสำคัญ : การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง, ความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น กับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

วารสารวิชาการศาลปกครอง

บรรณานุกรม

ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, “หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

นรินทร์ อธิสาร, “ปัญหาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบมุมมองของระบบกฎหมายเยอรมัน”, เอกสารเผยแพร่, สำนักวิจัย และวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายเยอรมัน, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2561.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554.

เอกสิทธิ์ วินิจกุล, “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส” เอกสารเผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

แบบแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม), https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=22394.

Brenner, Michael in, Sodan, Helge/Ziekow, Jan. Verwaltungsgerichtsordnung VwGO Großkommentar. §79 [Gegenstand der Anfechtungsklage]. 5. Aufl., Baden-Baden : Nomos, 2018.

Hufen, Friedhelm. Verwaltungsprozessrecht. 10. Aufl., CH. BECK, 2016.

Oerder, Michael. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung. Berlin : Duncker&Humblot, 1989.

Porsch, Winfried in Schoch, Friderich/Schneider, Jens-Peter. Verwaltungsgerichtsordnung VwGO Kommentar. §75 [Klagebei Untätigkeit der Verwaltung]. 40. EL Februar, 2021.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 508/2564

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2558

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2558

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2558

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 342/2558



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 20/2562

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 70/2562

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 73/2562

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 20/2563

วารสารวิชาการศาลปกครอง