

บทที่ ๗

ผลของคำสั่งทางปกครอง

๑. การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๔๘} ว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นไม่มีผลในกฎหมาย แต่คำสั่งทางปกครองอื่นทั้งหมดจะมีผลทางกฎหมายทันทีที่ได้รับแจ้ง^{๔๙} มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ยึดหลัก “ได้รับแจ้ง” เป็นต้นไป ไม่ว่าผู้นั้นจะรู้เนื้อหาของคำสั่งหรือไม่เพราะเท่ากับกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจบสิ้นลงแล้ว ก่อนการแจ้ง ยังถือเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองอยู่ จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างไรก็ได้ แต่เมื่อแจ้งไปถึงแล้วเป็นอันครบกระบวนการเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีผลทางกฎหมายออกไปภายนอก ส่วนผู้รับคำสั่งได้ปฏิบัติหรือรู้ภายหลังจะเป็นข้อแก้ตัวได้ในชั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ส่วนการแจ้งจะต้องปฏิบัติอย่างใดนั้นมีอยู่หลายวิธีตามแต่สถานการณ์

^{๔๘} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๕

^{๔๙} Brewer-Carias, อ้างแล้วใน (๗), หน้า ๙๓; Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๔๑, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๕

๒. การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์^{๑๐๐} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๑๐๑} ว่า ตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัตินี้ คำสั่งทางปกครองเมื่อเกิดขึ้นแล้ว จะมีผลเรื่อยไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น เช่น เงื่อนไขสิ้นสุดโดยขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอน แต่คำสั่งทางปกครองบางอย่างอาจมีอายุโดยการกำหนดในกฎหมายก็ได้ เช่น กฎหมายอาจกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุ ๕ ปี (เป็นเงื่อนไขโดยกฎหมาย) สำหรับการเพิกถอนนั้นอาจเป็นการเพิกถอนในกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือเพิกถอนโดยการพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือโดยการนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

๓. การแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อย

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๓ คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งสำเนาคำสั่งทางปกครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์^{๑๐๒} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๑๐๓} ว่า ในกรณีมีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้ว ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อผิดพลาด ไม่ตรงกับความตั้งใจแท้จริงของเจ้าหน้าที่ในรายละเอียดเล็กน้อย ก็อาจแก้ไขได้ เช่น พิมพ์ผิด นับตัวเลขผิด ใช้ศัพท์เทคนิคผิด อ้างชื่อบุคคลผิด ไม่ได้ลงชื่อรับรองความถูกต้อง ฯลฯ อันเห็นได้ชัดเจนในตัวว่า แท้จริงหากพิจารณาทั้งเรื่องแล้ว มิได้มุ่งประสงค์เช่นนั้น หากกรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะถึงระดับที่ถือเป็นการบกพร่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออก

^{๑๐๐} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๖

^{๑๐๑} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๖

คำสั่งอาจแก้ไขได้เสมอ^{๑๐๒} แต่หากเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายถึงระดับที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ ก็ต้องแก้ไขโดยการเพิกถอนหรือขอให้พิจารณาใหม่หรือขอให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก้ไขเยียวยาให้

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามหลักการข้างต้นได้เสมอ ไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเท่าใด และถึงได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรแล้ว ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อบุคคลเหล่านั้นจะได้อ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องต่อไป บางครั้งในการมีคำสั่งทางปกครองอาจมีการจัดทำต้นฉบับส่งไปให้แก่คู่กรณี เช่น ใบอนุญาตตั้งโรงงาน หรือทำเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ขึ้น เนื่องจากการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เช่น ในการออกคำสั่งให้นักศึกษาได้รับปริญญา ต่อมาอาจทำรูปแบบของปริญญาเป็นใบประกาศนียบัตรแจกให้เพื่อให้อ้างอิงกับคนทั่วไป แบบอนุญาตให้รถยนต์ใช้ก๊าซได้ โดยมีอักษรให้ติดที่รถว่า “รถใช้ก๊าซ” หรือออกบัตรติดรูปให้เข้าไปในสถานที่ต่าง ๆ เพื่อแสดงหลังจากมีคำสั่งทางปกครองให้เข้าไปในบริเวณที่หวงห้ามไว้ เป็นต้น ส่วนการแสดงคำสั่งทางปกครองที่ติดอยู่ตามเอกสารหรือวัตถุต่าง ๆ นี้ อาจจำเป็นต้องนำมาแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรา ๔๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อที่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้ไม่หลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าว

๔. คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๑๐๓} ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์อาจเป็นเพราะบกพร่องในรูปแบบหรือวิธีพิจารณาหรือไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาก็ได้ ซึ่งความบกพร่องในเรื่องที่สำคัญน้อยจะไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ กล่าวคือมีผลตามปกติของคำสั่งทางปกครองนั้น เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในเรื่องที่สำคัญเท่านั้นจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ แต่ผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ยังจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ

^{๑๐๒} Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๔๓-๔๔, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๙

^{๑๐๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๗๙-๒๘๐

(๑) ประเภทที่เป็นโมฆะ ซึ่ง เสียเปล่าไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น และ

(๒) ประเภทเพิกถอนได้ ซึ่ง มีผลตามกฎหมายมาตั้งแต่ต้น แต่อาจถูกเพิกถอนภายหลังได้

คำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นโมฆะนั้น ในต่างประเทศยังมีหลักการที่ไม่ตรงกัน ดังนั้น ผู้ยกร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตั้งใจที่จะปล่อยให้พัฒนาไปโดยการตีความกฎหมาย ส่วนคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่ไม่สมบูรณ์นั้นเป็นคำสั่งที่อาจถูกเพิกถอนได้ ไม่ว่าจะเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเอง ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะและคำสั่งทางปกครองที่อาจเพิกถอนได้นั้น มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในกฎหมาย ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าในภาคเอกชนหรือภาครัฐ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง^{๑๐๔} อาจปฏิเสธไม่รับรู้ว่าคำสั่งเช่นนั้นอยู่ได้ ผู้ใดพยายามบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นอาจต้องมีความผิดทางละเมิดได้^{๑๐๕}

แต่คำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ถือว่ามีผลในกฎหมายแล้ว ส่วนจะเพิกถอนภายหลังเมื่อใดโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังเป็นปัญหาในชั้นเพิกถอน บางระบบใช้หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถือเป็นการโมฆะนั้นชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะพิสูจน์เป็นอย่างอื่น^{๑๐๖} ซึ่งมีผลเป็นทำนองเดียวกัน เพราะก่อนเพิกถอนผลทางกฎหมายทุกอย่างต้องมีอยู่และเกิดต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะถูกเพิกถอน

(๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะมีผลเท่ากับไม่มีการใดเกิดขึ้น ดังนั้น จึงจะแก้ไขให้สมบูรณ์อีกไม่ได้

^{๑๐๔} Chapus, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๖๓๒-๖๓๓ และ Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๔๒, อ้างไว้ในชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๓

^{๑๐๕} Brewer-Carias, อ้างแล้วใน (๗), หน้า ๘๘, อ้างไว้ในชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๓

^{๑๐๖} เรื่องเดียวกัน, และ Chapus, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๗๓๑, อ้างไว้ในชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๓

แต่คำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้นั้นมีผลทางกฎหมายอยู่หากต่อมา มีการแก้ไขส่วนบกพร่องนั้นได้ ก็จะสมบูรณ์ต่อไป^{๑๐๗} เช่น ดำเนินวิธีพิจารณาในส่วนที่เสียหายนั้น ใหม่ แต่ถ้าบกพร่องในเนื้อหาของคำสั่ง ก็คงต้องแก้ไขโดยออกคำสั่งใหม่ให้มีผลสืบเนื่องกับ คำสั่งเดิม คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในกฎหมาย ผู้ใดจึงยกเอาความ เป็นโมฆะขึ้นอ้างเมื่อใดก็ได้ ไม่ว่าจะโดยฝ่ายปกครอง เอกชนที่เกี่ยวข้องหรือองค์กรวินิจฉัยคดี ปกครอง และไม่ว่าในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ชั้นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือชั้น การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง โดยไม่มีอายุความ^{๑๐๘} โดยไม่จำกัดวินิจฉัยให้ เพิกถอน แต่วินิจฉัยแสดงว่าไม่มีอยู่ของคำวินิจฉัยนั้นด้วยเหตุเป็นโมฆะ^{๑๐๙}

แต่คำสั่งทางปกครองที่อาจเพิกถอนได้นั้น การอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต้อง ดำเนินการภายในอายุความ

(๓) การวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นโมฆะนั้นมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันทำ คำสั่งทางปกครองนั้นเสมอเพราะคำสั่งที่เป็นโมฆะไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น

แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์นั้นปกติจะไม่เพิกถอนย้อนหลัง โดยเพิกถอนผลในอนาคตเป็นหลัก (ex nunc) เว้นแต่จำเป็นต้องเพิกถอนย้อนหลังหรือมิได้ เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามหรือประโยชน์สาธารณะ^{๑๑๐}

(๔) ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองนั้นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองยกขึ้น พิจารณาเองได้ เพราะเป็นกรณีไม่มีผลในกฎหมาย

แต่คำสั่งทางปกครองที่อาจเพิกถอนได้นั้น องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะยกขึ้น เองและวินิจฉัยเพิกถอนเองไม่ได้ คู่กรณีจะต้องยกเป็นประเด็นขึ้น จึงจะพิจารณาได้^{๑๑๑}

^{๑๐๗} Brewer-Carias, อ้างแล้วใน (๗), หน้า ๘๘, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๓

^{๑๐๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖

^{๑๐๙} Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๔๓, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๔

^{๑๑๐} Brewer-Carias, อ้างแล้วใน (๗), หน้า ๘๘, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๖

^{๑๑๑} Brewer-Carias, อ้างแล้วใน (๗), หน้า ๘๘, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๖

คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเช่นใดจึงจะเป็นโมฆะนั้น ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เห็นว่าสมควรพิเคราะห์ที่ผลเป็นหลัก โดยทั่วไปความเป็นโมฆะคือการไม่ยอมรับว่ามีผลใด ๆ เกิดขึ้นเลย อันไม่แตกต่างไปจากกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์โดยให้มีผลย้อนหลังไปทั้งหมดจนเป็นสูญ แต่กรณีของโมฆะนี้จะต้องเป็นเรื่องบกพร่องรุนแรงที่เห็นได้ชัดเจนโดยบุคคลทั่วไป อันเป็นเรื่องรุนแรงยิ่งกว่ากรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ประเภทที่อาจเพิกถอนย้อนหลังลงไปทั้งหมดได้ เพราะความเป็นสูญของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์สืบเนื่องไปจากผู้นั้นด้วย ทุกอย่างเป็นสูญหมด ไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะเกิดสืบเนื่องต่อไปได้ โดยความบกพร่องดังกล่าวมีความชัดเจนถึงระดับที่ทำให้ไม่มีผู้ใดเลยที่จะอ้างความคาดหวังโดยชอบด้วยกฎหมายได้และรัฐจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

การจะตีความว่าคำสั่งทางปกครองใดสมควรเป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์ จึงต้องตระหนักถึงผลแตกต่างนี้ว่าจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย รวมทั้งรัฐและเอกชนหรือไม่ หากกรณีใดไม่ใช่เรื่องบกพร่องรุนแรงที่เห็นได้ชัดเจนโดยคนทั่วไปแล้ว ก็ไม่ควรถือเป็นโมฆะ เพราะจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเชื่อในผลของคำสั่งทางปกครอง ส่วนปัญหาเรื่องอายุความเป็นหลักที่จะตามมาในตัวโดยปริยายเพราะการที่คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะนั้น กฎหมายถือว่าความไม่มีอยู่นั้นเป็นข้อเท็จจริง บุคคลจึงย่อมยกข้อเท็จจริงนั้นขึ้นอ้างได้เสมอว่าความจริงเป็นเช่นใด ไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม