

บทที่ 7

ผลบังคับและการสิ้นผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องเคารพหลักการดังกล่าวและผูกพันต้องออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ชอบด้วยกระบวนการวิธีสบัญญัติและสารบัญญัติตามกฎหมายที่ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั้น ฉะนั้นเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองก็ต้องพิจารณาว่าจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้รับแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ ก็ให้ถือว่ามีผลใช้บังคับต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ทั้งนี้ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติแต่เพียงว่าคำสั่งทางปกครองเท่านั้นไม่ได้บัญญัติความมีผลเฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นนิติบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติ อาจกำหนดผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่นก็ได้ เช่น หากยอมให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอ้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คนจึงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น การปฏิบัติราชการตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายย่อมไม่อาจเป็นไปได้หรือเป็นไปด้วยความยากลำบาก¹ ฉะนั้นคำสั่งทางปกครองเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองออกไปแล้วต้องถือว่ามีผลบังคับ ส่วนจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะเป็นอีกกรณีหนึ่ง

1. การเกิดผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 42 วรรคแรกและวรรคสองบัญญัติให้คำสั่งมีผลบังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และเมื่อได้แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นก็

¹ รรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546), หน้า 146

มีผลในทางกฎหมายต่อบุคคลดังต่อไปนี้²

1. องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้วสามารถดำเนินการได้ภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ มาตรา 49 ถึงมาตรา 54 ซึ่งแสดงว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่มีผลผูกพันเด็ดขาด

2. บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามถึงแม้ตนจะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่บุคคลนั้นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้

3. บุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบคำสั่งทางปกครอง จะมีผลต่อเมื่อได้รับแจ้งไปต่อบุคคลที่สาม หากไม่ได้แจ้งไปคำสั่งทางปกครองจะยังไม่มีผลต่อบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบ

4. ศาลปกครอง ซึ่งจะผูกพันต่อผลของคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในกรอบของกฎหมายแต่หากเป็นกรณีการใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกินขอบเขตของกฎหมาย ศาลปกครองย่อมไม่ต้องผูกพันกับคำสั่งทางปกครอง

5. องค์กรฝ่ายปกครองอื่น ในทางกฎหมายปกครองคำสั่งทางปกครองไม่ได้มีผลผูกพันระหว่างองค์กร ฝ่ายปกครองซึ่งออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ยังมีผลผูกพันองค์กรอื่นด้วย เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีความบกพร่องรุนแรงจนถึงขนาดเป็นโมฆะ

2. วิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติบัญญัติวิธีการแจ้งไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่ มาตรา 68 ถึงมาตรา 74 การแจ้งรวมไปถึงการนัดพิจารณาหรือขึ้นตอนการพิจารณาอื่น ๆ ด้วย การแจ้งสามารถกระทำได้ด้วยวาจา แต่ถ้าผู้รับแจ้งคำสั่งปกครองประสงค์ให้กระทำเป็นหนังสือก็ได้ (มาตรา 69 วรรคแรก) วิธีการแจ้งเป็นหนังสืออาจดำเนินโดย 5 วิธีดังนี้

1. โดยการส่งต่อผู้รับแจ้งโดยตรง (มาตรา 69 วรรคสอง)

2. โดยการส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับแจ้ง ซึ่งให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ไปถึง โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ทราบเนื้อหาที่แจ้งหรือไม่ (มาตรา 69 วรรคสอง) โดยภูมิลำเนาของผู้รับแจ้งรวมถึงที่อยู่ทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่นั่นเอง (มาตรา 69 วรรคสาม)

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 157 - 163

3. โดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับแจ้งไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับและถ้าได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรณคดีภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือหากผู้รับแจ้งไม่ยอมรับและได้วางหนังสือหรือปิดหนังสือไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา 70)

4. โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด 7 วัน หรือ 15 วัน แล้วแต่ว่ากรณีเป็นการส่งภายในประเทศหรือต่างประเทศ เว้นแต่จะพิสูจน์เป็นอย่างอื่น เช่น มีเหตุการณ์จลาจลหรือสถานการณ์ไม่ปกติภายในประเทศทำให้ได้หลังจาก 7 วัน (มาตรา 71)

5. โดยวิธีส่งทางเครื่องโดยสาร ซึ่งเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสาร เมื่อจัดส่งทางเครื่องโทรสารไปแล้ว ต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งในข้อ 1 - ข้อ 4 ทันทีที่อาจกระทำได้ การส่งโดยวิธีนี้ให้มีการพิสูจน์ได้เช่นกันว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น (มาตรา 74)

ในกรณีมีผู้รับแจ้งเกิน 50 คน ให้ใช้วิธีปิดประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมี ภูมิสำเนาก็ได้ (มาตรา 72) และถ้ามีผู้รับแจ้งเกิน 100 คน ในกรณีที่ไม่วัดผู้รับหรือภูมิสำเนาให้ใช้วิธีประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้น (มาตรา 73) ทั้งสองกรณีให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

3. การสิ้นสุดบังคับของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 42 วรรคสองบัญญัติว่าคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ฉะนั้นการสิ้นสุดอาจเกิดได้ 3 กรณี คือ

1. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นโดยมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองและองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ซึ่งทำให้คำสั่งทางปกครองเดิมสิ้นสุดไป หรือเป็นดุลพินิจริเริ่มขององค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 หรือคู่กรณีขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา 54

2. โดยเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดลง เช่น โบนัสที่กฎหมายอาจกำหนดให้มีอายุ 1 ปี เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 1 ปี โบนัสก็สิ้นสุด

3. โดยเหตุผลอื่น เช่น เงื่อนไขสิ้นสุดโดยขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอน เช่น

ออกใบอนุญาตใบชั้รถยนต์ให้แต่มีเงื่อนไขสิ้นสุดผลว่าผู้ันต้องไปตรวจสายคาหากไม่ผ่านการทดสอบตามเกณฑ์ที่กำหนดใบอนุญาตขับชั้รถยนต์เป็นอันสิ้นสุด³ หรือสิ้นสุดลงโดยการนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง และศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นสุด ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ที่ครอบครองเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่จัดทำขึ้นซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ให้ส่งคืนหรือมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง (ตามมาตรา 42 วรรคสาม) เช่น นายทะเบียนเพิกถอนเครื่องหมายรับรองฮาลาลแล้วนายทะเบียนมีอำนาจเรียกให้ผู้ซึ่งครอบครองหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเครื่องหมายรับรองฮาลาลส่งคืนหนังสือนั้น หรือให้นำหนังสือนั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นสุดของคำสั่งรับจดทะเบียนได้ตามความในมาตรา 42 วรรคสาม⁴

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์ , กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง , หน้า 273

⁴ เรื่องเสรีที่ 415/2542 ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง