

บทที่ 9 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบ คำสั่งทางปกครอง ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรผู้มิอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มิอำนาจในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

1. วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ¹ คือ

ประการแรก ในแง่ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง การอุทธรณ์นั้นเป็นมาตรการเยียวยาทาง ปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่ไม่พอใจต่อคำสั่งทางปกครอง จึงได้อุทธรณ์เพื่อให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองทั้งกล่าว

ประการที่สอง ในแง่ของฝ่ายปกครอง การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ในแง่ของการดำเนินคดีในศาล การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์นั้นเพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทบางเรื่องอาจจะรับลงชั้นอุทธรณ์ การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ดี

2. ลักษณะสำคัญของระบบอุทธรณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติแห่งนี้กำหนดระบบอุทธรณ์ในส่วนที่ 5 หมวด 2 โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการด้วยกัน² กล่าวคือ

¹ ฤทัย หงส์ศิริ, "การทบทวนคำสั่งทางปกครอง", รวมบทความวิชาการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 109 - 110

² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 39

ก. ระบบอุทธรณ์ทั่วไป ซึ่งหมายถึงว่าเป็นระบบที่ใช้คำสั่งทางปกครองทุกประเภทเว้นแต่ประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือกรณีที่เป็นข้อยกเว้น ซึ่งลักษณะประการแรกนี้เป็นผลมาจากความเป็นกลางของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ข. ระบบการอุทธรณ์บังคับ ซึ่งหมายถึงว่า หากคู่กรณีไม่พอใจหรือประสงค์จะได้แย้งคำสั่งทางปกครอง กฎหมายบังคับไว้ว่าคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน ทั้งนี้ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง หากคู่กรณีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ ก็ไม่มีสิทธิไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

ค. ระบบการอุทธรณ์ 2 ชั้น กล่าวคือตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 45 วรรคสอง กำหนดไว้ในชั้นแรกจะต้องมีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเสียก่อน และถ้าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งโดยหลักได้แก่หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ลักษณะที่เรียกว่าเป็นระบบการอุทธรณ์ 2 ชั้น ก็เนื่องจากจะต้องมีการอุทธรณ์โดยเริ่มต้นจากในชั้นแรกเสมอ แล้วจึงมีการอุทธรณ์ในชั้นสอง คู่กรณีจะอุทธรณ์โดยตรงต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองโดยไม่มีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ชั้นแรกไม่ได้

คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านได้นั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทราบ กล่าวคือ กรณีที่อาจอุทธรณ์ได้ จะอุทธรณ์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานใดและระยะเวลาของการใช้สิทธิอุทธรณ์นั้น การไม่แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์นั้นยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะได้รับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ระยะเวลาของการอุทธรณ์นั้นมิกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี (มาตรา 40) การยื่นอุทธรณ์นั้นจะต้องเคารพหลักเกณฑ์ทางด้านระยะเวลาด้วย และถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เพราะมีผลต่อความมั่นคงทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกไป โดยหลักแล้ว อุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อล่วงหน้าพ้นกำหนดเวลา จึงเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติอาจไม่ถึงขั้นที่ว่าจะไม่มีหนทางแก้ไขเยียวยาได้อีก เพราะเจ้าหน้าที่อาจหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้เอง แต่กรณีเป็นเรื่องการทบทวนโดยเจ้าหน้าที่ มิใช่เรื่องของการอุทธรณ์ อนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่คำสั่งนั้นมีความจำเป็นจะต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

3. คำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในส่วนที่ 5 หมวด 2 จะต้องไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบุคคลต่อไปนี้

- 1) รัฐมนตรี (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง) เพราะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายปกครองแล้ว การจัดให้มีระบบอุทธรณ์บังคับจึงไม่อาจกระทำได้
- 2) คณะกรรมการ (มาตรา 48) เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองอีก

ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองใดที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการจึงต้องเสนอต่อศาลปกครองให้พิจารณาต่อไปเท่านั้น

4. กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง โดยระบุข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายพอเข้าใจว่าจะโต้แย้งทั้งหมดหรือเป็นการโต้แย้งบางส่วนเท่านั้นก็เพียงพอ ไม่ควรเคร่งครัดว่าต้องมีรายละเอียดจนเป็นการสร้างภาระยุ่งยากแก่คู่กรณีเกินไป

1) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 กำหนดให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์ต่อ "เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง" ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

2) การพิจารณาอุทธรณ์

(1) อุทธรณ์ชั้นที่หนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์แล้วต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา 45) ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยอาจพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบและรีบรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับอุทธรณ์

(2) อุทธรณ์ชั้นที่สอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็อาจขยายในการพิจารณาของตนได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบ 30 วัน สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีก 30 วัน รวมแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาได้ไม่เกิน 60 วัน

3) ผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้พิจารราอุทธรณ์อาจออกคำสั่งทางปกครองแทนคำสั่งเดิมได้ ซึ่งจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึง มาตรา 53