

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. วัตถุประสงค์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ โดยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ตามที่มาตรา ๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความถูกต้องเป็นธรรม อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ต่าง ๆ ของเอกชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และสร้างมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม (Rules of law)

๒. หลักกฎหมายสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นที่กระบวนการการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่คำสั่งทางปกครองคือ “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งกำหนดสิทธิหน้าที่อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ เช่น คำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียนซึ่งรวมไปถึงการปฏิเสธสิทธิต่าง ๆ ด้วย” ฉะนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จึงวางหลักเกณฑ์ ให้เจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติ ดังนี้

ก. หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง เรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา ๑๒) ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม (มาตรา ๕) จากนิยามศัพท์คำว่า “เจ้าหน้าที่” จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะครอบคลุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ เช่น สภานายความ หรือแพทย์สภา เป็นต้น

ข. **หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง** เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเป็นผู้พิจารณา โดยกฎหมายได้กำหนดไม่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนได้เสียทำการพิจารณาทางปกครอง และกฎหมายยังจัดกระบวนการให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖)

ค. **หลักความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง** กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องยึดหลักความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ ถ้าคำขอมีข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

ง. **หลักการพิจารณาแบบไต่สวน** ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีโดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง เพื่อให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้อง (มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙)

จ. **หลักการรับฟังผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ** ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งเพื่อแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา ๓๐)

ฉ. **หลักการเข้าถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ** คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจงหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ เว้นแต่กรณีที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒)

ช. **หลักการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง** คำสั่งทางปกครองจะต้องชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจและปฏิบัติตาม ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือนอกจากจะต้อง ลงวันที่ ลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ระบุชื่อและตำแหน่งผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๓๖) แล้ว จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗) และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดที่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็ต้องให้เหตุผลของคำสั่ง ทางปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบถึงเหตุผลของเจ้าหน้าที่ในการมีคำสั่งทางปกครองและจะเป็นประโยชน์แก่การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่

ซ. **หลักการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์** พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบว่า หากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์ต่อใคร ภายในระยะเวลาเท่าใด เพื่อที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ การไม่แจ้งสิทธิ

อุทธรณ์จะมีผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขยายไปเป็น ๑ ปี หากไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ใหม่ (มาตรา ๔๐)

๓. คู่กรณี

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ หลายประการในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีโดยยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองมิใช่ผู้อยู่ใต้บังคับของฝ่ายปกครองแต่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งคำว่า “คู่กรณี” หมายถึง เอกชนผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้ที่สิทธิถูกระงับหรืออาจถูกระงับหรืออาจถูกระงับเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕)

ก. สิทธิของคู่กรณี พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ไว้ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๓)

(๒) สิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปพร้อมกับตนได้เพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยตนชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ เช่น ทนายความ วิศวกร เกษัชกร หรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพใด ๆ (มาตรา ๒๓) หรือแต่งตั้งตัวแทนกระทำการในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแทนตนเองได้ (มาตรา ๒๔)

(๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่กฎหมาย กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ และหากคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่ก็ต้องแนะนำให้ทราบเพื่อแก้ไข (มาตรา ๒๗)

(๔) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์ ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณาทั้งหมด ทั้งสิ่งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อเอกชน โดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำขอ หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาแสดงเพียงอย่างเดียว (มาตรา ๒๘) แต่เจ้าหน้าที่ต้องศึกษารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทุกวิถีทางตามความจำเป็น (มาตรา ๒๙) เพื่อให้การพิจารณาของตนได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน ชอบด้วยกฎหมายและเกิดผลดีต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

(๕) สิทธิรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบหรืออาจกระทบสิทธิของตน และมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๐)

(๖) สิทธิในการขอคู่มือเอกสารที่จำเป็น คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน เว้นแต่เป็นเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัยหรือเป็นความลับ (มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒) ซึ่งหลักเกณฑ์ขอตรวจดูเอกสารได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

(๗) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว คณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ (มาตรา ๓๓)

(๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการ คำสั่งทางปกครองจะต้องแสดงเหตุผลของคำสั่งไว้ เพื่อความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งคำสั่ง (มาตรา ๓๗) เว้นแต่คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่กฎหมายยกเว้นไว้ เช่น เป็นกรณีที่มีผลตามคำขอเหตุผลเป็นที่รู้อยู่แล้ว เป็นกรณีที่ต้องรักษาความลับ หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน (มาตรา ๓๗) และมาตรา ๓๘ ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงยกเว้นคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง

(๙) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์โต้แย้ง เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องระบุถึงกรณีที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๐)

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีคำแนะนำถึงหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ที่ ๑/๒๕๔๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว

ข สถานภาพของคู่กรณี คู่กรณีจะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคลธรรมดาก็ได้ (มาตรา ๒๑) หากเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๒)

๔. แบบของคำสั่งทางปกครอง

โดยทั่วไปการออกคำสั่งทางปกครองจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือรูปแบบอื่นก็ได้ (มาตรา ๓๔) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักการของแบบคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

ก. คำสั่งทางปกครองที่ทำโดยวาจา กรณีที่มีการทำคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาอาจเกิดในกรณีเร่งด่วนหรือโดยสภาพของคำสั่งไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานดับเพลิง หากคู่กรณีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนสิทธิของตนและประสงค์จะทราบเหตุผลในคำสั่งก็สามารถขอให้ผู้ออกคำสั่งนั้นยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือได้ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา ๓๕)

ข. คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๖) นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้คำสั่งต้องมีเหตุผลประกอบ โดยจะต้องมีทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗)

ค. คำสั่งโดยวิธีอื่น ๆ ได้แก่ ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เช่น สัญญาหรือป้ายประกาศต่าง ๆ

๕. ผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อคู่กรณีได้รับแจ้ง และย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไข หรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๕๒) พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติ และข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการรับทราบคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

ก. ได้รับรู้ทางเสียงและแสงขณะกระทำการ เช่น สัญญาณไฟจราจร สัญญาณเตือนภัย ฯลฯ

ข. ได้รับแจ้งเป็นวาจาขณะกระทำการ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร คำสั่งด้วยวาจาของเจ้าหน้าที่

ค. ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้

(๑) การส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรงจะมีผลทันทีเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวด้วยตนเองหรือเมื่อคำสั่งนั้นไปถึงภูมิลำเนาของผู้รับแม้ว่าจะเปิดอ่านภายหลัง (มาตรา ๖๙ วรรคสอง)

(๒) ประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ ใช้ได้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นมีผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกิน ๕๐ คนขึ้นไป การแจ้งจะมีผลสมบูรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ๑๕ วันนับแต่วันที่ประกาศ (มาตรา ๗๒)

(๓) การประกาศทางหนังสือพิมพ์ ใช้ได้ในกรณีเกี่ยวข้องกับผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑๐๐ คน โดยที่ไม่รู้ตัวและภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งเป็นใคร การแจ้งคำสั่งดังกล่าวจะมีผลเมื่อพ้น ๑๕ วันนับแต่วันประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้น (มาตรา ๗๓)

๖. การอุทธรณ์คำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีผลเป็นการเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการโต้แย้งคำสั่งที่ตนไม่เห็นด้วย ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสตรวจสอบคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไปแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมเหตุสมผล ก็มีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเยียวยาความเสียหายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีจำนวนลดน้อยลงและเป็นคดีที่มีลักษณะเด่นชัดอีกด้วย

ก. ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ คู่กรณีที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ข. อุทธรณ์ต่อผู้ใด กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักการว่า การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็น

การเฉพาะ แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งของรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งทางปกครองของ คณะกรรมการ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวสามารถทำได้โดย การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ค. กำหนดเวลาอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

ง. รูปแบบของคำอุทธรณ์ การอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีเนื้อหาสาระทั้งใน ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ และระบุข้อโต้แย้งหรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ทางปกครองไว้ให้ชัดเจน (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

จ. การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๖) ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕)

ฉ. ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์อาจมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ หรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจในความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา ๔๖)

๗. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะเพิกถอน คำสั่งนั้นได้เสมอ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

ก. ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง เป็นอำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง)

ข. ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์หรือมีการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลแล้วก็ตาม และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่สามารถเพิกถอนได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง)

ค. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้อง เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ถ้า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้ทำขึ้นโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือมีการ ปกปิดข้อเท็จจริง หรือเกิดจากการข่มขู่ หรือจูงใจโดยมิชอบ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีระยะเวลา (มาตรา ๔๙ วรรคสอง) การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนได้ทั้งหมดหรือแต่ บางส่วน และจะเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ก็ได้ (มาตรา ๕๐)

ง. ผลจากการเพิกถอนคำสั่ง ในกรณีที่การเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาจ่ายค่าทดแทนความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๕๒) ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความสุจริตของผู้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นด้วย ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่ง ผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายได้ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการเพิกถอน

๘. การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเยียวยาภายใน ฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่งไม่ว่าจะอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดการอุทธรณ์แล้วก็ตามการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้ (มาตรา ๕๔)

ก. มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

ข. คู่กรณีที่แท้จริงมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง

ค. เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งไม่มีอำนาจ

ง. ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

จ. การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่ผู้ขอได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔)

๙. มาตรการบังคับทางปกครอง

เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการกำหนดมาตรการบังคับขึ้นในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่มีหลักการสำคัญว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น มีความชัดเจนแน่นอน (มาตรา ๕๖ วรรคสาม มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้โดยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด มาตรการบังคับทางปกครองแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ก. คำสั่งให้ชำระเงิน เช่น สั่งให้ชำระค่าปรับ จ่ายเงินเข้ากองทุน ชำระค่าธรรมเนียม ฯลฯ หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับโดย การยึดอายัดเงิน หรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการชำระหนี้ตามคำสั่ง แต่ก่อนใช้มาตรการบังคับโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับ ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน (มาตรา ๕๗)

ข. คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น สั่งให้ยุติการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย สั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะ สั่งปิดโรงงาน ฯลฯ เป็นต้นหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับ ดังนี้

(๑) เข้าดำเนินการแทน เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่มอบหมายอาจเข้าดำเนินการตามที่สั่งให้กระทำนั้นเสียเอง และหากมีค่าใช้จ่ายใด จะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว (มาตรา ๕๘ (๑))

(๒) ให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๕๘ (๒))

ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับใด ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองก่อนในระยะเวลาอันสมควร และในหนังสือเตือนจะต้องระบุมาตรการบังคับให้ชัดเจน และระบุมาตรการบังคับไว้เพียงมาตรการเดียว รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายเข้าดำเนินการแทนหรือจำนวนค่าปรับ (มาตรา ๕๙)

๑๐. ระยะเวลาและอายุความ

การนับอายุความในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยหลักจะไม่นับรวมวันแรกแห่งระยะนั้น เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นการอื่น โดยเฉพาะ ส่วนการสิ้นสุดของระยะเวลา หากเป็นวันหยุดทำการงานของเจ้าหน้าที่ ให้นับวันหยุดนั้นเข้าไปด้วย หมายความว่า ถ้าครบกำหนดในวันนั้นแม้จะเป็นวันหยุดทำการ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ จะเลื่อนไปดำเนินการในวันเปิดทำการตามปกติไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ประชาชนต้องกระทำการไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการของเจ้าหน้าที่ก็ดีหรือวันหยุดตามประเพณีของผู้รับคำสั่งก็ดี ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำการปกติถัดจากวันหยุดนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๖๔)

ส่วนการขอยายระยะเวลาสามารถกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะพิจารณาขยายระยะเวลาก่อนหรือหลังระยะเวลานั้นก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุที่ไม่อาจกระทำได้แล้วที่สุดลง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖) เมื่อมีการอุทธรณ์หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทั้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย (มาตรา ๖๗)

๑๑. คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

ปัจจุบันนี้มีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป เพื่อให้การพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- (ก) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)
- (ข) กรณีพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ (มาตรา ๗๖)
- (ค) คณะกรรมการที่เข้ามาแทนหรือเพิ่มขึ้น ระหว่างวาระของคณะกรรมการ (มาตรา ๗๗)
- (ง) การให้กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทพ้นก่อนครบวาระ (มาตรา ๗๘)
- (จ) การกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการ (มาตรา ๗๙)
- (ฉ) วิธีการประชุม (มาตรา ๘๐)
- (ช) อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ (มาตรา ๘๑)
- (ซ) การลงมติของคณะกรรมการ (มาตรา ๘๒)
- (ฌ) ต้องจัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ (มาตรา ๘๓)
- (ญ) การจัดทำคำวินิจฉัยและความเห็นแย้ง (มาตรา ๘๔)

สรุปสาระสำคัญของ พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง/