

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครอง

กรมการคำภายในได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๔๐๒/๑๑๖๐๘ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อแนวทางปฏิบัติในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองกรณีรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมการคำภายในมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า กรณีที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งนั้นไว้ ถือว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองสิ้นสุดลงแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะนำเรื่องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักการทบทวนทางกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ไม่อยู่ในสภาพที่จะรับผิดชอบได้ว่าเรื่องใดจะฟ้องคดีต่อศาลได้หรือไม่และภายในระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ ๑/๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า กรณีที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งนั้นไว้ เมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองด้วย ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ ๑/๒๕๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

กรมการคำภายในจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อหาหรือในเรื่องดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครอง โดยมีประเด็นข้อหาหรือ ๒ ประเด็น คือ

๑. การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ จะต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

๒. กรณีที่ต้องแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถ้าระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองผิดพลาดคลาดเคลื่อนจะมีผลอย่างไรต่อผู้ได้รับคำสั่งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่แจ้งคำสั่งดังกล่าว และเจ้าหน้าที่จะแจ้งคำสั่งใหม่หรือแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้จะต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ และเป็นการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเป็นการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต้องกระทำต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา ๔๕^๑ ประกอบกับมาตรา ๔๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว มาตรา ๔๘ ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยบทเฉพาะกาลมาตรา ๘๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น จะต้องอุทธรณ์ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๔๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวไม่ต้องการให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ ดังนั้น จึงบัญญัติให้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการที่มาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้มาตรา ๔๘ เป็นอันยกเลิกเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายต้องการให้ศาลปกครอง

^๑ มาตรา ๔๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

^๒ มาตรา ๔๘ คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๘๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก

ทำหน้าที่ตามมาตรา ๔๘ แทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงเห็นว่ากรณีนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด

ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีนั้น เนื่องจากตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีไม่ต้องมีการอุทธรณ์ ดังนั้น หากประสงค์จะได้แย้งคำสั่งดังกล่าวก็ต้องโต้แย้งต่อศาลปกครองเช่นกัน

สำหรับปัญหาว่า ในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นการแจ้งตามมาตรา ๔๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามมาตรา ๕๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้บังคับกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติเฉพาะสำหรับคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ การแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้จึงมิใช่การแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่ ๒ หากมีการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยผิดพลาดจะมีผลเป็นอย่างไรและเจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขข้อผิดพลาดได้หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๐ วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่าตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว” และ “ถ้า

^๔ มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

^๕ มาตรา ๕๐ คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

ไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง”

การที่มาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้ถ้อยคำว่า “มิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง” หมายความว่า ทั้งกรณีการไม่ได้แจ้งสิทธิฟ้องคดีและกรณีการแจ้งสิทธิผิดพลาดด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขใหม่ให้ถูกต้องได้ ส่วนผลก็ย่อมเป็นไปตามที่มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้คือ เมื่อแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองในภายหลังก็ต้องเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีปกครองใหม่ นับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งสิทธิ หรือถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิ สิทธิฟ้องคดีปกครองของผู้รับคำสั่งก็จะขยายไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง



(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๕