

ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

1.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” นั้นเป็นถ้อยคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้แทนการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตกลงไปในแดนของกฎหมายปกครอง เพื่อก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายออกไปภายนอกฝ่ายปกครองโดยมีลักษณะเป็นรูปธรรมและใช้กับบุคคลเฉพาะราย นอกจากคำว่าคำสั่งทางปกครองแล้วในวงการวิชาการกฎหมายไทยยังมีการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” นั่นก็คือคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ซึ่งการใช้คำว่านิติกรรมทางปกครองก็มีการใช้ในความหมายที่ต่างกันดังนี้¹

นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครองและเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย โดยไม่คำนึงว่าการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวหรือเป็นการตกลงกับปัจเจกบุคคล ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองตามความหมายนี้ จึงหมายถึง กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง หมายถึง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครอง และเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย แต่การก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นการต้องเป็นใช้อำนาจฝ่ายเดียวเท่านั้น ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองตามความหมายนี้จึงหมายถึง กฎ และคำสั่งทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ หมายถึง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครอง และเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะราย ซึ่งการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นการต้อง

¹วโรจนะ ภาศิริรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2549) ,น. 91.

เป็นใช้อำนาจฝ่ายเดียวเท่านั้น ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองตามความหมายนี้จึงหมายถึง “คำสั่งทางปกครอง”

เนื่องจากการใช้ศัพท์ทางกฎหมายในการเรียกการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตกลงไปในแดนของกฎหมายปกครอง เพื่อที่จะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายออกไปภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมและใช้กับบุคคลเฉพาะราย ยังมีความสับสนกันอยู่ในการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้มีการบัญญัติให้เรียกการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นการแปลมาจากคำว่า “Verwaltungsakt” ของเยอรมัน² หากจะแปลตรงตัวตามศัพท์แล้ว Verwaltungsakt ก็คือ การกระทำทางปกครอง³ แต่เนื่องจากการแปล Verwaltungsakt ว่าคำสั่งทางปกครองจะทำให้ตรงความหมายที่แท้จริงของ Verwaltungsakt มากกว่า ดังนั้น จึงมีการแปล Verwaltungsakt ว่า “คำสั่งทางปกครอง”

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ โดยบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อพิจารณาความหมายของคำสั่งทางปกครองตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วก็จะพบว่า ความหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นมีอยู่สองความหมายด้วยกัน คือ ความหมายโดยแท้ และความหมายที่ได้

²ในการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ได้นำเอาวิธีพิจารณาว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง (verwaltungsverfahrensgesetz 1976) มาเป็นแนวทางในการยกร่าง ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีความคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน

³บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม), 2538, น.22.

บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง เหตุที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดได้ว่าการกระทำใดเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากว่าแม้ได้มีการบัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองเอาไว้แล้วก็ตาม แต่ก็อาจเกิดกรณีที่เป็นข้อถกเถียงว่าการกระทำดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมอบอำนาจให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดได้ว่าการกระทำใดบ้างที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

- (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า ให้สิทธิประโยชน์
- (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
- (5) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

1.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

จากความหมายของคำสั่งทางปกครองที่ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว สามารถแยกองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองได้ห้าประการด้วยกัน

1.2.1 เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองเอาไว้ว่า “เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่” ดังนั้น องค์ประกอบประการแรกของคำสั่งทางปกครองก็คือ เจ้าหน้าที่

คำว่า เจ้าหน้าที่ นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้เช่นกัน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า “เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการ

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ข้างต้นแล้ว “เจ้าหน้าที่” อาจเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ก็ได้ แต่เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมุติในทางกฎหมาย มิได้มีชีวิตอยู่ในทางข้อเท็จจริง ดังนั้นการกระทำของนิติบุคคลจึงต้องกระทำผ่านผู้แทน หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทน ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลก็ได้ กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วผู้ซึ่งใช้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองในทางข้อเท็จจริงจึงมีเพียงบุคคลธรรมดาและคณะบุคคลเท่านั้น

แม้การที่มาตรา 5 จะกำหนดเอาไว้ว่าคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่เราก็ไม่สามารถสรุปได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดนั้นถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเสมอไป แต่การจะพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นคำสั่งทางปกครองยังต้องพิจารณาให้ครบองค์ประกอบตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ว่าคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าหากเป็นการกระทำของเอกชน โดยทั่วไปไม่สามารถถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เอกชนได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจรัฐบางประการ การใช้อำนาจของเอกชนนั้นก็อาจถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน

ในกรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองกระทำโดยบุคคลผู้ซึ่งไม่ได้เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้น แต่ได้แสดงตนว่าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้น คำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ถือว่าเป็นโมฆะ⁴

1.2.2 เป็นการใช้อำนาจปกครอง

การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนประเภทที่เป็นอำนาจปกครอง⁵ การที่จะให้คำจำกัดความของอำนาจปกครองในลักษณะพรรณนานั้นทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากลักษณะของ

⁴วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง”, ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2541),น.50.

⁵วรวจน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น 102.

งานทางปกครองที่ค่อนข้างหลากหลาย แต่เนื่องจากอำนาจปกครองนั้นก็ถือว่าเป็นอำนาจรัฐชนิดหนึ่ง ดังนั้น การใช้อำนาจปกครองจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการใช้อำนาจรัฐ คือเป็นไปในลักษณะอำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าบังคับเอากับเอกชนโดยที่เอกชนไม่ต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด เมื่อการให้คำจำกัดความของอำนาจปกครองในลักษณะพรรณนาทำได้ค่อนข้างยาก ดังนั้นการให้คำจำกัดความของอำนาจปกครองในทางปฏิเสฐจึงสามารถอธิบายลักษณะของอำนาจปกครองได้ชัดเจนกว่า อำนาจปกครองปกครองนั้นก็คือ การใช้อำนาจรัฐที่เป็นอำนาจมหาชนที่มีใช้อำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการ หรือ อำนาจบริหารในลักษณะที่เป็นอำนาจรัฐบาลโดยเฉพาะ⁶ ดังนั้นหากเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอื่นที่มีใช้อำนาจปกครอง คำสั่งนั้นจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกคำสั่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งหยุดการอภิปราย กรณีนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการใช้อำนาจดำเนินการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ได้อาศัยอำนาจปกครองแต่อย่างใด

โดยที่การใช้อำนาจปกครองก็คือการใช้อำนาจรัฐชนิดหนึ่ง ดังนั้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้กระทำลงในแดนของกฎหมายเอกชน เช่น การบอกเลิกสัญญาเช่า จึงไม่อาจถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้เพราะไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจฝ่ายเดียวเหนือกว่าบังคับเอากับเอกชนแต่อย่างใด และเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นการกระทำลงโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่เข้าตกลงกับเอกชนแม้จะเป็นนิติสัมพันธ์ในแดนของกฎหมายปกครองก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่อาจจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ซึ่งต้องไปพิจารณาถึงองค์ประกอบของสัญญาทางปกครองที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ด้วย

อนึ่ง การจะพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใดใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ มิได้พิจารณาจากตัวองค์กร แต่จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของการกระทำเป็นหลัก ดังนั้นแม้เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ หรือองค์กรบริหาร ก็อาจเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจปกครองได้ เช่น คำสั่งไล่ผู้พิพากษาออกจากราชการโดยประธานศาลฎีกาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 ก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้จะเป็นคำสั่งทางที่ออกโดยองค์กรตุลาการก็ตาม เนื่องจากกรณีนี้ ประธานศาลฎีกา

⁶“รายงานวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน”, โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง, (มีนาคม 2548), น.101.

ไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในฐานะผู้พิพากษา แต่อาศัยอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

1.2.3 เป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์หรือกำหนดกฎเกณฑ์

คำสั่งทางปกครองจะต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งมุ่งจะให้เกิดผลในทางกฎหมาย นั่นก็คือ การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจทางปกครองกระทำการใดๆ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เองที่ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจากปฏิบัติการทางปกครอง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าปฏิบัติการทางปกครองนั้นแม้จะเป็นการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง แต่ก็มุ่งเพียงผลในทางข้อเท็จจริง มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลแต่อย่างใด เพียงแต่อาจมีกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยมุ่งผลในทางข้อเท็จจริง แต่ปรากฏว่าได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น กรณีเช่นนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จำต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมุ่งจะกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ที่จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องมิใช่เป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เว้นเสียแต่ว่าการกระทำนั้นจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในระดับที่รุนแรงจนถึงขนาดแยกออกจากคำสั่งทางปกครองในชั้นปลาย และดำรงอยู่ได้โดยตัวของมันเอง⁷ ดังนั้น คำสั่งต่างๆ ที่ยังไม่ถือว่าเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงถือว่าเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองแม้ว่าคำสั่งดังกล่าวนั้นอาจจะกระทบสิทธิของผู้รับคำสั่งก็ตาม

1.2.4 มีผลเฉพาะกรณี

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 5 ได้ให้นิยามของคำสั่งทางปกครองว่า คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ดังนั้นองค์ประกอบอีกประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครองก็คือ การเกิดผล

⁷วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น 110.

เฉพาะกรณีเหตุนี้เพราะว่า ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 5 ได้ให้นิยามของกฎเอาไว้ว่า กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เมื่อนิยามของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 5 กำหนดว่าการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่ไม่รวมถึงการออกกฎ ดังนั้นคำสั่งทางปกครองจึงต้องเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมให้มีผลกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารถระบุตัวโดยเฉพาะเจาะจงลงไปได้

1.2.5 มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

แม้องค์ประกอบในข้อนี้ของคำสั่งทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่ในทางวิชาการก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการจะเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้น จะต้องมีความเป็นลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในข้อนี้ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นแตกต่างจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง การมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งกับประชาชนเท่านั้น แต่การกำหนดกฎเกณฑ์กับบุคคลที่มีนิติสัมพันธ์พิเศษทางกฎหมายปกครอง ในบางกรณีอาจถือเป็นคำสั่งทางปกครองได้ นิติสัมพันธ์พิเศษทางกฎหมายปกครอง เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลบางประเภทเช่น ข้าราชการ นักโทษ ซึ่งยอมตนให้อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ นิติสัมพันธ์ประเภทนี้จะแยกพิจารณาเป็นความสัมพันธ์ในเรื่องงานและความสัมพันธ์พื้นฐาน ความสัมพันธ์ในเรื่องงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานซึ่งถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งนั้นเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครองและไม่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ส่วนบุคคล ดังนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ส่วนความสัมพันธ์พื้นฐานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อเปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ส่วนบุคคล ในกรณีที่มีการออกคำสั่งมากระทบกับสิทธิและหน้าที่ส่วนบุคคล เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าคำสั่งนั้นมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

1.3 การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” ดังนั้นหากยังไม่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้รับคำสั่งก็จะถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นยังไม่มีผลในทางกฎหมาย การแจ้งในที่นี้จะต้องเป็นการแจ้งตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้เท่านั้น

เรื่องการแจ้งนี้หากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีผู้รับคำสั่งทางปกครองหลายคน ก็จะถือเอาเวลาที่แต่ละคนได้รับแจ้งเป็นเวลาที่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลทางกฎหมาย ดังนั้น การเริ่มมีผลทางกฎหมายของแต่ละคนจึงอาจไม่พร้อมกัน เหตุที่ต้องให้ความสำคัญของการเริ่มมีผลทางกฎหมายก็เนื่องมาจากว่าเมื่อคำสั่งทางปกครองเริ่มมีผลทางกฎหมาย ระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็จะเริ่มนับทันที ดังนั้นหากพิจารณาระยะเวลาที่คำสั่งทางปกครองผิดพลาดก็อาจทำให้การคำนวณระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองผิดพลาดไปด้วย

1.3.1 หลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ในเรื่องการแจ้งนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 4 ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเอาไว้ ซึ่งกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแจ้งในหมวด 4 นี้มีได้ใช้เฉพาะกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการแจ้งนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ก็ได้⁸ และในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแจ้งเอาไว้ก็ให้ถือตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ไม่ต้องนำเอากฎเกณฑ์เรื่องการแจ้งที่กำหนดในหมวด 4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 4 ได้แบ่งการแจ้งออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกันคือ การแจ้งด้วยวาจา การแจ้งเป็นหนังสือ และการแจ้งด้วยวิธีการอื่น

⁸มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง “ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ”

1.3.1.1 การแจ้งด้วยวาจา

มาตรา 69 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้” การแจ้งด้วยวาจาเป็นการแจ้งที่ต้องมีผู้รับอยู่แล้ว ในขณะที่แจ้งและยอมมีผลโดยทันทีในขณะที่รับแจ้งนั้น ไม่ว่าจะป็นกรณีที่แจ้งแก่ผู้ที่อยู่ต่อหน้า หรือผู้ที่อยู่ห่างโดยระยะทางก็ตาม ตัวอย่างของการแจ้งด้วยวาจา เช่น การพูดกันต่อหน้า การพูดผ่านโทรศัพท์ หรือวิทยุ

ในกรณีที่ตอนท้ายของมาตรา 69 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ” เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งที่จะขอให้ทำหนังสือยืนยันการแจ้งด้วยวาจาเท่านั้น มิได้หมายความว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะปฏิเสธไม่ยอมรับคำสั่งทางปกครองที่แจ้งด้วยวาจา โดยเพียงให้เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือเสียก่อนได้ และในกรณีนี้จะถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลตั้งแต่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาแล้ว

1.3.1.2 การแจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือเป็นวิธีปฏิบัติที่ใช้ทั่วไปในทางปกครองเพราะชัดเจนและมีหลักฐานสนับสนุนไว้ใช้พิสูจน์ได้ต่อไป สำหรับวิธีการแจ้งเป็นหนังสือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเอาไว้ตั้งแต่มาตรา 69 วรรคสองถึงมาตรา 74 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 วิธี ดังนี้

ก. การแจ้งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง

การแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยส่งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงนั้น บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น” ในกรณีนี้แม้ว่าผู้รับคำสั่งจะยังไม่ได้เปิดอ่านคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลทางกฎหมายแล้วเพราะกฎหมายกำหนดให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง และเมื่อได้รับแจ้งในคำสั่งทางปกครองก็จะมีผลทางกฎหมายทันที

ข. การแจ้งไปยังภูมิลำเนา

การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสืออีกวิธีการหนึ่งก็คือการส่งคำสั่งทางปกครองไปยังภูมิลำเนา⁹ ในกรณีนี้คำสั่งทางปกครองก็จะมีผลเมื่อคำสั่งทางปกครองไปถึงผู้รับคำสั่ง โดยไม่

⁹ มาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ค่านิ่งว่าผู้รับคำสั่งจะทราบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด และหากมีการแจ้งที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ การแจ้งไปยังที่อยู่ที่ไม่ไว้ก็ถือว่าเป็นได้แจ้งไปยังภูมิลำเนาแล้ว¹⁰ โดยวิธีการแจ้งไปยังภูมิลำเนานั้นกฎหมายก็กำหนดไว้หลายวิธี ได้แก่

ข.1 การให้บุคคลนำส่ง

มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่าการแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ ก็ให้ส่งกับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น ในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับก็ให้วางหนังสือหรือปิดหนังสือไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 กำหนดพนักงานที่จะมาเป็นพยานเอาไว้ดังนี้

เจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือเพื่อแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่จะต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่มีผู้รับ ได้แก่ 1) เจ้าพนักงานตำรวจ 2) ข้าราชการส่วนกลาง 3) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่ (ก) กำนัน (ข) แพทย์ประจำตำบล (ค) สารวัตรกำนัน (ง) ผู้ใหญ่บ้าน (จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน(ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

ข.2 การส่งทางไปรษณีย์

มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้นำการส่งไปรษณีย์ตอบรับมาใช้ในการแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น ทั้งนี้การส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ก็ถือว่าเป็นไปรษณีย์ตอบรับอย่างหนึ่งด้วย¹¹

¹⁰มาตรา 69 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:จักรีวิชาการพิมพ์, 2540), น.363.

ข.3 การส่งทางโทรสาร

เรื่องนี้กำหนดไว้ใน มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เอาไว้ว่า ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลาที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น

ค. การแจ้งโดยการปิดประกาศ

ในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว¹²

ง. การแจ้งโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์

ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับ หรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว¹³ การแจ้งในหนังสือพิมพ์นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือพิมพ์จากส่วนกลางเท่านั้น อาจเป็นหนังสือพิมพ์ในท้องถิ่นนั้นก็ได้ แต่ต้องได้ความว่าหนังสือพิมพ์ดังกล่าวมีจำนวนพิมพ์แพร่หลายมากเพียงพอในท้องถิ่น ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีการจำหน่ายหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นอย่างแพร่หลายเพียงพอจะนำมาลงปิดประกาศไม่ได้ และหากได้มีการปิดประกาศในหนังสือพิมพ์เช่นนั้นก็ต้องไม่ถือว่ามีการแจ้งตามกฎหมายกำหนด¹⁴ คำสั่งทางปกครองจึงยังไม่เกิดผลในทางกฎหมายขึ้น

¹²มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹³มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁴ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 11, น.365.

1.3.1.3 การแจ้งด้วยวิธีการอื่น

กรณีนี้เป็นกรณีที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 68 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกฎหมายกำหนดว่าถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้มีผลเมื่อได้แจ้ง ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 5(2540) กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที

1.3.2 ผลในทางกฎหมายของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

เมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทันที โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งจะทราบถึงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ผลของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้เป็นเพียงผลภายนอกของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นเครื่องชี้ว่าการนับระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มเมื่อใดเท่านั้น¹⁵

1.4 การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ตกเป็นโมฆะ¹⁶ เมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมต้องมีผลในทางกฎหมาย การจะทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นสุดในทางกฎหมายลงไป สามารถทำได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

¹⁵วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง,” วารสารวิชาการเนืองในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, น. 169.

¹⁶การที่คำสั่งทางปกครองจะสิ้นสุดได้นั้น คำสั่งทางปกครองจำต้องมีผลในทางกฎหมายเสียก่อน แต่เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ตกเป็นโมฆะถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่เคยมีผลในทางกฎหมาย ดังนั้นจึงไม่อาจสิ้นสุดได้ รายละเอียดในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), น. 279-285. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1, (มกราคม-เมษายน 2549), น. 46 - 47, และ

1.4.1 สิ้นผลโดยการลบล้างขององค์กรผู้มีอำนาจ

องค์กรผู้ทรงอำนาจในการลบล้างคำสั่งทางปกครองมีอยู่ด้วยกันสององค์กร ได้แก่ องค์กรตุลาการ และองค์กรฝ่ายปกครอง การถูกลบล้างโดยองค์กรตุลาการในที่นี้หมายถึงการถูกลบล้างตามมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการลบล้างโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี กรณีแรกคือการลบล้างคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณา และสามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือออกไปแล้วไม่เหมาะสม ก็สามารถยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน¹⁷ กรณีที่สองคือการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ถือเป็นดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเริ่มการเองได้ การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้ สามารถทำได้โดยการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง¹⁸ ซึ่งเงื่อนไขในการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นก็

เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, "ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 48 - 58.

¹⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น.195.

¹⁸ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ใช้คำว่า "การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง" เพียงคำเดียวไม่ได้แยกการใช้ถ้อยคำระหว่างการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายออกจากกันแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในทางตำราปรากฏว่าได้มีการแยกการใช้ถ้อยคำระหว่างการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ออกจากกัน ในกรณีที่เป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แปลมาจากคำศัพท์ในภาษาเยอรมันว่า Rücknahme โดย รศ. ดร.บุญศรี มีวงศ์ อุโฆษ และรศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้แปลว่า "การเพิกถอน" คำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดีในคำศัพท์คำเดียวกันนี้เอง รศ.ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้แปลว่า "การยกเลิก" คำสั่งทางปกครอง กรณีที่เป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแปลมาจากคำศัพท์ในภาษา

เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ใน มาตรา 49 ถึงมาตรา 53

1.4.2 สิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลา

ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นหากเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่งที่ชัดเจนแน่นอนในอนาคต องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถกำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งในเรื่องนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดนี้เอาไว้ใน มาตรา 39 (2) ซึ่งในกรณีนี้หากถึงกำหนดเวลาสิ้นผลที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นก็สิ้นผลไปโดยอัตโนมัติ โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาทำลายผล (actus contrarius) ของคำสั่งทางปกครองนั้นอีก

1.4.3 สิ้นผลโดยเหตุอื่น

นอกจากการสิ้นผลโดยการลบล้างขององค์กรผู้มีอำนาจ หรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาแล้ว คำสั่งทางปกครองก็อาจสิ้นผลได้โดยเหตุอื่นๆ อีก เช่น สิ้นผลลงเนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ได้เกิดขึ้น หรือจะเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองบรรลุผลแล้วและไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างใดอีก เป็นต้นว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ชุมนุมสลายการชุมนุม ต่อมาผู้ชุมนุมได้สลายการชุมนุมแล้ว ก็ถือว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นได้สิ้นผลลง

ภาษาเยอรมันว่า Widerruf โดย รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และรศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้แปลว่า “การยกเลิก” คำสั่งทางปกครอง แต่ รศ.ดร. กมลชัย รัตนสากาวงศ์ ได้แปลว่า “การเพิกถอน” คำสั่งทางปกครอง รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำดังกล่าว โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง”, ใน พนม เอี่ยมประยูร (บรรณาธิการ), รวมบทความทางวิชาการ ฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน ,2541) น.16. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น 195-196.

1.5 ผลผูกพันและผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง

1.5.1 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง

ลักษณะพิเศษของคำสั่งทางปกครองประการหนึ่งที่แตกต่างกันจากการกระทำทางปกครองรูปแบบอื่นก็คือ การมีผลในทางกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย โดยเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นจะผูกพันตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตามทันที โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลในทางกฎหมายแล้วย่อมต้องผูกพันต่อบุคคลและองค์กรต่างๆ ในลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

ในกรณีแรกผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลในทางกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นได้¹⁹ หมายความว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเองก็ต้องถูกผูกพันโดยคำสั่งทางปกครองที่ตนได้ออกไปแล้วเช่นกัน แต่ความผูกพันดังกล่าวก็ไม่ใช่ความผูกพันเด็ดขาด เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เสมอ หากปรากฏข้อเท็จจริงเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้²⁰ แต่อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตว่าความผูกพันขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อคำสั่งทางปกครองที่ตนได้ออกไปนั้นอาจจะกลายเป็นความผูกพันในลักษณะเด็ดขาดได้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรู้เหตุที่ต้องยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ไม่ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุที่

¹⁹ วัณเสียวแต่ว่าเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อย ซึ่งหากเป็นกรณีนี้กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่แก้ไขได้เสมอ (ม. 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539)

²⁰ หลักเกณฑ์ในเรื่องการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกฎหมายกำหนดเอาไว้ใน ส่วนที่ 6 มาตรา 49-53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

จะต้องยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น²¹ (มาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539)

กรณีที่สองผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลในทางกฎหมายแล้ว บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าตนจะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งในกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้²² แต่การอุทธรณ์โต้แย้งดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นเสียแต่ว่าจะได้มีการทุเลาการบังคับไว้ก่อน²³

กรณีที่สามผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม คำสั่งทางปกครองจะถือได้ว่ามีผลผูกพันบุคคลที่สามก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้แจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปยังบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งไม่ใช่ความผูกพันในลักษณะที่เป็นเด็ดขาด เนื่องจากบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น สามารถโต้แย้งคัดค้านการออกคำสั่งทางปกครองได้และโดยการโต้แย้งดังกล่าวนั้น บุคคลที่สามจึงเข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

กรณีที่สี่ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อองค์กรฝ่ายปกครององค์กรอื่น ในทางกฎหมายปกครองคำสั่งทางปกครองไม่ได้มีผลผูกพันระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ยังมีผลผูกพันองค์กรฝ่ายปกครององค์กรอื่นให้ต้องเคารพคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

²¹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น 201.

²²รายละเอียดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 11*, น 382-402. และฤทัย หงส์สิริ, “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง”, ใน พนม เขี่ยมประยูร (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน ,2541), น.107-126 .

²³มาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

แต่หากเป็นกรณีที่เห็นประจักษ์ชัดได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ องค์การฝ่ายปกครองขององค์กรอื่นย่อมไม่ต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น

กรณีสุดท้ายผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อศาลปกครอง ในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลปกครองจะสามารถตรวจสอบได้เพียงแค่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถึงขนาดไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นเมื่อมีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้ว ศาลปกครองจึงต้องผูกพันการใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่หากเป็นกรณีที่การใช้ดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็สามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

1.5.2 ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง (Bestandkraft)²⁴

ข้อความคิดว่าด้วยผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองนี้เป็นการเทียบเคียงมาจากข้อความคิดว่าด้วยกับความเป็นที่สุดของคำพิพากษาของศาลที่เรียกว่า Rechtskraft เหตุที่ใช้ถ้อยคำที่ต่างกันก็เนื่องมาจากมีเนื้อหาของเรื่องที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ²⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกระบวนการพิจารณาความ หากเป็นกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ศาลจะวางตัวเป็นกลางเป็นแต่เพียงผู้วินิจฉัยคดีเท่านั้นแต่หากเป็นการพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่แล้ว

²⁴ คำว่า Bestandkraft เป็นศัพท์ในภาษาเยอรมัน ซึ่งตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “final binding” และมีความหมายในทำนองเดียวกับ “décision devenue définitive” ในภาษาฝรั่งเศส ในทางตำราของไทยได้มีผู้แปลคำศัพท์นี้ไว้ต่างกัันดังนี้ รศ. ดร.กมลชัย รัตนสกาวงค์ ได้แปลว่า “สภาพบังคับของนิติกรรมทางปกครองเป็นที่สุด” (ดู กมลชัย รัตนสกาวงค์ , หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2544 ,น.188) และแปลว่า “ความมีผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง” (ดู กมลชัย รัตนสกาวงค์, เพ็งอ้วง,น 143) รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ได้แปลศัพท์คำนี้ว่า “การดำรงอยู่ของผลบังคับของการกระทำทางปกครอง” (ดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18, น.162) ส่วน รศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้แปลว่า“ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง” (ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.206.)

²⁵ กมลชัย รัตนสกาวงค์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น 189.

องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเป็นทั้งผู้วินิจฉัยและคู่ปรับกันในเวลาเดียวกัน ดังนั้นการจะนำหลักการที่ใช้กับคำพิพากษามาใช้กับคำสั่งทางปกครองมาใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกรณีจึงไม่สามารถเป็นไปได้ แต่การใช้อำนาจปกครองของรัฐก็จำเป็นที่จะต้องมีความมั่นคงแน่นอนตามสมควร ข้อความคิดว่าด้วยผลบังคับของคำสั่งทางปกครองจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อมาสนับสนุนให้การดำเนินงานทางปกครองสามารถบรรลุผลลงได้

ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองเป็นคำที่ใช้เรียกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเด็ดขาด เป็นที่สุด ไม่อาจถูกโต้แย้งได้อีกต่อไป²⁶ กรณีที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเกิดผลบังคับผูกพันได้นั้นอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ยกตัวอย่างเช่น การที่บุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ระยะเวลาการอุทธรณ์โต้แย้งได้ล่วงพ้นไปแล้วโดยไม่มี การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น หรือมีการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแต่ศาลปกครองยกฟ้องและคดีถึงที่สุด หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดเมื่อออกมาแล้วมีผลบังคับผูกพันโดยทันทีไม่อาจถูกอุทธรณ์โต้แย้งได้

กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผู้รับคำสั่งทางปกครองหลายคน ผลบังคับผูกพันอาจจะเกิดขึ้นไม่พร้อมกันก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของแต่ละคน²⁷ ว่าล่วงพ้นไปแล้วหรือไม่ หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองคนใดได้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองหลายคนและปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองบางคนเท่านั้นที่ไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ จะเรียกผลบังคับผูกพันนั้นว่า “ผลบังคับผูกพันสัมพัทธ์” เมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีผู้ทรงสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้อีก จะเรียกผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ว่า “ผลบังคับผูกพันสัมบูรณ์”²⁸

²⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น 206.

²⁷ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลทางกฎหมายก็ต่อเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อบุคคลผู้รับคำสั่ง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองหลายคน ก็จะถือเอาเวลาที่แต่ละคนได้รับแจ้งเป็นเวลาที่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลทางกฎหมาย ดังนั้นการเริ่มมีผลทางกฎหมายของแต่ละคนจึงอาจไม่พร้อมกัน ดังนั้นระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของแต่ละคนจึงแตกต่างกัน

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น 207.

ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองอาจแยกได้เป็นสองกรณี ดังนี้ ประการแรก ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองในแง่รูปแบบ และประการที่สองผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองในแง่เนื้อหา

ประการแรกผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองในแง่รูปแบบ หมายถึง ความไม่สามารถถูกโต้แย้งออกไปอีกได้ของคำสั่งทางปกครอง²⁹ ซึ่งจะมีผลคล้ายคลึงกับการมีผลบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาที่ถึงที่สุดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ประการที่สองผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองในแง่เนื้อหา เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันแล้ว บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องผูกพันตามเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองอย่างเด็ดขาดไม่สามารถโต้แย้งใดๆ ได้อีกแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ในส่วนผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองในแง่เนื้อหาที่มีต่อองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งออกคำสั่งทางปกครองนั้นแม้ว่าจะต้องผูกพันตามคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ได้มีลักษณะเด็ดขาดเหมือนกรณีของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ แม้คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับผูกพันแล้วแต่องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งออกคำสั่งทางปกครองก็ยังสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้เสมอตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

แม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับผูกพันแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกฎหมายก็กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถร้องขอให้องค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่ได้ ซึ่งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขอพิจารณาใหม่นั้นกำหนดไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

²⁹ เฟิงอ้าง, น 206.