



รายงานผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ถนนพหลโยธิน

รายงานผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๖๘

จำนวน ๕๕๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย :

กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

Facebook : กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

YouTube : กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิมพ์ที่ :

บริษัท ธนาเพรส จำกัด

๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แขวง ๑๔ ถนนลาดพร้าว

แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐

โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๙๘๕๐-๕๑

E-mail : tanapress@gmail.com



รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๖) ถนนพหลโยธิน

คำนำ

ตลอดปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการจัดโครงการเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้มีการจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งได้จัดทำเอกสาร สื่อวีดิทัศน์ และ Infographic เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้ปรับปรุงใหม่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น เพื่อสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปในอีกทางหนึ่งด้วย

จัดทำโดย

กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	๓
บทสรุปผู้บริหาร	๖
ส่วนที่หนึ่ง บทนำ	๑๓
๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๕
๑.๑ ความเป็นมา	๑๕
๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๗
๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๖
๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๖
๒.๒ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๙
ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๕
๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๗
๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้	๔๗
๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๑
๑.๓ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี	๗๔

	หน้า
๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๔
๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๔
๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง	๗๖
๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๗๘
๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗	๗๘
๒.๕ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี ระหว่างวันพุธ ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๗ ถึงวันศุกร์ ที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๗	๘๐
๒.๖ โครงการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง สัญญาทางปกครอง ในวันศุกร์ ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๗	๘๑
ส่วนที่สาม ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๓
๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๕
๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ	๘๘
ส่วนที่สี่ บทความวิชาการ เรื่อง การบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ	๘๙
ส่วนที่ห้า ภาคผนวก	๑๐๙
ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่น่าสนใจ	๑๑๑
ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่น่าสนใจ	๑๗๗

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

โดยที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตลอดจนรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงได้จัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้น โดยมีเนื้อหาของรายงานแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เดิมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองปรากฏอยู่อย่างกระจัดกระจายในกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความเหมาะสมในการปฏิบัติภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงาน โดยส่วนมากจะพบว่ากฎหมายต่าง ๆ กำหนดเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการดำเนินการไว้ แต่ก็เพียงการกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการอย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มากกว่าโดยไม่คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นเท่าที่ควร ผลที่ตามมาคือการสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย รวมทั้งยังทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้โดยง่าย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการขึ้น ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลบังคับใช้แล้ว การปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชนจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นและประชาชนก็มีสิทธิในกระบวนการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ภายใต้หลักการดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกและความเป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับ

๒. องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ โดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวม ๑๑ เรื่อง มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการมีหนังสือสอบถามหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ปัญหาเกี่ยวกับคู่กรณีและการอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิขึ้นใหม่ทั้งหมด ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น การพิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ในภายหลังโดยมิได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้นำข้อเสนอแนะที่สำคัญของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รับทราบผลการพิจารณาข้อหารือ เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗) และผลการพิจารณาข้อหารือ เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร : กรณีคำสั่งแต่งตั้งของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๗/๒๕๖๗) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา

(คณะพิเศษ) รวมถึงข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกองกฎหมายปกครอง ได้จัดทำอินโฟกราฟิก (Infographic) เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการต่อไปด้วย

นอกจากนี้ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อำนวยความสะดวกในการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้จัดวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ส่วนที่สาม

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หน่วยงานของรัฐได้มีการหารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการบังคับใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม) เป็นจำนวนมาก โดยในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จำนวน ๕ เรื่อง โดยปรากฏปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมิได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ในกรณีปกติซึ่งอาจจำแนกได้ ๒ ลักษณะ คือ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอีกหน้าที่หนึ่ง หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายนั้น และ (๒) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะซึ่งมีความมุ่งหมายให้มีผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งจากประเด็นปัญหาที่มีการหารือมาแสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎกระทรวงดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิธีการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่มีหลักการควบคุมและกำกับดูแลการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นเป็นพิเศษ ทำให้เกิดอุปสรรคแก่หน่วยงานของรัฐผู้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกิดความล่าช้าหรือผิดพลาดและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง ปัจจุบันสำนักงานฯ ได้รับข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ออกและใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ซึ่งผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลจำกัดไว้เฉพาะบุคคลหรือองค์กรที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน และอาจเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดสำหรับคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองที่จำเป็นต้องยื่นเอกสารภาษาต่างประเทศซึ่งต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎหมาย ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การคัดค้านกรรมการจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่กรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสียผู้นั้นยกขึ้นเอง หรือคู่กรณีเป็นผู้ที่จะสามารถคัดค้านได้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้กรรมการคนหนึ่งคนใดสามารถยกเหตุความไม่เป็นกลางของกรรมการอื่นที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาทางปกครองได้ ดังนั้น มาตรการตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการจึงยังไม่เหมาะสมครบถ้วน และอาจส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางและส่งผลให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการ ดังนี้

(๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เห็นควรดำเนินการเป็นสองระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ในระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ต่อรัฐสภา ให้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่แก้ไขเพิ่มเติมตามร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวแล้ว

ระยะที่สอง เมื่อร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ให้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็วต่อไป

(๒) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยของเอกสารเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ กำหนดผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลให้เปิดกว้างมากขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานอันยอมรับได้ รวมทั้งกำหนดข้อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทย โดยคำนึงถึงระดับความสำคัญของเอกสารนั้น ๆ ประกอบด้วย

(๓) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ หรือมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดเพิ่มเติมเรื่องการคัดค้านกรรมการให้กรรมการคนหนึ่งคนใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองสามารถยกเหตุความไม่เป็นกลางของกรรมการอื่นที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาทางปกครองขึ้นได้ และหากวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีควมจำเป็นก็ควรกำหนดให้กรรมการที่ยกเหตุความไม่เป็นกลางดังกล่าวต้องออกจากที่ประชุมในระหว่างที่ที่ประชุมพิจารณาเรื่องส่วนได้เสียของกรรมการด้วยเพื่อเป็นการยกระดับมาตรการตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการและสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

บทความทางวิชาการ เรื่อง การบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ

ส่วนที่ห้า

ภาคผนวก

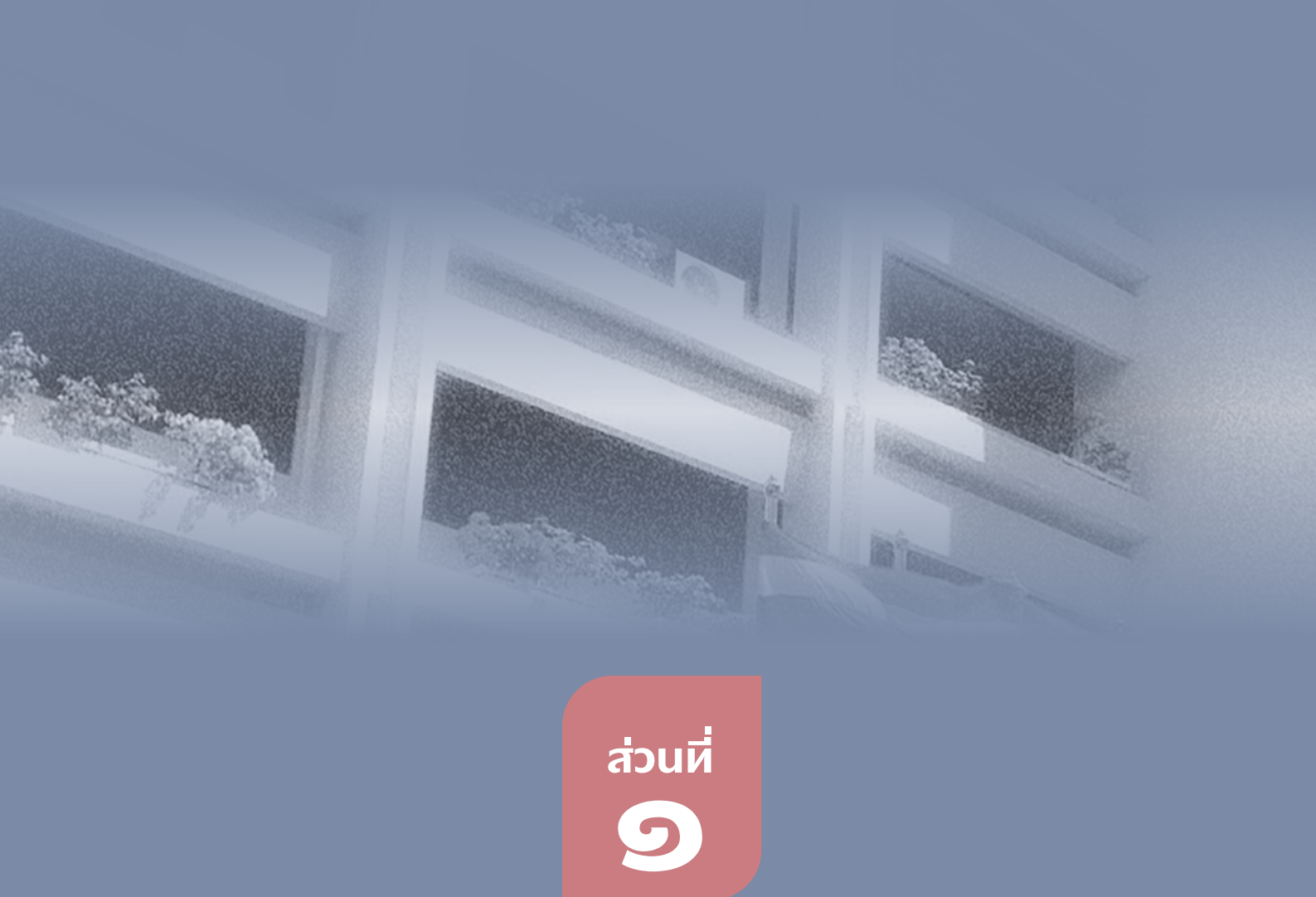
ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่น่าสนใจ

ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่น่าสนใจ



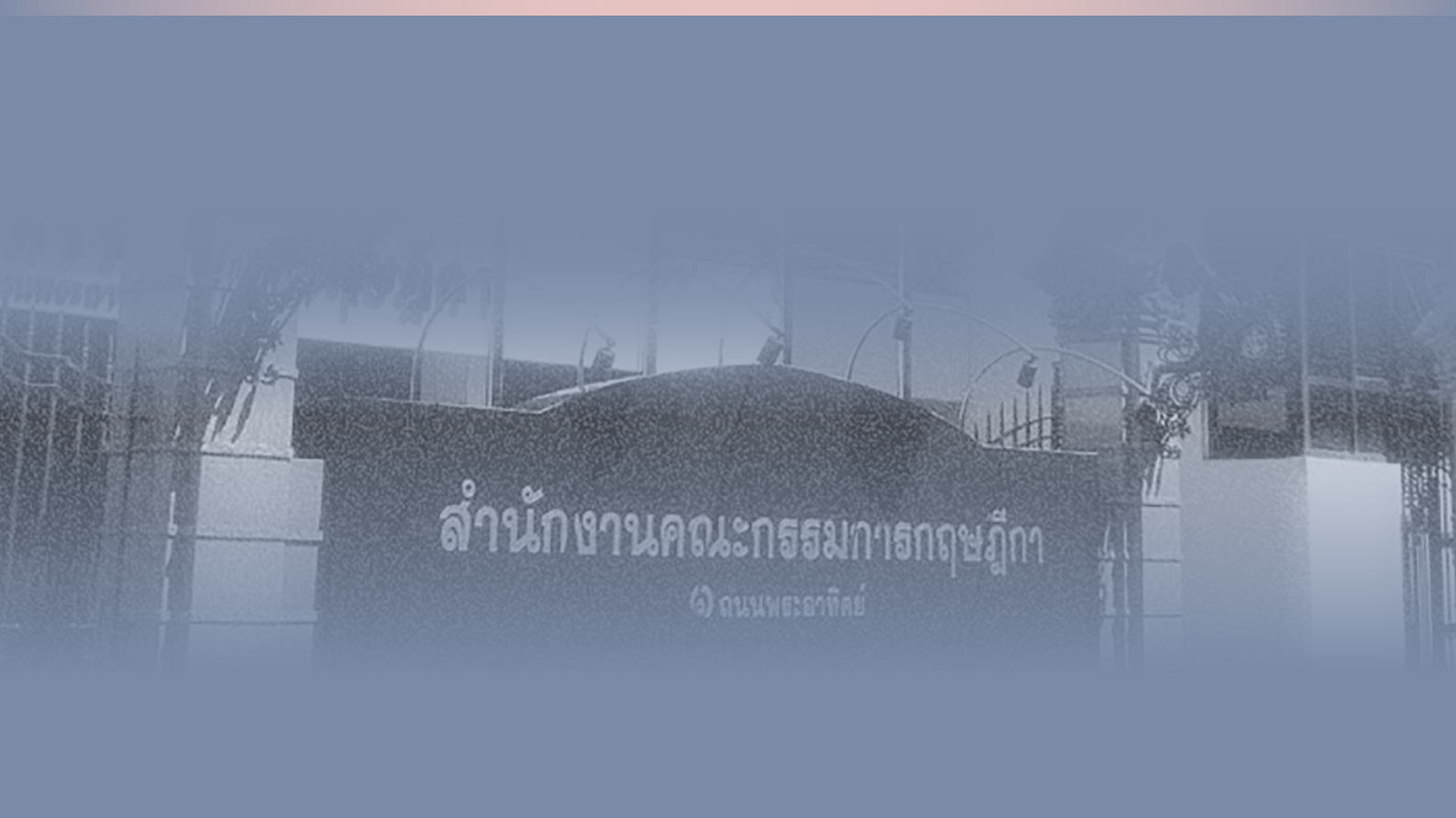
งานศิลปกรรม
| วัฒนธรรม
| อนุรักษ์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ถนนพหลโยธิน



ส่วนที่
๑

บทนำ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระธำทิศ



ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ ความเป็นมา

กฎหมายปกครองเกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยได้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ ต่อมาแม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในกฎหมาย แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไปตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำหรืองดเว้นกระทำ อนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการ แต่การกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการดำเนินการนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นักวิชาการไทยได้เริ่มกล่าวถึงความสำคัญที่จะจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยรองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้เขียนบทความ เรื่อง “ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ” ในวารสารนิติศาสตร์ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เร่งรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันจะเป็นการสร้างหลักประกันหรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบภายในขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประเทศไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน

สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัยมีแนวความเห็นที่ว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ จะช่วยเร่งการพัฒนากระบวนการกฎหมายปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ โดยนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะปรับปรุงวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการ ให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าว ให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจัดช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิधिพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง ในการนี้ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิधिพิจารณาทางปกครองได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิधिพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. จนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแนวทางและเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ในขณะนั้น เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ อย่างไรก็ดี โดยที่ในขณะนั้นมีร่างกฎหมายที่ต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณาพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิधिพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะบุคคลชุดเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงยังมิได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อรัฐสภา จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิधिพิจารณาทางปกครองจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐

เมื่อพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างละเอียด โดยกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงได้มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลักษณะการบังคับทางปกครอง ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะการบังคับทางปกครองให้มีความเหมาะสมต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหานี้และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ แล้วให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เว้นแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

อนึ่ง แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนของการบังคับทางปกครองแล้ว แต่โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ทำให้ปรากฏปัญหาหลายประการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ เห็นชอบหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสร็จแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่องกลับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาต่อไป

๑.๒ สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้แก่ การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีผลใช้บังคับสำหรับกรณีที่ไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีของขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น (มาตรา ๓) อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดกรณียกเว้นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไว้ ดังนี้

(๑) การดำเนินงานของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี

(๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- (๓) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง
- (๔) การพิจารณาคดีของศาล รวมทั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาการบังคับคดี และการวางทรัพย์
- (๕) การวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ
- (๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร
- (๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว
- (๙) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม
- (๑๐) การดำเนินกิจการที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้น

๑.๒.๑ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

บทนิยามที่สำคัญ

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการเฉพาะกรณี เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การไม่อนุมัติ การไม่อนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองสิทธิ การรับจดทะเบียน หรือคำสั่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล (คณะกรรมการ) และไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สภานายความ แพทยสภา หรือช่างรังวัดเอกชน

คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เอกชนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ (๑) ผู้ยื่นคำขอ เช่น ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล (๒) ผู้คัดค้านคำขอ เช่น ผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินของบุคคลอื่น (๓) ผู้ที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ที่อาจจะถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน (๔) ผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินที่สร้างสถานพยาบาล (มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑) ทั้งนี้ ผู้ที่เป็นคู่กรณีจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๒)

การกำหนดภาษาที่ใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศ คู่กรณีต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด โดยให้ถือว่าได้มีการยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ยอมรับเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศ พระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าได้มีการยื่นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์

และวิธีการในการรับรองความถูกต้องคำแปลเอกสารเป็นภาษาไทยและการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๒๖ วรรคสอง)

เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากสถานภาพของผู้นั้น ซึ่งเป็นการพิจารณาจากสถานภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะทำคำสั่งนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขภายในหรือมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๑๓ ได้กำหนดไว้ ๕ กรณี คือ เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้อง หรือเป็นญาติทางการสมรสของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือตัวแทนของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นเจ้านาย ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี และกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดเหตุที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเป็นกลางอันเนื่องมาจากสถานภาพ เพิ่มเติมขึ้นอีก ๘ กรณี ได้แก่ เจ้าหน้าที่เคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยา โดยมีได้จดทะเบียนสมรสกับคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็นบุคคลเพศเดียวกัน โดยกำเนิดในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา เจ้าหน้าที่เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ในความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องในความเป็นจริงนับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม เจ้าหน้าที่เป็นลูกพี่ลูกน้องของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน และเจ้าหน้าที่เป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณี

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น เคยอุปถัมภ์คู่กรณี หรือทะเลาะวิวาทกับคู่กรณี (มาตรา ๑๖) อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวไม่ใช่บังคับในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล จะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น (มาตรา ๑๘)

เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่อาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลาง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการดำเนินการ และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔ และ มาตรา ๑๖ (๑)) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นกรรมการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว กรรมการที่ถูกคัดค้านไม่สามารถอยู่ร่วมในที่ประชุมได้ (มาตรา ๑๕)

หากเป็นกรณีที่มีการคัดค้านเนื่องจากเจ้าหน้าที่อาจมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้ดำเนินการต่อไป

แต่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบด้วยและให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ (มาตรา ๑๖ (๒) และ (๓))

อนึ่ง การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณา ไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ (มาตรา ๑๗)

หลักการพิจารณาแบบไต่สวน

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่การพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน เช่น กรณีการขอรับใบอนุญาต หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต โดยในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาอย่างชัดเจนและคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

(๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๘) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณีไม่เพียงพอเจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริงจะต้องทำการตรวจสอบโดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา

หลักการนี้ใช้ควบคู่กับหลักการไต่สวนและก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

(๑) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการพิจารณา รวมถึงผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา ๒๗) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น (มาตรา ๔๐)

(๒) สิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๒๓) และสิทธิแต่งตั้งตัวแทน (มาตรา ๒๔) โดยอาจเป็นตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว (มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง) หรือตัวแทนร่วมของคู่กรณีที่มีจำนวนเกิน ๕๐ คน (มาตรา ๒๕)

(๓) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อให้สามารถโต้แย้งและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่กรณีตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุเกี่ยวกับความเร่งด่วนหรือสภาพของเรื่อง อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่เห็นสมควรอาจให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๓๐)

(๔) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา ๓๑) แต่เอกสารดังกล่าวไม่รวมถึงต้นร่างคำวินิจฉัยและเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา ๓๒)

การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน

ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น หากกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองอื่นมิได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่น เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา โดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งในกรณีเร่งด่วน และมีได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิง กรณีเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองรูปแบบนี้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอให้ยืนยันเป็นหนังสือโดยมีเหตุอันสมควร ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) โดยการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ ด้วย

(๒) คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา ๓๖) และเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗) โดยคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่ง อันมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบได้ อีกทั้งทำให้คู่กรณีได้ทราบว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาทบทวนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ ไม่ต้องมีการให้เหตุผล

- คำสั่งทางปกครองที่มีผลตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ หรือการอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการอนุญาตไว้ด้วย

- เหตุผลนั้นรู้อยู่โดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

- กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ แต่อาจให้เหตุผลในระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้

- การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา

- กรณีเร่งด่วน หากระบุเหตุผลอาจทำให้การงานล่าช้าเกินควร อย่างไรก็ตาม ต้องมีการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบังคับให้คำสั่งทางปกครองใดต้องแสดงเหตุผลหรือมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง คำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผล การไม่ให้เหตุผลย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

(๓) คำสั่งทางปกครองโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานจราจร สัญญาณธงของพนักงานรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า สัญญาณไฟจราจร หรือสัญญาณไฟกะพริบของประกาศการ

นอกจากรูปแบบของคำสั่งทางปกครองแล้ว มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การอนุญาตให้ประกอบการขนส่ง โดยมีเงื่อนไขบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีประกันชีวิตผู้โดยสาร ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาตามความเหมาะสมแก่กรณี ซึ่งได้แก่

- กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันที่วันหนึ่งและสิ้นสุดในวันใดวันหนึ่ง
- กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้นหรือออกใบอนุญาตขับซีพีให้ แต่มีเงื่อนไขว่าหากตรวจสายตาไม่ผ่านให้ใบอนุญาตสิ้นสุดทันที
- กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยาอันตรายเพราะยังไม่มียาอื่นที่มีประสิทธิภาพดีกว่า โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้หากทราบในภายหลังว่ามีอันตรายแก่ผู้ใช้
- กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรม แต่มีเงื่อนไขต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๑.๒.๒ ผลของคำสั่งทางปกครองและการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง

คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น (มาตรา ๔๒)

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาหรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น โดยอาจแยกพิจารณาการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อบกพร่องเป็น ๔ กรณี ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำขอ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลซึ่งถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี ในกรณีที่มีข้อบกพร่องเนื่องจากรับฟังน้อยเกินไปหรือไม่มีเอกสารครบถ้วน หากได้ดำเนินการรับฟังในภายหลังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลัง ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

กรณีที่สอง การแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง มาตรา ๔๓ วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด ต้องแจ้งให้คู่กรณีซึ่งเกี่ยวข้องทราบเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถอ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องต่อไป ในการนี้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องให้จัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุใดที่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวต่อไป (มาตรา ๔๓ วรรคสอง)

๑.๒.๓ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การอุทธรณ์จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (มาตรา ๓ วรรคสอง) มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้วยังต้องใช้กระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา ๔๓) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดยกเว้นให้คำสั่งทางปกครองบางกรณีไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) และคำสั่งทางปกครอง

ของคณะกรรมการ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๘)

(๑) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งหมายความว่า ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕ และมาตรา ๔๔) ส่วนผู้ที่รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

สำหรับกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้ระบุวันที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ รวมทั้งกรณีที่มีระเบียบวิธีการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น จะมีผลให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวใหม่และระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ก็จะมีผลให้ขยายระยะเวลาเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐ วรรคสอง)

ในส่วนรูปแบบของคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยต้องระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นไว้อย่างชัดเจน และคำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้ หากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมด ย่อมเพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๒) การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนตามคำอุทธรณ์ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา ๔๖) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วยังต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์

ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ซึ่งคือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปตามสายงานบังคับบัญชา ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (มาตรา ๔๕ วรรคสาม) ในการนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็ต้องมี หนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถ ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแรก (มาตรา ๔๕ วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณา คำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๖)

(๓) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีการมีคำสั่งใหม่แทน คำสั่งเดิม อันเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง กรณีจึงแตกต่างจากการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓

(๔) การทูลเกล้าการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๖๓/๒)

๑.๒.๔ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใด และในชั้นใดก็ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง) โดยการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองนั้น เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะได้ทำขึ้นเพราะการแสดง ข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๔๙ วรรคสอง) โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองและต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริต ในผลของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบ จากคำสั่งทางปกครอง และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ทั้งนี้ อาจพิจารณาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ **กรณีที่หนึ่ง** กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

กรณีที่สอง กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง)

กรณีที่สาม ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้ (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ในกรณีที่ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ กรณีที่ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ และกรณีที่ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่จะพิจารณาจากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักกลาภมิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่) แต่ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน (มาตรา ๕๒)

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น

การคงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีกหรือการเพิกถอนคำสั่งนั้นไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย (มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง)

กรณีที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

- กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้
- คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา
- ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ
- บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งการเพิกถอนจะจำกัดให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังมิได้รับประโยชน์ และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ
- อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

กรณีที่สาม คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง
- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริต ในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๑.๒.๕ การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยา ในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็น ขั้นตอนขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๕๓ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเงื่อนไขการรับคำขอไว้ ๔ ประการ ประการแรก ต้องมีการยื่นคำขอโดยคู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองนั้น ได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ประการที่สาม คู่กรณีต้องไม่ทราบเหตุแห่งการขอให้ พิจารณาใหม่ในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยมิใช่ความผิดของตน (มาตรา ๕๔ วรรคสอง) และประการสุดท้าย ต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔ วรรคสาม)

ส่วนขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่ต้องมีการตรวจสอบ เงื่อนไขที่จะให้มีการพิจารณาใหม่ว่าเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขที่สมควรจะมีการพิจารณาใหม่หรือไม่ โดยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุในการพิจารณาใหม่ไว้ ๔ ประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)) ประการที่สอง คู่กรณี ที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒)) ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๓)) และประการที่สี่ คำสั่งทางปกครองนั้น ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไป ในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔))

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาตัดสินเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริง อีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่ามีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นการยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมาย เปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ ประการใด

๑.๒.๖ การบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนมีขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจที่จะทำการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน เนื่องจากภารกิจหลัก ของฝ่ายปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะต้องมีการดำเนินการ อย่างต่อเนื่องและมั่นคง คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครอง ประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ได้แก่ คำสั่งที่กำหนดให้บุคคลชำระเงิน เช่น คำสั่งให้ชำระค่าภาษีอากร คำสั่งให้ชำระค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด หรือคำสั่งที่กำหนดให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามจำเป็นจะต้องมีการบังคับ เพื่อให้คำสั่งบรรลุผล เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้เจ้าของโรงงานที่ปล่อยน้ำเสียต้องเป็นผู้รับผิดชอบ หากเป็นคำสั่งทางปกครอง

ประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลไม่ว่าจะในลักษณะที่ก่อตั้งสิทธิ รับรองสิทธิ หรือระงับสิทธิ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน การออกหนังสือรับรองสัญชาติ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นคำสั่งที่บรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการบังคับบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ในหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วย **ส่วนที่หนึ่ง** บททั่วไป (มาตรา ๖๓/๑ ถึงมาตรา ๖๓/๖) **ส่วนที่สอง** การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (มาตรา ๖๓/๗ ถึงมาตรา ๖๓/๑๙) และ **ส่วนที่สาม** การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ (มาตรา ๖๓/๒๐ ถึงมาตรา ๖๓/๒๕)

ส่วนที่หนึ่ง บททั่วไป (มาตรา ๖๓/๑ ถึงมาตรา ๖๓/๖) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปซึ่งใช้กับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองทุกประเภทไว้ ดังนี้

(๑) **มาตรการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับหน่วยงานของรัฐ** (มาตรา ๖๓/๑) เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ (ซึ่งรวมถึงนิติบุคคลมหาชน) มีช่องทางอื่นในการระงับข้อพิพาททางกฎหมายระหว่างกันแล้ว การบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามหมวดนี้จึงใช้เฉพาะกับเอกชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

(๒) **การพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง** (มาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง) ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงการมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ (มาตรา ๖๓/๒ วรรคสอง) ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวจะต้องใช้ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทด้วย (เช่น กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน จะต้องนำกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖๓/๗ มาพิจารณาประกอบ)

(๓) **การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะกระทำได้อีกเมื่อไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยผู้ที่มีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง** ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติ คือ ศาล (มาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง) ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด กล่าวคือ แม้ยังอยู่ระหว่างการโต้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาล เจ้าหน้าที่ก็สามารถบังคับตามคำสั่งได้ เพียงแต่จะต้องไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือศาลนั่นเอง

(๔) **การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ** กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด (มาตรา ๖๓/๒ วรรคสาม) ดังนั้น เจ้าหน้าที่พึงต้องระมัดระวังว่า การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชนย่อมกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นโดยไม่เกิน

จำนวนหนี้เงินที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องชำระ นอกจากนี้หลักดังกล่าวยังมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกรณีการกำหนดจำนวนค่าปรับบังคับการ (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคหนึ่ง (๒)) การบังคับการโดยเร่งด่วนโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม) และการใช้กำลังเข้าดำเนินการในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวาง (มาตรา ๖๓/๒๓ วรรคสอง) ด้วย

(๕) หากกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายนั้นได้โดยไม่ต้องเปรียบเทียบว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปแทนก็ได้ (มาตรา ๖๓/๓) สำหรับกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นพิเศษนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ (มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง)

(๖) กรณีบุคคลที่อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตายให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ โดยให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลนั้นเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ในทำนองเดียวกันหากนิติบุคคลที่ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการ เจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ โดยแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการหรือเกิดจากการควบรวมกิจการ (มาตรา ๖๓/๔)

(๗) ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๖๓/๕) ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายโดยยังไม่ได้อุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องให้สิทธิทายาทหรือผู้จัดการมรดกได้อุทธรณ์ได้แจ้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (มาตรา ๖๓/๔ วรรคสอง) โดยระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับแจ้งมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งนำมาใช้กับกรณีของนิติบุคคลที่ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการด้วยโดยอนุโลม

(๘) กรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งนั้น หากศาลรับฟ้องคดีแล้วหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้ (มาตรา ๖๓/๖) เว้นแต่จะมีการถอนฟ้องหรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ เพราะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้เลือกที่จะใช้สิทธิทางศาลแทนการใช้อำนาจบังคับทางปกครองแล้ว หากหน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองในกรณีดังกล่าว อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้เริ่มดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปบางส่วนแล้วก่อนฟ้องคดีต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลจะรับฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

ส่วนที่สอง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (มาตรา ๖๓/๗

ถึงมาตรา ๖๓/๑๙)

(๑) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ในกรณีที่คำสั่งยังไม่เป็นที่ที่สุด เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๗ กล่าวคือ หากถึงกำหนดเวลาตามที่ระบุในคำสั่งทางปกครองแล้วไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยดำเนินการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจมีหนังสือสอบถามสถาบันการเงินหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว รวมทั้งมีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นได้ (มาตรา ๖๓/๑๐) นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินอาจร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่น ดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแทนได้ หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นไม่มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน และหากจำนวนเงินที่ต้องชำระตามมาตรการบังคับทางปกครองมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป หน่วยงานของรัฐก็อาจมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินแทนได้ โดยการคัดเลือกเอกชนเพื่อสืบหาทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๖๕

หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่ที่สุด ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นที่ที่สุดเมื่อไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้องหรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วนและคดีถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสิบปีแต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมได้อีกเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาสิบปีดังกล่าว แต่ยังสามารถดำเนินการขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ก่อนครบกำหนดเวลาแล้วได้ (มาตรา ๖๓/๘) อนึ่ง โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจึงอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการดังกล่าวได้ และผู้อุทธรณ์ก็สามารถขอทุเลาการบังคับได้ ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์มีอำนาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ก่อน โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติตามได้ (มาตรา ๖๓/๙)

(๒) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและค่าส่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งดังกล่าวสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือที่ทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองนั้นตั้งอยู่ในเขตศาล ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้วแต่ยังมิได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วนก็ตาม (มาตรา ๖๓/๑๕) ในการนี้ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด (มาตรา ๖๓/๑๘)

ส่วนที่สาม การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ (มาตรา ๖๓/๒๐ ถึงมาตรา ๖๓/๒๕)

ในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ดำเนินการตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถใช้มาตรการบังคับได้ ๒ วิธี กล่าวคือ วิธีการแรก เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน โดยภาระในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนั้นจะตกอยู่กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงเงินเพิ่มรายวันที่เรียกเก็บแทนการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปี ด้วย และวิธีการที่สอง เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำชำระ “ค่าปรับบังคับการ” ได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว โดยอัตราค่าปรับบังคับการที่เจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะสามารถกำหนดได้นั้นเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ทั้งนี้ การคิดค่าปรับบังคับการจะต้องไม่เกินอัตราวันละ ๕๐,๐๐๐ บาท

ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดำเนินการตามคำสั่งของตนเสียก่อน หรืออาจเขียนคำเตือนไว้ในคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยคำเตือนดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาพอสมควรให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดำเนินการ และระบุมมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว รวมทั้งระบุค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือระบุจำนวนค่าปรับบังคับการไว้ด้วยแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน ไม่อาจเปลี่ยนแปลงมาตรการได้ ยกเว้นในกรณีที่ปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม การบังคับทางปกครองในรูปแบบนี้ บางกรณีเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองขั้นต้นที่ให้กระทำหรือละเว้นกระทำก็ได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางอาญาหรือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ในการนี้ หากมีกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ หรืออาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจในการดำเนินการดังกล่าวก็ได้ หากปรากฏว่า ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไม่มีการชำระค่าปรับ บังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวันโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องนำมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวต่อไป

๑.๒.๗ ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

(๑) ระยะเวลา

โดยที่การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จำเป็นต้องมีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ โดยในส่วนการนับระยะเวลา หากกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง) สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กล่าวถึง กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือ ต้องนับระยะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริง ในกรณีที่วันสุดท้ายของกำหนดเวลา เป็นวันหยุดและเป็นวันที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการนั้น ให้นับวันหยุดนั้นรวมเข้ากับระยะเวลาด้วย เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น ๆ เนื่องจากในวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อด้วยได้ (มาตรา ๖๔ วรรคสองและวรรคสาม)

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาขยายให้อีกได้ ซึ่งโดยปกติก็จะต้องนับเวลาที่ขยายต่อไปจากกำหนดเวลาเดิม อย่างไรก็ดี ถ้าระยะเวลาเดิมได้สิ้นสุดลงแล้วและการสิ้นสุดเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้เวลานานในการพิจารณา ต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และได้มีคำสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตภายหลังสิ้นสุดใบอนุญาตเดิม เจ้าหน้าที่ก็อาจขยายกำหนดเวลาการอนุญาตให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นสุดอายุ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันได้ (มาตรา ๖๕)

นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยมิใช่ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ผู้นั้นย่อมมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการสอบสวนพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖) สำหรับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ หากไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องออกคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

(๒) อายุความ

โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา แต่หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำสั่งบังคับและได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว อายุความย่อมระงับอยู่ คือ ไม่นับเดินระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มีใช้การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ เพื่อให้โอกาสผู้นั้นจะได้ใช้สิทธิของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณา โดยไม่กระทบถึงอายุความในการฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา ๖๗)

(๓) การแจ้ง

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงขั้นตอนการพิจารณาหรือการอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งการแจ้งอาจกระทำได้โดยการแสดงด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้รับคำสั่งทราบความหมายได้ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๖๙) ซึ่งการแจ้งดังกล่าวย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง อย่างไรก็ตาม หากผู้รับแจ้งต้องการให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งก็เป็นการยืนยันการแจ้งด้วยวาจาที่มีผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง การแจ้งเป็นหนังสือจะมีผลตั้งแต่ส่งหนังสือให้ถึงผู้รับ ไม่ว่าจะส่งต่อหน้าผู้รับนั้น หรือส่งไปยังภูมิลำเนาซึ่งรวมไปถึงที่อยู่ที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับและได้มีการวางหรือปิดหนังสือไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา ๗๐) การส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ (มาตรา ๗๑) และในกรณีจำเป็น การส่งทางโทรสารก็เป็นวิธีการที่พระราชบัญญัตินี้รับรองด้วย (มาตรา ๗๔) หากเป็นกรณีที่มีผู้รับเกิน ๕๐ คน ย่อมกระทำได้โดยการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนา และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๒) สำหรับกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือภูมิลำเนาหรือในกรณีที่ผู้รับเกิน ๑๐๐ คน การประกาศหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถทำได้ และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๓)

๑.๒.๘ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง อันได้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายนี้ และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคตอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนเพื่อกำหนดกรอบวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการในอันที่จะทำให้การพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)

(๒) การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการก่อนครบวาระ โดยกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๗๖)

(๓) การแต่งตั้งกรรมการแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๗๗)

(๔) การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๗๘)

(๕) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุม (มาตรา ๗๙)

(๖) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนัดประชุม การดำเนินการประชุม การลงมติของที่ประชุม รายงานการประชุม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๘๔)

๑.๒.๙ สิทธิของคู่กรณี

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ หลายประการ โดยกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีโดยยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองมิใช่ว่าผู้อยู่ใต้บังคับของฝ่ายปกครองแต่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย โดยสามารถสรุปสิทธิของคู่กรณีที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ดังนี้

(๑) สิทธิที่มีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

(๒) สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖)

(๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอและเอกสาร (มาตรา ๒๗)

(๔) สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่อดน (มาตรา ๓๐)

(๕) สิทธิที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)

(๖) สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)

(๗) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองและได้รับคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควร (มาตรา ๓๙/๑)

(๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)

(๙) สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔)

(๑๐) สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกไม่น้อยกว่าห้าคนและไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองชุดปัจจุบัน^๑ ประกอบด้วย

๑) นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ประธานกรรมการ
๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ^๒	กรรมการ
๓) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ^๓	กรรมการ
๔) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ^๔	กรรมการ
๕) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^๕	กรรมการ
๖) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ^๖	กรรมการ
๗) นายณพล เสงเจริญ	กรรมการ
๘) นายณัฏฐ์ บรมานันท์	กรรมการ
๙) นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ^๗	กรรมการ
๑๐) นายประสงค์ วินัยแพทย์	กรรมการ
๑๑) นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง ^๘	กรรมการ
๑๒) นายฤทัย หงส์ศิริ	กรรมการ
๑๓) นายอติคม อินทุฤดี ^๙	กรรมการ
๑๔) นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ^{๑๐}	กรรมการ

^๑ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

^๒ นายวิสุทธิ์ ฉัตรานันต์ (ผู้แทน) (๙ มกราคม ๒๕๖๗ ถึง ๓ ธันวาคม ๒๕๖๗)
นายพิษณุ เตชะวงศ์ (ผู้แทน) (๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ถึงปัจจุบัน)

^๓ นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ (ผู้แทน)

^๔ นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ (ผู้แทน)

^๕ นางสาวจิตติมา เกียนมิตรภาพ (ผู้แทน) (๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน)

^๖ นายณพล เจริญ (ผู้แทน)

^๗ นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๗

^๘ นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง ลาออกเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๗

^๙ นายอติคม อินทุฤดี ลาออกเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓

^{๑๐} นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ลาออกเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ประธานกรรมการ



นายวิสุทธิ จัทรานุฉัตร
ผู้แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กรรมการ
(๙ มกราคม ๒๕๖๗ ถึง ๓ ธันวาคม ๒๕๖๗)



นายพิมเนศ ต๊ะปวง
ผู้แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กรรมการ
(๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ ถึงปัจจุบัน)



นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ
ผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย
กรรมการ



นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ
ผู้แทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการ



นางสาวจิตติมา เกียนมิตรภาพ
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กรรมการ



นายณพต เกรีฤกษ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการ



นายณพต เฮงเจริญ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายันทวัฒน์ บรมานันท์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายประสงค์ วินัยแพทย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายฤทัย หงส์ลิธิ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(๒) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- ๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- ๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด
- ๓) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้
- ๔) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
- ๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ๖) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒.๒ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบกับข้อ ๑๘ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้กองกฎหมายปกครองสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ผู้บริหาร



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายนพดล เกร็ฤกษ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางภาณุมาศ สิทธิเวคิน

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗)

นางสาวนุชนาด เกษมพิบูลย์ไชย

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๑ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงปัจจุบัน)

กองกฎหมายปกครอง



นางสุริศา ไชวพันธุ์
ผู้อำนวยการกองกฎหมายปกครอง

ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นางพัชณา จิตรมหิมา
ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง
(ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗)



นายจุมพล นิตिरางกุล
ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง
(๑ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงปัจจุบัน)



นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายชาญชัย บุญยวรรณ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวอุษราณ์ ไทยวัฒน์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางวรรณรี สิงห์สุวงศ์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวภัทรานิษฐ์ มณีพันธุ์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง



นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง



นายวิสุวัช ตันมี
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวสินีนารถ กะวัง
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวกตติกา ยุวนะเทมีย์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายอัศวิน อุดทาคำ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

ฝ่ายสนับสนุน



นางสาวศรีประภา ป้อมน้อย
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส



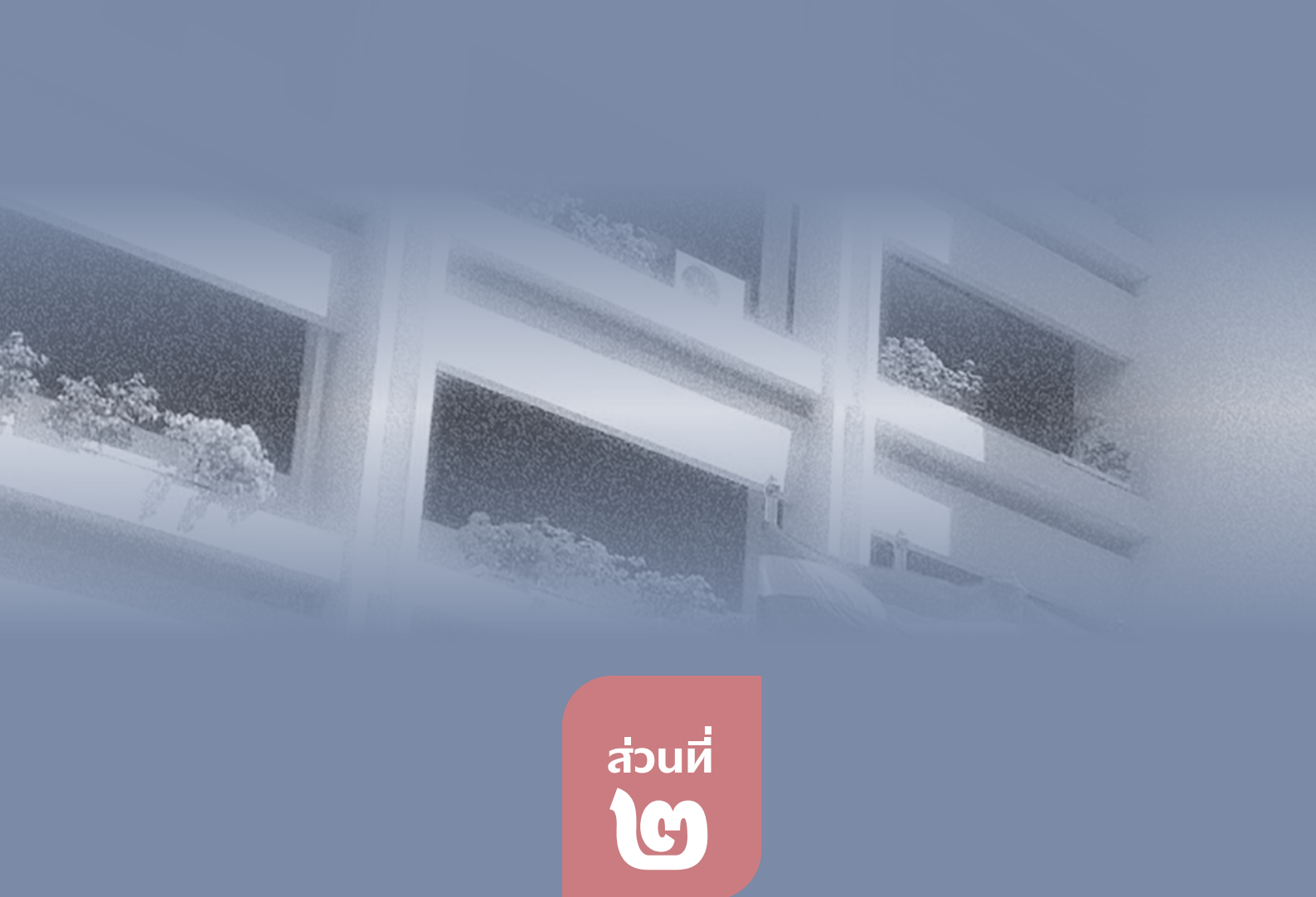
นางสาวกมลทัย น้อยก้อม
เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน



นายกนก คำมี
พนักงานธุรการ ส 3

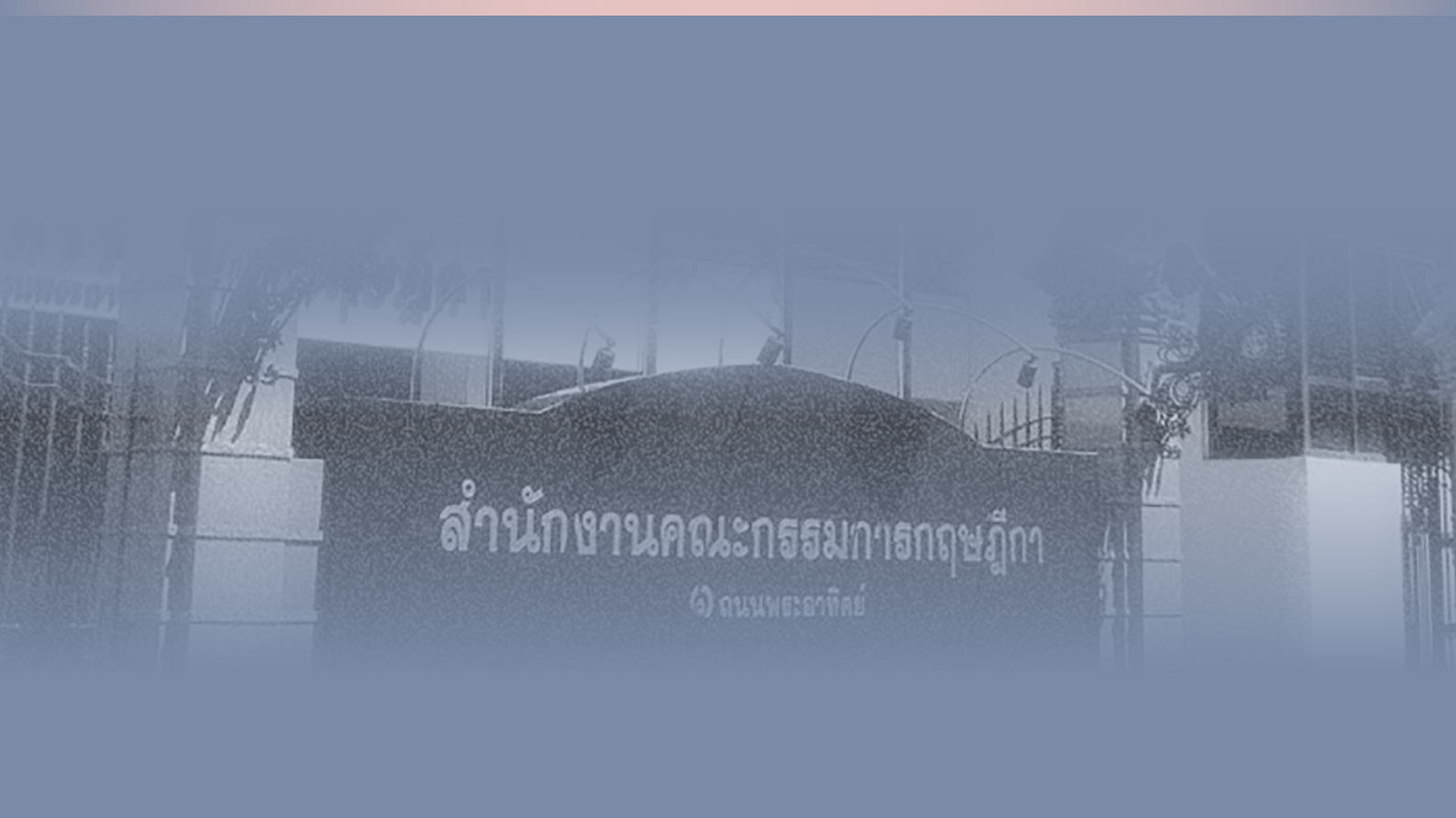


นางสาวสุทธดา ลิ้มปรีระกุล
เจ้าหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูล



ส่วนที่ ๒

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระธำทิศ



ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐโดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวม ๑๑ เรื่อง โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๑	กระทรวงมหาดไทย (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๗)	การพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี
๒	มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗)	การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช
๓	กระทรวงคมนาคม (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๖๗)	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
๔	สำนักงานศาลปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๘๒๔/๒๕๖๗)	การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๕	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๘๙๙/๒๕๖๗)	อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการมีหนังสือสอบถามหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน
๖	กรมโรงงานอุตสาหกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๙๕๕/๒๕๖๗)	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
๗	กรมการปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๙/๒๕๖๗)	ปัญหาเกี่ยวกับคู่กรณีและการอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทยขึ้นใหม่ทั้งหมด
๘	กระทรวงมหาดไทย (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๗)	ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น
๙	กระทรวงมหาดไทย (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕๘/๒๕๖๗)	การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการยื่นขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ในภายหลังโดยมิได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.
๑๐	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘๘/๒๕๖๗)	การเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๑๑	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗)	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สรุปความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องที่หนึ่ง	การพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๗)
หน่วยงานที่หารือ	กระทรวงมหาดไทย
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่นายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอตซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด ต่อมากระทรวงการคลังได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จแล้ว โดยมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึงนายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอตรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้นายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอตจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ ประเด็นที่สอง กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองเขาสามยอตได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และกรณีนี้จะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีเป็นเจ้าหน้าที่อื่นตามความในข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อนายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอตมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด และกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ออกคำสั่งแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายจึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐ มิได้ขัดหรือแย้งกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓๘/๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนายกเทศมนตรีเมืองตะกั่วป่า

ว่าเป็นเพียงการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาเท่านั้น มิได้ใช้ดุลพินิจสั่งการด้วยตนเอง จึงไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ (๑) ดังกล่าว และเป็นไปตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ประเด็นที่สอง มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรา ๕๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลในฐานะผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒ (๑๐) หรือข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีทำคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี เมืองเขาสามยอตและมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ เนื่องจากเป็นผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เรื่องที่สอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗)

หน่วยงานที่หารือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ข้อหารือ

การเพิกถอนคำสั่ง ที่ ๑๓๒๒/๒๕๖๓ เรื่อง แก้ไขคำสั่ง ที่ ๑๖๒๒/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุนวิชาการ ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร สังกัด วันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ เฉพาะราย นาย ก. สามารถกระทำหรือไม่

ความเห็น

คำสั่ง ที่ ๑๓๒๒/๒๕๖๓ เรื่อง แก้ไขคำสั่ง ที่ ๑๖๒๒/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุนวิชาการ ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร เป็นกรณีที่ดีอธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภา มรภ. นครศรีธรรมราช ใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งดังกล่าวได้ก่อตั้งสิทธิแก่ผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ได้รับการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่น ได้รับเงินประจำตำแหน่งสูงขึ้น มีความก้าวหน้าทางราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีหนังสือ ที่ อว ๐๒๐๙.๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แจ้งมติคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งเห็นชอบและยืนยันตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้สภา มรภ.นครศรีธรรมราช พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารทั้ง ๕ ตำแหน่งใหม่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนดโดยเร็ว ซึ่ง มรภ.นครศรีธรรมราช ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ กรณีจึงถือได้ว่าอธิการบดีได้รู้ถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ที่ ๑๓๒๒/๒๕๖๓ อันเป็นเหตุให้เพิกถอนคำสั่งนับแต่ได้รับหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ขณะนี้จึงล่วงเลยระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่กำหนดไว้แล้วสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุให้เพิกถอนมาแล้ว ประกอบกับไม่มีข้อเท็จจริงว่า นาย ก. ในฐานะผู้รับคำสั่งได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควร

บอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ เพื่อให้ได้รับคำสั่ง หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้เป็นไป โดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากอธิการบดีจะเพิกถอนคำสั่ง ที่ ๑๓๒๒/๒๕๖๓ เฉพาะราย นาย ก. ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ นาย ก. จนยากแก่การเยียวยาแก้ไข ซึ่งจะขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น อธิการบดีจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่ง ที่ ๑๓๒๒/๒๕๖๓ เรื่อง แก้ไขคำสั่ง ที่ ๑๖๒๒/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุนวิชาการ ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร สัณ ญ วันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ เฉพาะราย นาย ก. ได้

ข้อสังเกต

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกต ดังนี้

๑. สภา มรภ.นครศรีธรรมราช ได้ออกข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด ทำให้เกิดปัญหาอันเป็นที่มาของข้อหาหรือนี้

๒. การดำเนินการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีความล่าช้า ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ

(๑) วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๑ นาย ก. ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ระดับอำนวยการกองกลาง สำนักงานอธิการบดี แต่สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ได้ทักท้วงว่าการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ โดย มรภ.นครศรีธรรมราช ยังคงยืนยันความถูกต้องในการแต่งตั้งบุคคลในประเด็นต่าง ๆ ตลอดมา จนเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ จึงมีหนังสือแจ้งว่า ก.พ.อ. พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาแล้วมีมติเห็นชอบและยืนยันตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จะเห็นได้ว่าใช้เวลาประมาณ ๔ ปี ๑๐ เดือน

(๒) มรภ.นครศรีธรรมราช ได้ทราบถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ซึ่ง มรภ.นครศรีธรรมราชควรรับเพิกถอนคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด โดยคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น แต่จนถึงวันที่ มรภ.นครศรีธรรมราช มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ หากมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็ยังไม่มีกรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จนล่วงเลยระยะเวลามาเกือบหนึ่งปี

นอกจากนี้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยมีเงื่อนไข อาทิ การกำหนดให้คู่กรณีจะต้องยกเลิกการใช้สิทธิทางศาลก่อน หน่วยงานของรัฐจึงจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมควรกระทำ เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลเป็นสิทธิของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงย่อมไม่อาจกระทำได้เช่นกัน

จากข้อสังเกตข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนี้

๑. ก.พ.อ. จะต้องตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว ว่ามีเรื่องใดที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดไว้หรือไม่ แล้วแจ้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องโดยเร็วเพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาเช่นเดียวกับข้อหาเรื่องนี้

๒. การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งล่าช้า เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวล่าช้าด้วย

นอกจากนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรีด้วยว่า สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ ก.พ.อ. จะได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมตลอดทั้งการดำเนินงานในกระบวนการอื่น ๆ ให้ชัดเจนด้วย เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก

เรื่องที่สาม

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๖๗)

หน่วยงานที่หารือ

กระทรวงคมนาคม

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรี ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินการรื้อถอนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ใดมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่การดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงคมนาคมหรือกรมทางหลวงชนบทจะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่ออธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบทที่ ๒๓๖๓/๒๕๖๐ฯ มอบหมายให้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ โดยให้มีอำนาจสั่งให้ผู้สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รื้อถอนหรือทำลายออกจากเขตทางภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้มีอำนาจเข้ารื้อถอนหรือทำลายออกจากเขตทางเองได้ โดยในกรณีนี้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีได้ออกคำสั่งให้นาย ป. รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่สร้างในเขตทางหลวงหรือรื้อเข้าไปในเขตทางหลวงชนบทเพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ ดังกล่าว จึงเป็นการที่ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีได้ใช้อำนาจตามคำสั่งออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง มิใช่เป็นการกระทำการแทนอธิบดีกรมทางหลวงชนบท ดังนั้น การมอบหมายในกรณีนี้จึงไม่ใช่เรื่องการมอบอำนาจ และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเรื่อง “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ส่วนผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น โดยที่พระราชบัญญัติทางหลวงฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอน ระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ ตลอดจนผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๕

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีออกคำสั่งโดยตนเอง มิใช่การปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมทางหลวงชนบท ประกอบกับข้อ ๓ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้แขวงทางหลวงชนบทตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นหน่วยงานระดับกอง และได้มีการกำหนดแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีเป็นแขวงทางหลวงชนบทขึ้นตามข้อ ๑ (๖๔) แห่งประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการกำหนดแขวงทางหลวงชนบทตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรี และผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองจึงต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังอธิบดีกรมทางหลวงชนบทซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

ประเด็นที่สอง กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๕ เป็นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา โดยจะขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สมควรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว แต่เนื่องจากกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น แม้จะพ้นระยะเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมทางหลวงชนบทซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จึงยังคงสามารถพิจารณาอุทธรณ์และสั่งการต่อไปได้ และสมควรต้องเร่งดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ข้อสังเกต

การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีผลให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีที่มีได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องที่สี่

การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๘๒๔/๒๕๖๗)

หน่วยงานที่หารือ

สำนักงานศาลปกครอง

ข้อหารือ

การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจะมีแนวทางการปรับใช้กับข้อเท็จจริงอย่างไร กรณีนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนตามหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านที่นำมาเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีดังกล่าวจะถือว่าไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืนใช่หรือไม่ อย่างไร และกรณีการนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้าน หรือเงินกู้ซื้อบ้าน และได้รับทรัพย์สินเป็นบ้านแล้วจะถือว่าบ้านที่ได้รับเป็นการนำลาภมิควรได้ซื้อมาและสามารถช่วงทรัพย์สินบ้านในฐานะนิติินยอย่างเดียวกับเงินตามนัยมาตรา ๒๒๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตกเป็นลาภมิควรได้ที่ยังต้องคืนหรือไม่

ความเห็น

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ และหากเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ดังนั้น เมื่อการเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามข้อหารือนี้เป็นกรณีผู้รับคำสั่งได้รับเงินค่าเช่าบ้านมาโดยสุจริต จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม การคืนเงินดังกล่าวก็คืนเพียงเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปในแต่ละเดือนที่ยังมีอยู่เมื่อเรียกคืน เมื่อผู้รับคำสั่งได้นำเงินดังกล่าวไปชำระค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้วในขณะที่เรียกคืน โดยมีใบเสร็จค่าเช่าบ้านหรือหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือ

เงินกู้ซื้อบ้านเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้รับคำสั่งจึงได้รับความคุ้มครองในความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน

บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการกำหนดให้นำบทบัญญัติใดมาใช้บังคับโดยอนุโลมมิใช่เป็นบทบังคับโดยตรง การนำมาใช้บังคับจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลม อีกทั้งต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวัง และต้องตีความการนำมาใช้โดยเคร่งครัดด้วย ดังนั้น การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเป็นกรณีที่ให้นำมาใช้บังคับเฉพาะเรื่องลาภมิควรได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น และจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยมีได้มุ่งหมายให้นำบทบัญญัติอื่น เช่น เรื่องช่วงทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

เรื่องที่ห้า	อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการมีหนังสือสอบถามหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน (เรื่องเสรีจที ๘๙๙/๒๕๖๓)
หน่วยงานที่หารือ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนด้วยหรือไม่ ประเด็นที่สอง การที่ กฟภ. ไม่ปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองของ ส.ป.ก. ถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา ๖๓/๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ประเด็นที่สาม การที่ กฟภ. ไม่เปิดเผยข้อมูลหลักประกันการใช้ไฟฟ้าของ นาย ร. ให้ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เนื่องจาก ส.ป.ก. ไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายและกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้วหรือไม่
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนของการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการมีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดเก็บข้อมูลและดูแลเก็บรักษา “ทะเบียน” ของทรัพย์สินที่มีทะเบียน นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลและมีบทกำหนดโทษทางอาญา กรณีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ในกรณีนี้ โดยที่ กฟภ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กฟภ. ประกอบกับหลักประกันการใช้ไฟฟ้าเป็นเพียงทรัพย์สินที่ผู้ใช้ไฟฟ้าวางเป็นหลักประกันการใช้ไฟฟ้ากับ กฟภ. เพื่อป้องกันความเสี่ยงของ กฟภ. โดยหากผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ชำระค่าไฟฟ้าประจำเดือน กฟภ. ก็จะหักค่าไฟฟ้าค้างชำระจากหลักประกันการใช้ไฟฟ้างดงกล่าว เมื่อ กฟภ. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนและหลักประกันการใช้ไฟฟ้าไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีทะเบียนแล้ว ดังนั้น ส.ป.ก. จึงไม่อาจใช้อำนาจในการสืบหาทรัพย์สิน

ของนาย ร. ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยให้ กพท. เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหลักประกันการใช้ไฟฟ้าตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. อาจมีคำสั่งอายัดหลักประกันการใช้ไฟฟ้าดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งของนาย ร. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๒ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

ประเด็นที่สาม โดยที่มาตรา ๒๘ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ ส.ป.ก. จึงสมควรหารือต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยตรง

เรื่องที่ทก	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๙๕๕/๒๕๖๗)
หน่วยงานที่หารือ	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง การที่บริษัท ช. มีหนังสือถึงอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนคำสั่งของผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ ที่ให้เพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตขยายโรงงาน ครั้งที่ ๑ และยกเลิกการบันทึกการเปลี่ยนแปลงในกรณีการเพิ่มเติมประเภทโรงงาน ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือไม่ ประเด็นที่สอง หากหนังสือของบริษัท ช. ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้ใดมีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง การเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงานและการยกเลิกบันทึกการเปลี่ยนแปลงฯ ในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานฯ เป็นการเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หนังสือขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนคำสั่ง โดยมีข้อความว่า “ขอความอนุเคราะห์กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาคำสั่งดังกล่าวอีกครั้ง” และมีการแสดงความประสงค์ที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยยกข้อเท็จจริงขึ้นอ้างอิงประกอบ และขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งได้ยื่นหนังสือฯ ต่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้น จึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติโรงงานฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ กรณีจึงต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมให้เป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะ

ผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ จึงเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองและมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท ข. ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในกรณีที่ผู้อำนวยการฯ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จะต้องส่งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี โดยให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทุกกรณี แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงงานฯ มุ่งหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ แต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ตาม ดังนั้น ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

เรื่องที่เจ็ด

ปัญหาเกี่ยวกับคู่มือและการอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทยขึ้นใหม่ทั้งชุด (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๙/๒๕๖๗)

หน่วยงานที่หารือ

กรมการปกครอง

ข้อหารือ

การที่นาย ท. ซึ่งเป็นอดีตประธานกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรฯ มีหนังสือคัดค้านคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรฯ ชุดใหม่ และอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรฯ ขึ้นใหม่ทั้งชุด ซึ่งมีนาย บ. เป็นประธานกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรฯ ชุดใหม่ นั้น นาย ท. เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ และมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ความเห็น

การที่นาย ท. มีหนังสือคัดค้านคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรฯ ชุดใหม่ เป็นการดำเนินการในฐานะประธานกรรมการของมูลนิธิ ผู้รักษาการในระหว่างที่ยังไม่มีการจดทะเบียนกรรมการของมูลนิธิชุดใหม่ ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕ วรรคสาม ประกอบกับ มาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑๒ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบมิให้มีการดำเนินกิจการที่ผิดพลาดเสื่อมเสียต่อมูลนิธิ หรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของมูลนิธิ จึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของมูลนิธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๔ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ นาย ท. จึงได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของตนในฐานะผู้รักษาการประธานกรรมการของมูลนิธิ ได้ถูกระทบจากการยื่นคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการของมูลนิธิชุดใหม่ดังกล่าว จึงมีฐานะเป็น “คู่กรณี” ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อมา เมื่อนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งรับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการของมูลนิธิขึ้นใหม่ทั้งชุด โดยมีนาย บ. ซึ่งถูกร้องเรียนเป็นประธานกรรมการฯ นาย ท. ซึ่งเป็นคู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรฯ ชุดใหม่ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานคร ย่อมต้องมีหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันต่อไป

อนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิบดีกรมการปกครองปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมการปกครองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในกรณีที่พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น จะต้องส่งเรื่องต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๒ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องที่แปด	ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๗)
หน่วยงานที่หารือ	กระทรวงมหาดไทย
ข้อหารือ	กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ หากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งนั้น และกรณีนี้เป็นไปตามข้อ ๒ (๑๑) หรือ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔
ความเห็น	กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๕๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค ดังนั้น หากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ฯ

เรื่องที่เก่า

การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการยื่นขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ในภายหลังโดยมิได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕๘/๒๕๖๓)

หน่วยงานที่หารือ

กระทรวงมหาดไทย

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การยื่นหนังสือขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ภายหลังจากที่ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วโดยมิได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องรับไว้พิจารณาหรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ ระหว่างผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ในฐานะองค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นาง ค. มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่นั้น โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ฯ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาบังคับใช้ในฐานะกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางในการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองภายหลังจากที่ไม่มีการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. อันเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาใหม่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) และจะมีผลให้เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงของพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานนั้น ๆ เป็นรายกรณี ซึ่ง “พยานหลักฐานใหม่” ตามมาตรา ๕๔ (๑) หมายถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลา ที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่คู่กรณีไม่รู้และพยานหลักฐานใหม่จะต้องมีผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น หรือแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาทางปกครองที่ดำเนินการมาผิดพลาดในสาระสำคัญ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งจะต้องเป็นกรณีที่คู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณา

ครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้นด้วย หากพยานบุคคลทั้งสองรายที่นาง ค. กล่าวอ้างว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่ โดยหนึ่งในพยานบุคคลนั้นเป็นพยานบุคคลเดิม ซึ่งได้มีการอ้างในสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว ส่วนพยานบุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง ชี้แจงเป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่นาง ค. เคยชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาไว้แล้ว กรณีจึงไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้รับฟัง มาว่านาง ค. ได้กระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เปลี่ยนแปลงไป ในสาระสำคัญ อันจะเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ส่วนร่างหนังสือเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อสั่งการในการแก้ไขปัญหาการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลฯ หากเป็น เอกสารที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครอง แต่นาง ค. ไม่อาจทราบได้ โดยมีใช่ เป็นความผิดของนาง ค. จึงทำให้ไม่ได้อ้างเป็นพยานหลักฐานในชั้นการดำเนินการ สอบสวนทางวินัย และเป็นกรณีที่มิส่งผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งทางปกครองนั้น ร่างหนังสือดังกล่าวก็อาจเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) ดังกล่าวได้ แต่หากเป็นกรณีที่นาง ค. รู้ถึงการมีอยู่ของร่างหนังสือ และการมิได้อ้างพยานหลักฐานดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของนาง ค. เอง ก็มีอาจ ถือเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ได้ ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

ประเด็นที่สอง เมื่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ลงนาม ในคำสั่งให้งดโทษภาคทัณฑ์และให้ว่ากล่าวตักเตือน นาง ค. ดังกล่าว ซึ่งเป็นการปฏิบัติ ราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘/๒๕๕๔ เรื่อง การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ดังนั้น อธิบดีกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ไม่ใช่ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะองค์กรตรวจสอบ ทางวินัย

อย่างไรก็ดี มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนฯ บัญญัติว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษหรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา และหาก อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติ ดังนั้น ในกรณีที่ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่แล้ว เห็นควร เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าว จึงต้องรายงาน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาก่อน

เรื่องที่สืบ

การเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘๘/๒๕๖๗)

หน่วยงานที่หารือ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะเข้าหลักเกณฑ์ให้นายทะเบียนเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ นายทะเบียนจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการออกคำสั่งเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนปล่อยให้เงินเข้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นกรณีที่เข้ายกเว้นการให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนตามข้อหารือนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง หากนายทะเบียนเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาใช้เพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงของบริษัทฯ ได้ เมื่อการรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงเป็นคำสั่งทางปกครอง สามารถนำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับได้โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง (๑) หากในขณะที่ยื่นคำขอจดทะเบียน บริษัทฯ จดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงและมีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยการขายสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านทางเว็บไซต์เท่านั้น ไม่มีระบบการรับสมัครสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจตรงตามที่ได้รับจดทะเบียน แต่ต่อมาพบว่าบริษัทฯ มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปโดยเปลี่ยนมาใช้ระบบการรับสมัครสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายและผู้บริโภคทั่วไปไม่สามารถซื้อสินค้าผ่านทางเว็บไซต์ได้อีก จะต้องนำบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียน (๒) แต่หากในขณะที่บริษัทฯ ยื่นคำขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงและแจ้งต่อนายทะเบียนว่าจะประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยการขายสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านทางเว็บไซต์ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทฯ มีเจตนาที่จะนำ

ระบบการรับสมัครสมาชิก เพื่อเป็นตัวแทนจำหน่าย และไม่ได้มีเจตนาจะประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงในการขายสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านทางเว็บไซต์ (ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าผ่านทางเว็บไซต์) มาตั้งแต่ต้น ณ เวลาที่ได้ยื่นขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ตรงตามที่ได้รับจดทะเบียน กรณีเช่นนี้จะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จทำให้นายทะเบียนสำคัญผิด เป็นการจดทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องนำบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียน

ประเด็นที่สอง การพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงเป็นกรณีที่เข้าข่ายกเว้นการให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายทะเบียนย่อมสามารถออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียน โดยไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้

ประเด็นที่สาม แม้ว่าคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๓ (๕) แต่กรณีนี้ไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๓ และไม่มีบทบัญญัติอื่นของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรง การอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ข้อสังเกต

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและนายทะเบียน ได้รับข้อร้องเรียนมาเป็นระยะเวลานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่า พฤติการณ์ประกอบธุรกิจของบริษัทฯ จะเป็นความผิดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ควรที่จะเร่งดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและเร่งรัดในการดำเนินคดี และในกรณีที่ตรวจสอบพบว่า บริษัทฯ มีวิธีการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่เป็นไปตามที่ได้รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง แต่อาจเข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจขายตรง ซึ่งนายทะเบียนเคยไม่รับจดทะเบียน ย่อมพิจารณาได้ว่า เป็นกรณีที่บริษัทฯ ประกอบธุรกิจขายตรงโดยไม่ได้รับจดทะเบียนที่จะต้องดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป สมควรที่สำนักงานกฤษฎีกาจะได้พิจารณาสั่งการกำชับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้พึงตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ ความเอาใจใส่ และความรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังเช่นกรณีนี้ขึ้นอีก

เรื่องที่สืบเ็ด	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗)
หน่วยงานที่หารือ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์โดยเฉพาะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการที่ คปก. แต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงจะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นที่สอง กรณีที่ คปก. ไม่มีอำนาจกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ รวมทั้งไม่มีอำนาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผ่านมา จะได้รับผลกระทบหรือไม่ และในขณะที่ระเบียบดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับ คปก. หรือคณะกรรมการฯ จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินต่อไปได้หรือไม่ และ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการอย่างไร
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ คปก. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๓ วรรคสอง กำหนดให้ คปก. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นกรณีที่ระเบียบกำหนดเรื่องการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และการสันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้แล้ว ดังนั้น การที่ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ การที่ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรสันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เมื่อ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ในหมวด ๔ อุทธรณ์ กำหนดบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. มีเพียงในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งมีได้ให้ คปก. มีอำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขานุการ ส.ป.ก. ได้มีคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗/๒๕๖๗ฯ มอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ปทจ.) มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวด้วย ดังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงได้แก่

(๑) ปลัดกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ กรณีที่เลขานุการ ส.ป.ก. เป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวเอง ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๔)

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่เลขานุการ ส.ป.ก. มอบหมายให้ ปทจ. ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๘)

ประเด็นที่สอง โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ดังนั้น เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และยังไม่มีการเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นย่อมมีผลต่อไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยศาลหรือโดยเหตุอื่น

๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เสนอข้อสังเกตหรือมีคำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองรวม ๓ เรื่อง ดังนี้

(๑) ในการให้คำปรึกษาแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (มรภ.นครศรีธรรมราช) ในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗) โดยมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑.๑) สภามรภ.นครศรีธรรมราช ได้ออกข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ ก.พ.อ. กำหนด กล่าวคือ ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ก.พ.อ. ได้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น โดยมีองค์ประกอบตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด อันเป็นกรณีที่ ก.พ.อ. ประสงค์จะกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ แต่ข้อบังคับของ มรภ.นครศรีธรรมราช ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น โดยมีองค์ประกอบตามที่ ก.บ.ม. กำหนด ความในข้อบังคับดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. กำหนด ทำให้เกิดปัญหาอันเป็นที่มาของข้อหาเรื่องนี้

(๑.๒) การดำเนินการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีความล่าช้า ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กล่าวคือ

(๑.๒.๑) วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๑ นาย ก. ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ระดับอำนวยการกองกลาง สำนักงานอธิการบดี แต่สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้ทักท้วงว่าการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งที่จะขอให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ โดยที่มรภ.นครศรีธรรมราช ยังคงยืนยันความถูกต้องในการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลในประเด็นต่าง ๆ ตลอดมา จนเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ จึงมีหนังสือแจ้งว่า ก.พ.อ. พิจารณาความเห็นของคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาแล้วมีมติเห็นชอบและยืนยันตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการในชั้นตอนนี้ใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ ๔ ปี ๑๐ เดือน

(๑.๒.๒) มรภ.นครศรีธรรมราช ได้ทราบถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แจ้งว่า ก.พ.อ. มีมติเห็นชอบและยืนยันตามผลการพิจารณา

ของคณะกรรมการฯ ซึ่ง มรภ.นครศรีธรรมราช ควรรับดำเนินการเพิกถอนคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด โดยคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น แต่จนถึงวันที่ มรภ.นครศรีธรรมราช มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ หรือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จนระยะเวลาล่วงเลยมาเกือบหนึ่งปี

นอกจากนี้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยมีเงื่อนไข อาทิ การกำหนดให้คู่กรณีจะต้องยกเลิกการใช้สิทธิทางศาลเสียก่อน หน่วยงานของรัฐจึงจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมควรกระทำ เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลเป็นสิทธิของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงย่อมไม่อาจกระทำได้เช่นกัน

(๑.๓) จากปัญหาข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้เสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนี้

(๑.๓.๑) ก.พ.อ. จะต้องตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว ว่ามีเรื่องใดที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดไว้หรือไม่ แล้วแจ้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องโดยเร็วเพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาเช่นเดียวกับข้อหาหรือข้อนี้

(๑.๓.๒) การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งล่าช้า เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวล่าช้าด้วย

นอกจากนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรีด้วยว่า สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ ก.พ.อ. จะได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมตลอดทั้งการดำเนินงานในกระบวนการงานอื่น ๆ ให้ชัดเจนด้วยเพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาลักษณะนี้ขึ้นอีก

(๑.๔) ต่อมาคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้เสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ในการให้คำปรึกษาแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช ที่ข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ กรณีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร เนื่องจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาเห็นว่า ปัญหาตามข้อหาหรือดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเห็นที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ ในการนี้บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร : กรณีคำสั่งแต่งตั้งของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๗/๒๕๖๗) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีข้อสังเกตเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗ และเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนี้

(๑.๔.๑) ก.พ.อ. จะต้องตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามข้อบังคับของ สภาสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว ว่ามีเรื่องใดที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดไว้หรือไม่ แล้วแจ้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องโดยเร็ว โดยกำหนดเวลา ในการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาเช่นเดียวกับข้อหานี้

(๑.๔.๒) ให้สถาบันอุดมศึกษาถือปฏิบัติตามมติของ ก.พ.อ. ในฐานะองค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาโดยเร็ว

(๑.๔.๓) การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในการแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งผิดพลาดและล่าช้า รวมถึงก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ราชการ เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จำเป็นต้อง มีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางวินัยและทางละเมิดที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวผิดพลาดและล่าช้า ตามควรแก่กรณีด้วย

(๒) ในการให้คำปรึกษาแก่กระทรวงคมนาคมในบันทึกคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการ ทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบหมายจาก ผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๖๗) โดยมีประเด็น พิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีผลให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีที่มีได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมาย กำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) ในการให้คำปรึกษาแก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในบันทึกคณะกรรมการ วิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘๘/๒๕๖๗) โดยมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง คณะกรรมการวิधिปฏิบัติ ราชการทางปกครองมีข้อสังเกตไว้ในหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๑๒/๒๑๖๒๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และนายทะเบียนได้รับข้อร้องเรียนมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่า พฤติการณ์ประกอบธุรกิจ ของบริษัทฯ จะเป็นความผิดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ควรที่จะเร่ง ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและเร่งรัดในการดำเนินคดี และในกรณีที่ตรวจสอบพบว่า บริษัทฯ มีวิธีการ ประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่เป็นไปตามที่ได้รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง แต่อาจ เข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจขายตรงซึ่งนายทะเบียนเคยไม่รับจดทะเบียน ย่อมพิจารณาได้ว่า เป็นกรณีที่บริษัทฯ ประกอบธุรกิจขายตรงโดยไม่ได้รับจดทะเบียนที่จะต้องดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป สมควรที่สำนักนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาสั่งการกำชับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้พึง ตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะ ความเอาใจใส่ และความรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ดังเช่นกรณีนี้ขึ้นอีก

๑.๓ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ และได้มีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบว่า มีเรื่องใดที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำ และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม แต่หน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว แต่ไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างต่อเนื่องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเร่งติดตามการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างเคร่งครัดต่อเนื่อง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมีมติเร่งรัดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ต่อรัฐสภา

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

โดยที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบกับข้อ ๑๘ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอรายงานผลการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗) และมีข้อสังเกตให้ ๑. ก.พ.อ. จะต้องตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว ว่ามีเรื่องใดที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดไว้หรือไม่ แล้วแจ้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องโดยเร็วเพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาเช่นเดียวกับข้อหานี้ อีก ๒. หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการโดยไม่ล่าช้าเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

และจำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงหากมีการดำเนินการดังกล่าวล่าช้าด้วย รวมทั้งข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมตลอดทั้งการดำเนินงานในกระบวนการงานอื่น ๆ ให้ชัดเจน เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาทำนองเดียวกันอีก นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยรับทราบผลการพิจารณาข้อหารือ เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๘/๒๕๖๗) และผลการพิจารณาข้อหารือ เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นประเภทตำแหน่งผู้บริหาร : กรณีคำสั่งแต่งตั้งของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๗/๒๕๖๗) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) รวมถึงข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเคร่งครัด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกองกฎหมายปกครอง จึงได้จัดทำอินโฟกราฟิก (Infographic) เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการต่อไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

มติ ครม. 11 ก.พ. 68

ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามข้อสังเกตขอ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

รวมถึงข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเคร่งครัด



01 การตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตาม

ก.พ.อ. จะต้องตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว ว่ามีเรื่องใดที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดไว้หรือไม่ แล้วแจ้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องโดยเร็ว



02 ถือปฏิบัติตามมติของ ก.พ.อ.

ให้สถาบันอุดมศึกษาถือปฏิบัติตามมติของ ก.พ.อ. ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคล ขอบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยเร็ว



03 กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง

การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการฯ ผิดพลาดและล่าช้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางวินัย และทาละเมิดตามควรแก่กรณีด้วย



04 การกำหนดระยะเวลาในการแต่งตั้งและการดำเนินงาน

มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ให้ ก.พ.อ. กำหนดระยะเวลาดำเนินการในการแต่งตั้งข้าราชการฯ รวมตลอดทั้งการดำเนินงานในกระบวนการงานอื่น ๆ ให้ชัดเจนด้วย

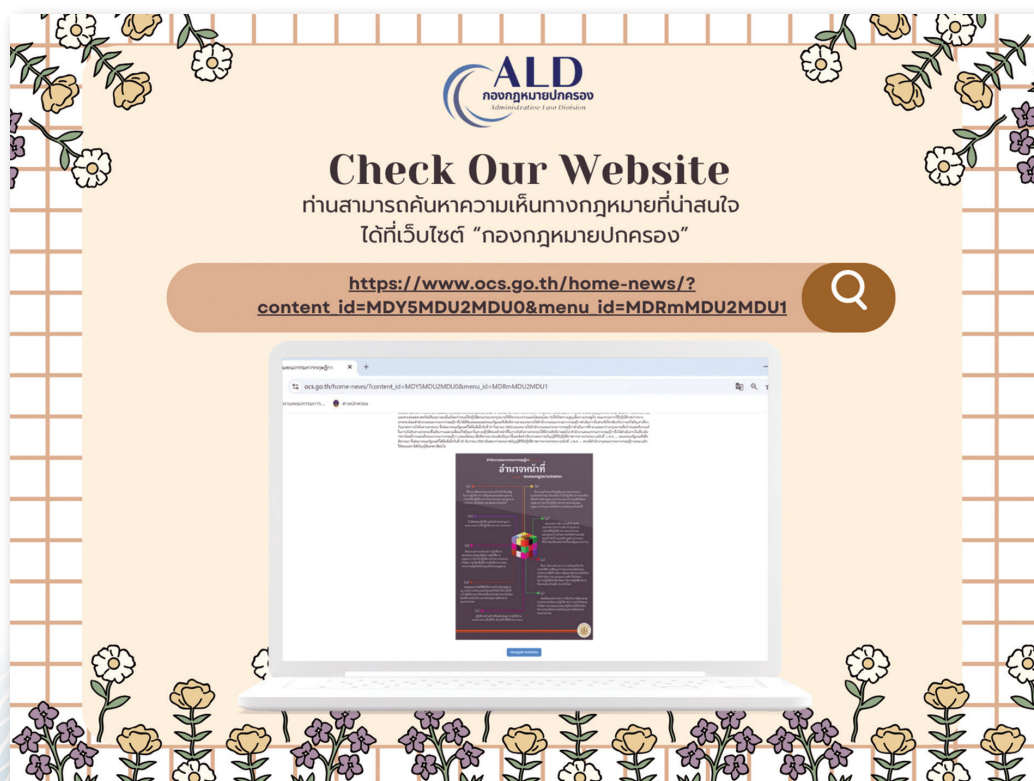
โปรดพิจารณา เรื่องเสร็จที่ 378/2567 และเรื่องเสร็จที่ 1287/2567 ประกอบ

๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง

โดยที่ข้อ ๑๘ (๔) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจในการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนจัดทำเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้จัดทำข้อมูลในรูปแบบของความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแยกตามรายปี บทความทางวิชาการ อินโฟกราฟิก (Infographic) และสื่อวีดิทัศน์ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย รวมทั้งมีความน่าสนใจมากขึ้น โดยได้เผยแพร่ทางเว็บเพจของกองกฎหมายปกครอง ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (<http://www.ocs.go.th>) และผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ได้แก่ Facebook และ ช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลได้หลายช่องทางมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) เว็บเพจของกองกฎหมายปกครองในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(<http://www.ocs.go.th>)

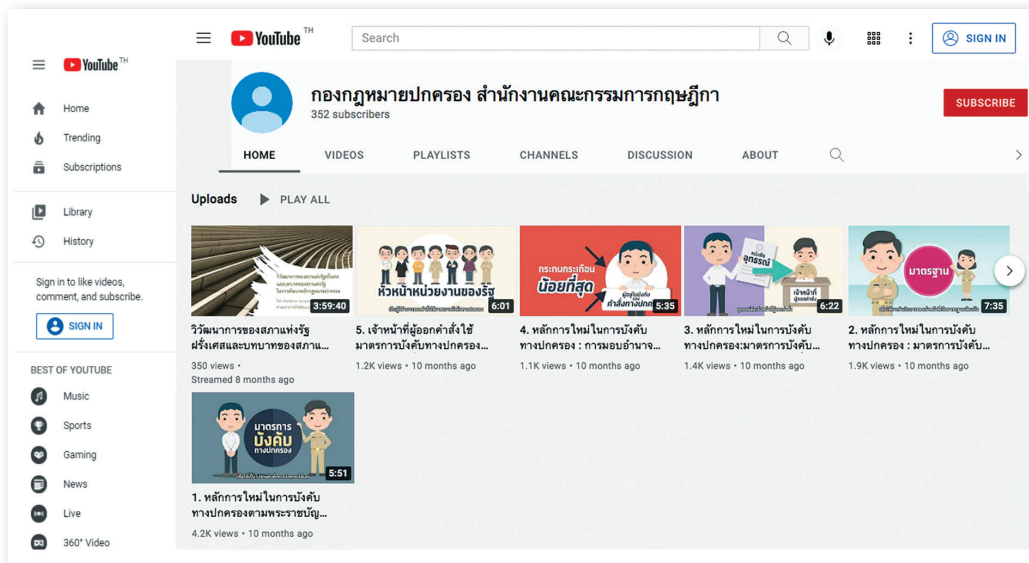




(๒) Facebook ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



(๓) ช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนทั่วไปในการให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อำนวยความสะดวกโดยให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และสื่อสังคมออนไลน์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗

กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

วันที่	หัวข้อ /โครงการ	หน่วยงาน
วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗	กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมุ่งเน้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๗	กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอน และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	กรมบังคับคดี
วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๗	การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๗	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจ	กรมสรรพากร
วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗	หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	กรมบังคับคดี
วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๗	กฎหมายปกครอง สำหรับกรณีที่เกี่ยวกับ PDPA	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (สคส.)
วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗	วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	กรมสรรพสามิต
วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๗	หลักกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกกฎและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๗	แนวทางคำวินิจฉัยของศาลปกครองและกฎหมายมหาชนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการออกกฎและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗	หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ : มาตรการบังคับทางปกครอง	สำนักงานศาลปกครอง
วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๗	บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อการพัฒนากฎหมายมหาชนไทย	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒.๕ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี ระหว่างวันพุธ ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๗ ถึงวันศุกร์ ที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมเซ็นทารา อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี



๒.๖ โครงการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง สัญญาทางปกครอง ในวันศุกร์
ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร





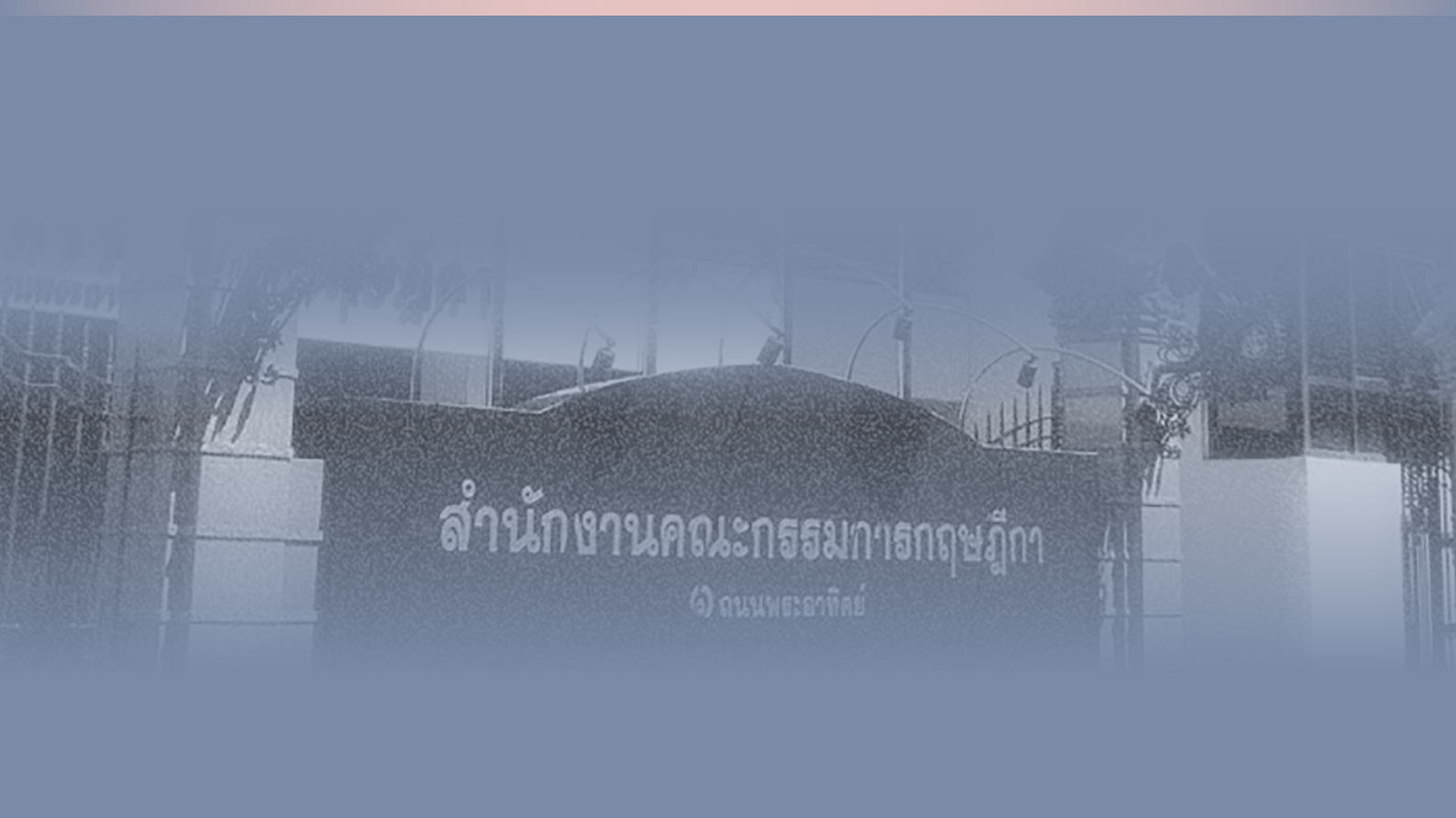
งานคณะกรรมการ
| รัฐมนตรี
| พิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพหลโยธิน

ส่วนที่
๓

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระธำทิศ



ส่วนที่สาม

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับมาเป็นเวลาสี่สิบแปดปี โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ สองครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (การให้คำแนะนำแก่คู่กรณีและระยะเวลาในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง) และในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ (การบังคับทางปกครอง) และปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางเรื่องให้ทันสมัยและสร้างเสริมประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ระหว่างการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๐ ฉบับ และฎกระทรวงที่มีผลใช้บังคับก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๑๒ ฉบับ ปรากฏว่ายังไม่เคยมีการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติราชการที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการรวบรวมประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผ่านมา ปรากฏว่า มีหน่วยงานของรัฐขอหารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการบังคับใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม) เป็นจำนวนมากถึง ๒๓ เรื่อง โดยในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จำนวน ๕ เรื่อง^๑ โดยมีกรณีที่หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีประเด็นปัญหาในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทบัญญัติของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมิได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ในกรณีปกติ ซึ่งไม่ปรากฏว่า ข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ใต้ระบุผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสำหรับกรณีเช่นนั้นไว้ และเป็นกรณีที่มิอาจนำบทบัญญัติที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๔) มาใช้บังคับแก่กรณีได้โดยตรง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงใช้หลักการตีความกฎหมาย

^๑ ได้แก่ (๑) การพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๗) (๒) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๖๗) (๓) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๙๕๕/๒๕๖๗) (๔) ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๗) และ (๕) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗)

เพื่อให้สามารถนำหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายมาใช้บังคับแก่กรณีได้ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้วางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้สำหรับการพิจารณาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีที่จะต้องนำบริบทของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นมาพิจารณาประกอบด้วย เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี เนื่องจากนายกเทศมนตรี ผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามกฎหมายมีเหตุต้องห้ามมิให้ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ถือเป็นกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) ถึง (๑๓) ของกฎกระทรวงฯ แต่การที่จะนำบทบัญญัติข้อ ๒ (๑๔) มาใช้แก่กรณีจะต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ด้วย เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มีความมุ่งหมายที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๓) หรือกรณีที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ ในการนำขึ้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ มาใช้บังคับจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงงานฯ ที่มุ่งหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใด ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ (เรื่องเสร็จที่ ๙๕๕/๒๕๖๓)

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมิได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ตามปกติ อาจจำแนกตามลักษณะของปัญหาและแนวทางในการวินิจฉัยได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอีกหน้าที่หนึ่ง หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายนั้น^๒ และ (๒) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะซึ่งมีความมุ่งหมายให้มีผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว^๓ จากประเด็นปัญหาที่มี

^๒ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๕๒) อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ (เรื่องเสร็จที่ ๖๘๕/๒๕๖๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๓/๒๕๖๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจในการพิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๓)

^๓ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัดออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔) อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งออกคำสั่งในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติให้ผู้บุกรุกหรือผู้กระทำความผิดออกจากป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะสำหรับคำสั่งนั้น (เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๖๔)

การหารือมาเกี่ยวกับการใช้บังคับบทบัญญัติ ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิธีการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมายเฉพาะบางฉบับ ที่มีหลักการควบคุมและกำกับดูแลการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นเป็นพิเศษ ทำให้เกิดอุปสรรคแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกิดความล่าช้าหรือผิดพลาดและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง ปัจจุบันสำนักงานฯ ได้รับข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยของเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ หรือการยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศโดยไม่ต้องให้จัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยไว้ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทย ได้แก่ คนไทยที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในหลักสูตรที่ใช้ภาษานั้นในการเรียนการสอน อาจารย์ในสถาบัน การศึกษาระดับอุดมศึกษาที่สอนภาษาที่ปรากฏในเอกสาร สถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศที่ตั้งในประเทศไทย ที่ใช้ภาษาที่ปรากฏในเอกสารเป็นภาษาราชการ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ เท่านั้น เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวได้ออกและใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลจำกัดไว้เฉพาะบุคคลหรือองค์กรที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน และอาจเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดสำหรับคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองที่มีความจำเป็นต้องยื่นเอกสารภาษาต่างประเทศซึ่งต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ หรือมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การคัดค้านกรรมการจะกระทำได้เฉพาะเป็นกรณีที่กรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสียผู้นั้นยกขึ้นเองหรือคู่กรณีเป็นผู้ที่จะสามารถคัดค้านได้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้กรรมการคนหนึ่งคนใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองสามารถยกเหตุความไม่เป็นกลางของกรรมการอื่นที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาทางปกครองได้ ดังนั้น มาตรการตรวจสอบความเป็นกลางของกรรมการจึงยังไม่เหมาะสมครบถ้วน และอาจส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางและส่งผลให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการ ดังนี้

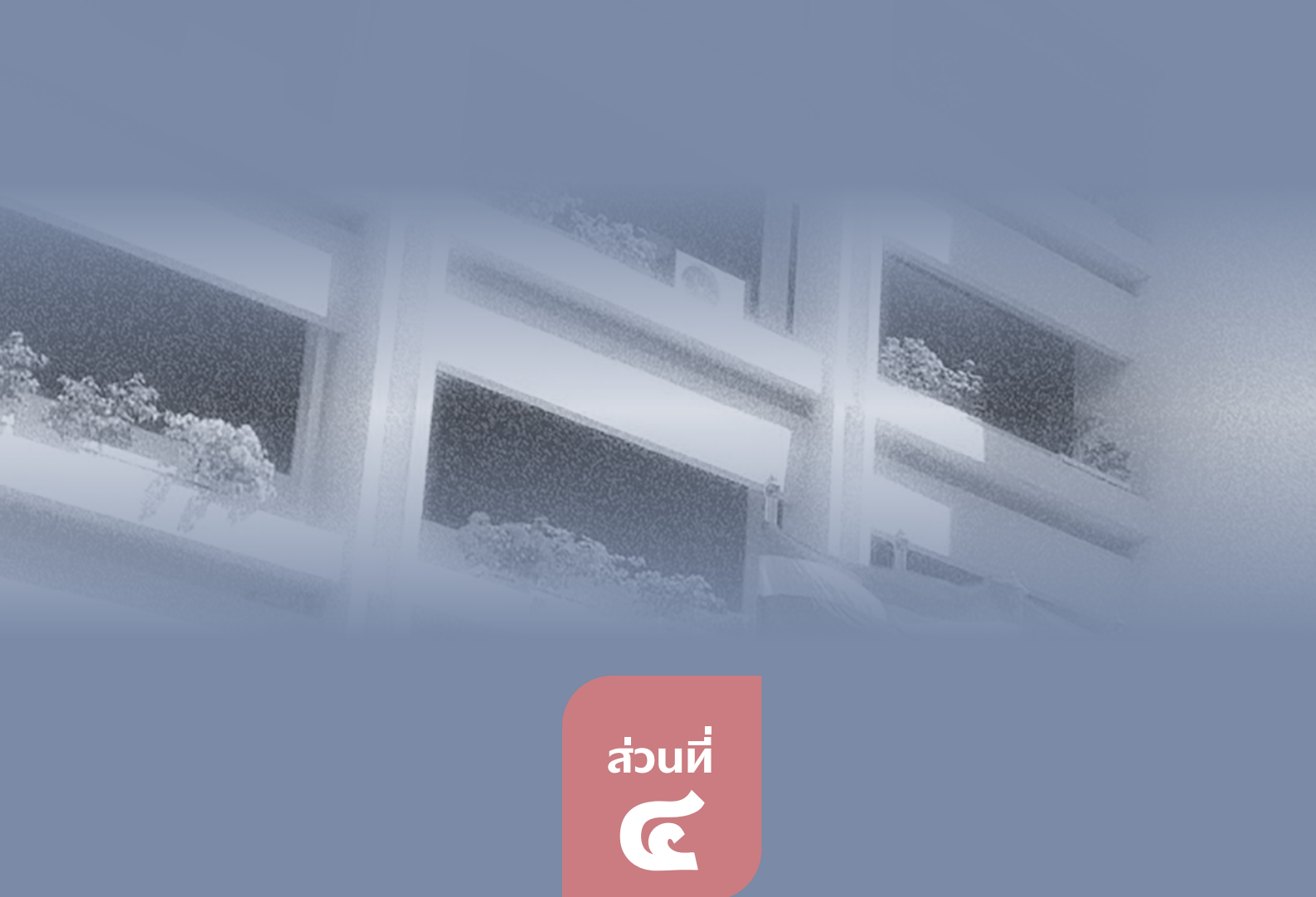
(๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เห็นควรดำเนินการเป็นสองระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ในระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ต่อรัฐสภา ให้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐผู้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่แก้ไขเพิ่มเติมตามร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวแล้ว

ระยะที่สอง เมื่อร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ให้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็วต่อไป

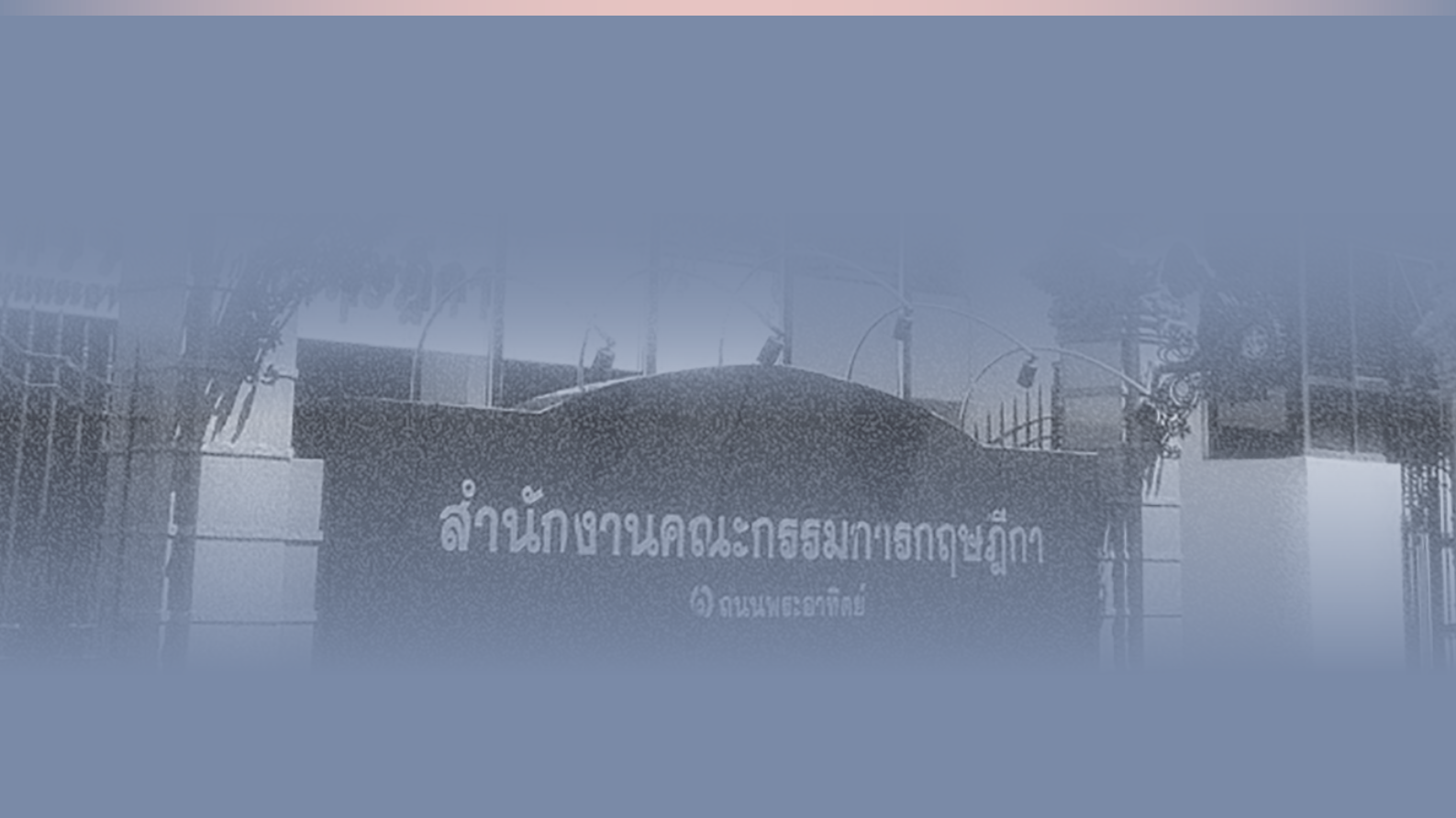
(๒) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยของเอกสารเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยให้มีลักษณะที่เปิดกว้างมากขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานอันยอมรับได้ รวมทั้งกำหนดข้อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่สามารถรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทย โดยคำนึงถึงระดับความสำคัญของเอกสารนั้น ๆ ประกอบด้วย

(๓) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ หรือมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดเพิ่มเติมเรื่องการคัดค้านกรรมการให้กรรมการคนหนึ่งคนใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองสามารถยกเหตุความไม่เป็นกลางของกรรมการอื่นที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาทางปกครองขึ้นได้ และหากวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีความจำเป็นก็ควรกำหนดให้กรรมการที่ยกเหตุความไม่เป็นกลางดังกล่าวต้องออกจากที่ประชุมในระหว่างที่ที่ประชุมพิจารณาเรื่องส่วนได้เสียของกรรมการด้วยเพื่อเป็นการยกระดับมาตรการตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการและสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง



ส่วนที่
๔

บทความทางวิชาการ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระธำทิศ



ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

เรื่อง การบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ

วรรณรี สิงห์สุวรรณ*

บทนำ

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๕๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี ๒๕๕๙ โดยในส่วนของปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๐๒๓๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ รับทราบรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๙ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตามที่เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๒๗๔/๒๕๖๐ เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมมีมติเลือกนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการและประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง รวมถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ ได้แก่ นายกมลชัย รัตนสกววงศ์ นายนิพนธ์ ะก็มี ร้อยตำรวจตรี พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริหาร นายไพโรจน์ วายุภาพ นายมนัส แจ่มเวหา นายอัศวิน ฤทธิ และนายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๗๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้นายโกมล จิรัชัยสุทธิกุล กรรมการร่างกฎหมายประจำ (ตำแหน่งในขณะนั้น) เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวด้วย เนื่องจากเคยศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเป็นผู้ร่างกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาก่อน

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘๐/๒๕๖๑) ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ วรรคสาม ยกเลิกส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓ ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง และเพิ่มหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง มาตรา ๖๓/๑ ถึงมาตรา ๖๓/๒๔) และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ นั้น พระราชบัญญัตินี้มีจุดเด่นอยู่ที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีทางเลือกที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กล่าวคือ

ก. การบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป (มาตรา ๖๓/๓) ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ จะกำหนดผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็น “เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง” ซึ่งต้องเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ ตัวอย่างเช่น ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๒๖/๒๕๖๓^๑ สรุปได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยและควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย และเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไปเช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงเป็นผู้บริหารหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามข้อ ๑ (๕) แห่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ และในกรณีที่อธิการบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อธิการบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

^๑ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒๖/๒๕๖๓ เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ ๑/๒๕๖๕ เรื่อง แบบเอกสารตามกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยกฎกระทรวงมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งมีแนวทางมาจากลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนคำแนะนำจะกำหนดแบบเอกสารเพื่อเป็นคู่มือและแนวทางการปฏิบัติงาน และในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่า (๑) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน (๒) ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (๓) อำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และ (๔) เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งกำหนดในลักษณะเดียวกับ มาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมาตรา ๖๓/๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดเกี่ยวกับการไต่แย้งหรือการใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดด้วย

ข. การบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อแก้ปัญหากรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไม่มีความเชี่ยวชาญในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐสามารถขอให้กรมบังคับคดีซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาบังคับชำระหนี้ ดำเนินการบังคับทางปกครองแทนได้^๒ โดยในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยระบุจำนวนเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองยังมิได้ชำระตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมิได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน (มาตรา ๖๓/๑๕)

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การบังคับทางปกครอง) (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘๐/๒๕๖๑), หน้า ๔.

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่สำคัญซึ่งทำให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่

๑) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย และกรณีนิติบุคคลผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองสิ้นสภาพ โอนกิจการหรือควบรวมกิจการ (มาตรา ๖๓/๔) ซึ่งแต่เดิมมีปัญหาในทางปฏิบัติกรณีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตายว่า หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกต่อไปได้หรือไม่ และในกรณีที่ปรากฏข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้สิทธิทางศาล แต่การใช้สิทธิทางศาลจะต้องดำเนินการภายในอายุความมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิฟ้องศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้ามรดกตาย หรือนับแต่วันที่ทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ซึ่งในบางกรณี หน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตายได้ล่วงพ้นไปแล้วทำให้คดีขาดอายุความไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้

๒) หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดเมื่อ ๒.๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ ๒.๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือ ๒.๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว (มาตรา ๖๓/๘) ซึ่งแต่เดิมการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะเป็นไปตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกำหนดให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๗๑ (เดิม) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^๓ ซึ่งกำหนดว่า ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และในปัจจุบันบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน) ซึ่งกำหนดว่า ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ได้รับชำระหนี้ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน

^๓ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือช็อกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

อายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามบทบัญญัติแห่งภาคนี้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องไว้ หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

๓) กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากในการบังคับทางปกครองที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐประสบปัญหาในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง^๔ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการทางปกครอง มีอำนาจ ๓.๑) มีหนังสือสอบถามสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง และ ๓.๒) มีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเนื่องจากมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทันที และเมื่อเหตุขัดข้องสิ้นสุดลงให้แจ้งยกเลิกหนังสือดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยหน่วยงานตาม ๓.๑) ที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการตาม ๓.๑) ให้ถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกฎหมายอื่น เนื่องจากมาตรา ๑๕๕ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของสถาบันการเงินโดยเหตุที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการหรือเป็นพนักงาน และเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๖๓/๑๐) ซึ่งการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรทำให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลและมีบทกำหนดโทษทางอาญากรณีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่อาจตีความในทางขยายความให้รวมถึงการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของคู่สมรส บุตร บิดา มารดา หรือบุคคลอื่น ๆ ที่อาจได้รับโอนทรัพย์สินจากผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่หากเป็นกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย ย่อมถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๕ หรือกรณีหลักประกันการใช้ไฟฟ้าซึ่งเป็นเพียงทรัพย์สิน

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การบังคับทางปกครอง) (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘๐/๒๕๖๑), หน้า ๓.

^๕ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓ เรื่อง การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน : กรณีผู้ต้องชำระเงินเสียชีวิต อำนาจในการสืบหาทรัพย์สิน ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การมีคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน (ประเด็นที่หก)

ที่ผู้ใช้ไฟฟ้าวางเป็นหลักประกันการใช้ไฟฟ้ากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) กฟภ. จึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนและหลักประกันการใช้ไฟฟ้าก็มีทรัพย์สินที่มีทะเบียน ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่อาจใช้อำนาจในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยให้ กฟภ. เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหลักประกันการใช้ไฟฟ้าตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้^๖

๔) การสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าหน้าจ้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินเพื่อนำมาบังคับชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา หรืออาจขอให้หน่วยงานอื่นที่มีความเชี่ยวชาญดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทนได้^๗ นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าไม่มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สินและหากจำนวนเงินที่ต้องชำระตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป หรือตามมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินแทนได้ ซึ่งเอกชนที่สืบพบทรัพย์สินจะได้รับค่าตอบแทนไม่เกินร้อยละสองครึ่งจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่สืบพบได้ โดยจำนวนเงินค่าตอบแทนสูงสุดต้องไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อจำนวนเงินที่ต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น หรือตามจำนวนที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง (มาตรา ๖๓/๑๑)

๕) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการโดยการกำหนด “ค่าปรับบังคับการ” นั้นได้มีการกำหนดบทนิยามของถ้อยคำดังกล่าวให้หมายความว่า ค่าปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะเป็นค่าปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่น ซึ่งการใช้คำว่า “ค่าปรับบังคับการ” แทนคำว่า “ค่าปรับทางปกครอง” ที่เคยใช้อยู่เดิมนั้น เพื่อเน้นถึงสถานะทางกฎหมายของค่าปรับดังกล่าวว่าเป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” ซึ่งแตกต่างจาก “ค่าปรับทางปกครอง” ตามกฎหมายเฉพาะที่ลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็น “โทษปรับทางปกครอง”^๘ (มาตรา ๖๓/๑๙) และในส่วนของบทนิยามที่กำหนดว่า “ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง” นั้นแตกต่างจาก “ค่าปรับรายวัน” ที่เป็นโทษปรับทางอาญาตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่กำหนดเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่อง เพราะแม้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดโทษปรับทางอาญาจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชำระค่าปรับเป็นรายวันไปตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอันมีลักษณะคล้ายกับค่าปรับบังคับการ แต่หากกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและบังคับชำระค่าปรับได้เอง แต่ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำความผิดและฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิจารณามีคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระ

^๖ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๙๙/๒๕๖๗ เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการมีหนังสือสอบถามหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (การบังคับทางปกครอง) (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘๐/๒๕๖๑), หน้า ๓.

^๘ เพิ่งอ้าง, หน้า ๖.

ค่าปรับและดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล ค่าปรับรายวันดังกล่าวย่อมไม่มีสถานะเป็นค่าปรับบังคับการ เนื่องจากค่าปรับบังคับการต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้บุคคลชำระค่าปรับและดำเนินการบังคับชำระค่าปรับได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล^๙

อย่างไรก็ตาม ก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะประกาศใช้บังคับนั้น การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะเป็นไปตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิม และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ จึงมีประเด็นว่าหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัตินี้จะนำมาใช้บังคับอย่างไรนั้น มีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. การบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยที่การบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นประเด็นหลักของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในครั้งนี้ หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองจึงมีความประสงค์ที่จะขอให้กรมบังคับคดีซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดำเนินการบังคับทางปกครองแทนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับได้ทันที แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๖ ว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินใดเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ต่อไป โดยจะดำเนินการตามมาตรา ๖๓/๑๕ ได้ต่อเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอยู่เป็นจำนวนมากที่ยังไม่มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้นเพื่อให้เป็นภาระแก่กรมบังคับคดีมากเกินไป จึงกำหนดให้กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปโดยจะขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีแทนก็ได้^{๑๐} เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขในการใช้บังคับหลักเกณฑ์ใหม่ของการบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับไว้สองกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

^๙ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๘/๒๕๖๖ เรื่อง การบังคับค่าปรับและการเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัยของค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๐} บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การบังคับทางปกครอง) (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘๐/๒๕๖๑), หน้า ๗.

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์
 (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว
 โดยคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง มาแล้วไม่เกินหนึ่งปีในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นที่สุดแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งเป็นที่สุดแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไปได้

กรณีที่สอง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองเอง อนึ่ง หน่วยงานของรัฐจะสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแทนได้ ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับได้

๒. การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ

ก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะประกาศใช้บังคับ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นไปตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยอนุโลม จึงต้องนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ (เดิม) หรือมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับทางปกครองด้วย กล่าวคือต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน^{๑๑} แต่ต่อมาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิมและกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรือการอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ ดังกล่าวจะเป็น

^{๑๑} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๓

กฎหมายวิธีสบัญญัติที่อาจนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลใช้บังคับ^{๑๒} แต่หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัตินี้ ย่อมนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกมาแล้วไม่เกินสิบปีในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๒.๑ กรณีที่คำสั่งทางปกครองล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓^{๑๓} ในประเด็นที่สี่ กรณีกรมศุลกากรออกคำสั่งลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ และลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘ ให้นาย บ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. จึงครบกำหนดไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ภายหลังครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว กรมศุลกากรย่อมไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. ได้อีกต่อไป แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๖๓/๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด แต่หลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้กับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนรายนาย บ. ได้ เนื่องจากล่วงเลยระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. ไปแล้ว และเมื่อกรมศุลกากรไม่อาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อีกต่อไปแล้ว ก็ย่อมไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนตามมาตรา ๖๓/๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ในประเด็นที่ห้า กรณีกรมศุลกากรออกคำสั่งให้นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งนาย ส. ได้อุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ต่อมานาย ส. ถึงแก่ความตายและไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี แม้ว่าศาลปกครองกลางจะมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ โดยการจะถือว่าวันที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเป็นวันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้นั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อคำสั่งกรมศุลกากรที่ให้นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นเวลาเกินสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งแล้ว จึงพ้นกำหนดระยะเวลาที่กรมศุลกากรจะทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ส. ได้ แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็หาไม่ผลทำให้ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่สิ้นสุดไปแล้วนั้นขยายออกไปได้

^{๑๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๙๙๖/๒๕๖๒ เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนัก อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม

^{๑๓} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕

อย่างไรก็ตาม ในภายหลังปรากฏความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในลักษณะที่ขยายระยะเวลาการบังคับทางปกครองออกไปจากเดิมที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ จะต้องกระทำภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๖๕^{๑๔} ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินบางส่วนซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขคำสั่งนั้นให้ถูกต้องและถือเป็นคำสั่งใหม่ที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ดังนั้น ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงิน ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษานั้นเป็นวันที่คำสั่งใหม่ที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดไปอีกสิบปี และเมื่อได้เริ่มดำเนินการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีดังกล่าวแล้ว ย่อมสมารถที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้ แม้จะล่วงเลยกำหนดเวลาสิบปีแล้วก็ตาม

๒.๒ กรณีที่คำสั่งทางปกครองยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเดิมในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ได้แก่

(๑) ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๕/๒๕๖๒^{๑๕} สรุปได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ เรียกให้นาย ก. และนาย น. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยในขณะนี้คำสั่งที่ออกให้แก่ นาย ก. ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ และคำสั่งที่ออกให้แก่ นาย น. ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์และอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด แต่โดยที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และไม่ปรากฏว่าสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือศาลปกครองได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงมีอำนาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลทั้งสองได้ ส่วนระยะเวลาในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น เมื่อคำสั่งที่ออกให้แก่บุคคลทั้งสองยังไม่เป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีจึงยังไม่เริ่มนับ แต่จะเริ่มนับเมื่อคำสั่งเป็นที่สุดท้ายเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่กำหนดในบทบัญญัติดังกล่าว

^{๑๔} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๖๕ เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

^{๑๕} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๕/๒๕๖๒ เรื่อง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ยังไม่เป็นที่สุด

(๒) ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ ๖๘๑/๒๕๖๕^{๑๖} สรุปได้ว่า คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าเสียหายของเทศบาลตำบลหนองแขง ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ แต่เนื่องจากเทศบาลตำบลหนองแขงยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เทศบาลตำบลหนองแขงจะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เสียก่อน หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงจะเป็นที่สุด ทั้งนี้ เทศบาลตำบลหนองแขงต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒.๓ กรณีผู้จะอยู่หรืออยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงแก่ความตาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นปรากฏตามเรื่องเสรีที่ ๓๒๒/๒๕๖๓^{๑๗} ในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง สรุปได้ว่า กรณีนาย ส. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่กรมศุลกากรจะมีคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน นาย ส. ย่อมไม่อาจอยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ และทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนาย ส. ก็ไม่อาจเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้เช่นกัน ดังนั้น กรมศุลกากรจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๓/๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนาย ส. ได้ แต่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้องฟ้องคดีมรดกในกรณีนี้ต้องคำนึงถึงอายุความมรดกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กรมศุลกากรมีคำสั่งเรียกให้นาย ส. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่นาย ส. จะถึงแก่ความตาย นาย ส. จึงเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอันอาจถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ต่อมาเมื่อนาย ส. ถึงแก่ความตาย ความรับผิดชอบของนาย ส. ในการชำระเงินย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมศุลกากรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๓/๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนาย ส. โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทผู้รับมรดกหรือทรัพย์สินของผู้ตายที่ผู้จัดการมรดกจัดการหรือดูแลออกขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ตนตามนัยมาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมไม่อยู่ในบังคับต้องกระทำภายในอายุความมรดกตามมาตรา ๑๗๕๕ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องโดยฟ้องคดีต่อศาล แต่มีระยะเวลาดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^{๑๖} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๖๘๑/๒๕๖๕ เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น

^{๑๗} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕

๓. กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับทางปกครองมาแล้วบางส่วนก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ได้แก่ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๙๙๖/๒๕๖๒^{๑๘} สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักมีคำสั่งเรื่องการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรียกให้นาย ภ. และนางสาว อ. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากกรณีที่เบียดบังเงินค่าอาหารเสริม (นม) ไปใช้เป็นการส่วนตัว และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ภ. และนางสาว อ. ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักจึงสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้นั้นได้ แม้จะล่วงเลยวันที่ครบกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว โดยไม่ต้องเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น

๔. การดำเนินการกรณีที่กฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังไม่มีผลใช้บังคับ

๔.๑ กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานยึดหรืออายัดทรัพย์สินและการออกคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายหลังพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปจนแล้วเสร็จได้ เนื่องจากมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับให้บรรดากฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ได้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จนกว่าจะมีกฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดหลักการในทำนองเดียวกัน ปรากฏตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓^{๑๙} ในประเด็นที่สาม สรุปได้ว่า กรมศุลกากรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗

^{๑๘} อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ ๑๒

^{๑๙} อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ ๕

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ประกอบกับระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานยึดหรืออายัดทรัพย์สินและคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินของนาย ย. รวมทั้งยังมีกรณีอื่น ๆ ที่อธิบดีกรมศุลกากรได้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับบรรดากฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งรวมถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ด้วยนั้น อธิบดีกรมศุลกากรในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยในคำสั่งดังกล่าวสามารถกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาที่จะเป็นผู้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ได้ด้วย และแม้ว่าปัจจุบันจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖๓/๗ วรรคสาม แล้วแต่บรรดาคำสั่งของกรมศุลกากรที่ให้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ก็ยังคงมีผลใช้ได้ต่อไป แต่การยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในคำสั่งจะต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองฯ ใช้บังคับตามที่กำหนดในข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว หรือหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วต่อไป

๔.๒ กฎกระทรวงเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินแทนได้ในกรณีที่จำนวนเงินที่ต้องชำระตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป โดยการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และการจ่ายค่าตอบแทนจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ การมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สิน ยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงต้องพิจารณาตามระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ ว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด^{๒๐} อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว

^{๒๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๘๙/๒๕๖๓ เรื่อง การบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบละเมิดในกรณีการลักลอบชุดทรายในพื้นที่ท่าเรือแหลมฉบัง

๔.๓ กฎกระทรวงเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

โดยที่มาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงตามความในมาตราดังกล่าว ย่อมต้องถือเป็นกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ การยึดหรืออายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินย่อมนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ ได้แก่

(๑) ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓^{๒๑} ในประเด็นที่เจ็ด สรุปได้ว่า เมื่อปรากฏว่าระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเนื้อหาสาระเป็นการอนุโลมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง กรมศุลกากรย่อมสามารถนำระเบียบดังกล่าวมาใช้ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีกฎกระทรวงได้

(๒) ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๔/๒๕๖๓^{๒๒} สรุปได้ว่า การบังคับทางปกครองต่อรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ จะต้องนำมาตรา ๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ยังไม่อายัดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากมีเหตุขัดข้องอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้ไม่อาจยึดหรืออายัดได้ทันที ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรย่อมมีอำนาจสั่งห้ามมิให้นาง จ. และนาย ว. โอน ขาย ยักย้าย หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นไว้เป็นการชั่วคราวไว้ก่อนได้เท่าที่จำเป็น โดยนำมาตรา ๒๙๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับการว่าจ้างผู้ประกอบการที่ให้บริการขายทอดตลาดเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมดำเนินการเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยนำกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

^{๒๑} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕

^{๒๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๔/๒๕๖๓ เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทน

(๓) ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๑๓/๒๕๖๓^{๒๓} สรุปได้ว่า การพิจารณาคำร้องเพื่อขอถอนส่วนในทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองในระหว่างที่กรมบังคับคดีดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการอายัดสิทธิเรียกร้องของบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็น การโต้แย้งการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐ โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือ ฎีกาตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอนุโลม ใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๒๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดอำนาจศาลในการมีคำสั่งถอนการอายัดสิทธิเรียกร้อง ประกอบกับมาตรา ๖๓/๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้ถือว่าอำนาจ ของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ในกรณีนี้หัวหน้า หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำร้องของบุคคลภายนอกผู้จะต้องเสียหายจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการ ยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว

๕. แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งมอบอำนาจให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทนก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ โดยที่มาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น และบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติรองรับบรรดาฎีกาหรือคำสั่งใด ๆ ที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติดังกล่าว จนกว่าจะมีฎีกาหรือคำสั่งใด ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๔/๒๕๖๓^{๒๔} สรุปได้ว่า คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ เมื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขยังไม่ได้เพิกถอนหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว การมอบอำนาจดังกล่าวจึงยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป นอกจากนี้ การมอบอำนาจ จะมีผลให้ผู้รับมอบอำนาจเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจนั้นแทน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นเจ้าของอำนาจก็ยังคง มีอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเช่นกัน

^{๒๓} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้อง ขอถอนส่วนของบุคคลภายนอกในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองอายัดสิทธิเรียกร้อง

^{๒๔} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒๒

บทสรุป

การบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับนั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย เนื่องจากในบางกรณีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ไม่ชัดเจนจึงมีการเสนอข้อหาหรือเพื่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาตีความ โดยเฉพาะการพิจารณาว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่อาจนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับได้ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้ได้กับการบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับได้ในทุกกรณี เนื่องจากต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัตินี้ย่อมนำมาใช้บังคับได้เฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ เพราะหากนำมาใช้บังคับได้ ระยะเวลาการบังคับทางปกครองจะขยายออกไปอีกสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างมาก หรือในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการทวงถามเกี่ยวกับการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ย่อมต้องถือเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ มาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนับเป็นต้นแบบของกฎหมายทวงถามเกี่ยวกับการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดกระบวนการบังคับคดีไว้อย่างครบถ้วนและเป็นขั้นตอน รวมถึงคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้และลูกหนี้ตามคำพิพากษาอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ในกรณีนี้ไม่อาจพิจารณาตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดรองรับบรรดากฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจากต้องยอมรับว่ามาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดขอบเขตของการบังคับทางปกครองว่า วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่รายละเอียดหรือขั้นตอนยังไม่มี ความชัดเจน รวมถึงอำนาจของศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาทในส่วนของ การบังคับคดีไม่อาจเทียบเคียงให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ จึงมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ

เป็นอย่างมาก แม้ว่าในขณะนั้นจะมีหน่วยงานของรัฐจำนวนหนึ่งออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง แต่เป็นการดำเนินการภายในหน่วยงานโดยมิได้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น จึงอาจมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการหรือขั้นตอนการบังคับทางปกครอง หรือการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การรับรองการดำเนินการบังคับทางปกครองตามกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐตราขึ้นจึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ซึ่งหากมีเนื้อหาสาระเป็นการอนุโลมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง ดังเช่นกรณีของระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นว่า กรมศุลกากรย่อมสามารถนำระเบียบดังกล่าวมาใช้ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีกฎกระทรวงได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓^{๒๕})

ด้วยเหตุนี้ หากหน่วยงานของรัฐประสบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ สมควรที่จะต้องตรวจสอบแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบด้วยเพื่อหน่วยงานของรัฐจะได้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินประเภทคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากปล่อยเนิ่นช้าไปอาจทำให้คดีขาดอายุความและไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนอันจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐได้

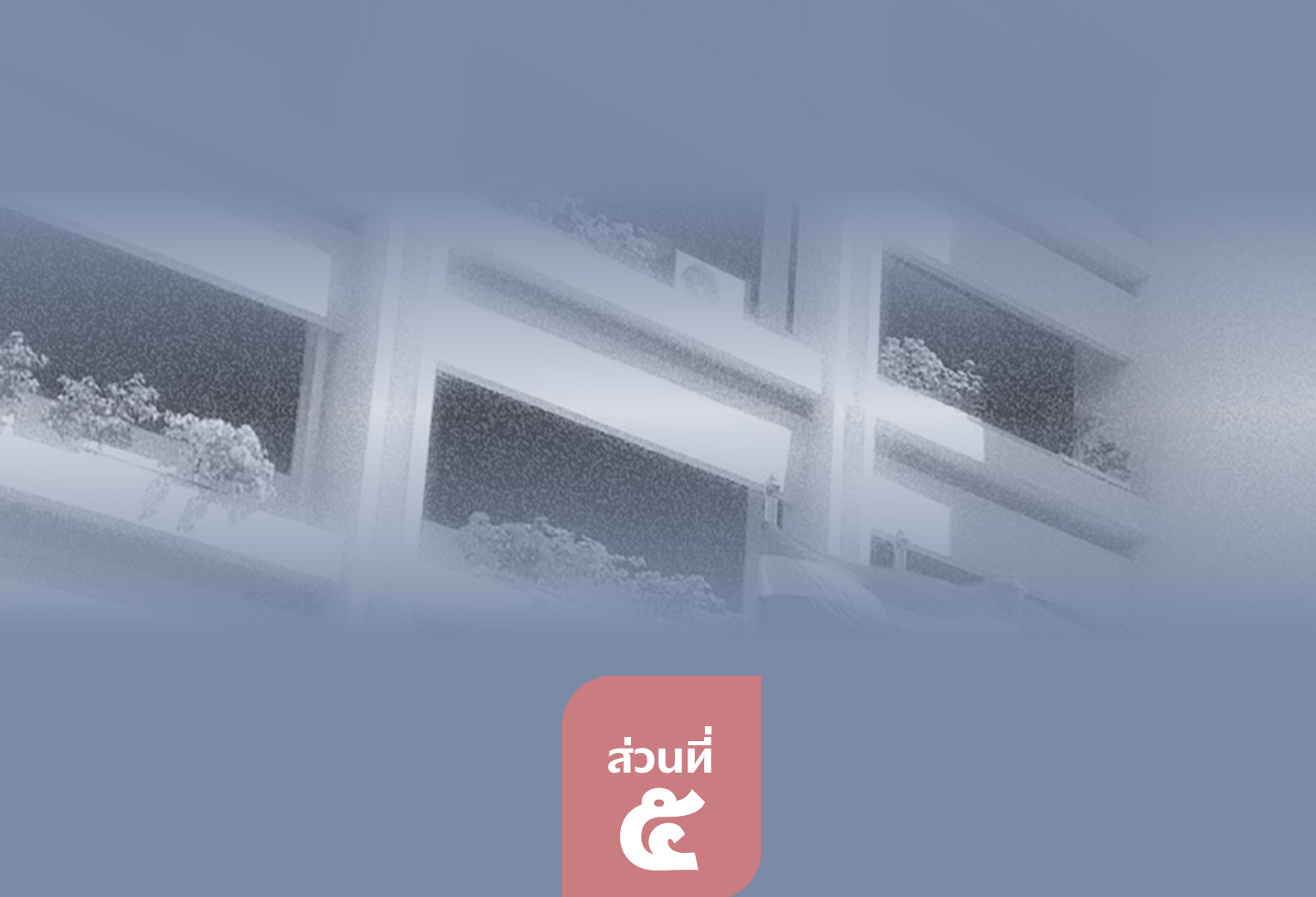
^{๒๕} อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕



งานศิลปกรรม
| วัฒนธรรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพหลโยธิน



ส่วนที่
๕

ภาคผนวก



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์



ภาคผนวก ก.

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่น่าสนใจ

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครอง
แทนนายกเทศมนตรี*

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๒๔๑๔๓ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดลพบุรีได้มีหนังสือ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์จำนวน ๔ ราย กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีมีคำสั่งจังหวัดลพบุรี ที่ ๒๐๖๓/๒๕๖๔ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๔ และคำสั่งจังหวัดลพบุรี ที่ ๑๕๗๓/๒๕๖๖ เรื่อง แก้ไขคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ตามความเห็นกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กรณีการเบิกจ่ายเงินเป็นทุนการศึกษา ค่าวัสดุอุปกรณ์ และชุดนักเรียนสำหรับเด็กนักเรียนตามโครงการส่งเสริมนักเรียนยากจนด้อยโอกาสและขาดแคลน เกี่ยวกับการศึกษา (ทุนสงเคราะห์) ของเทศบาลเมืองเขาสامยออด ไม่เป็นไปตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๑๓๖๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้ง งบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษา และผู้ด้อยโอกาสขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุให้เทศบาลเมืองเขาสามยออดได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑,๐๘๐,๒๖๕ บาท ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วเห็นควรยกอุทธรณ์ จึงได้รายงานความเห็น พร้อมเหตุผลเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลนำเรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีดังกล่าว ซึ่งกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นเห็นพ้องด้วยกับการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี จึงเห็นควรยกอุทธรณ์ ของผู้อุทธรณ์ และสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นพ้อง กับความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลนำเรียนรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไป โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เรืองดังกล่าวแล้วมีบัญชาว่า กรณีนี้เป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ของนายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยออดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีเป็นผู้ออกคำสั่งแทนนายกเทศมนตรี ในฐานะผู้กำกับดูแลตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เนื่องจากนายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยออด เป็นผู้ทำละเมิดด้วย จึงเป็นกรณีที่ไม้อาจออกคำสั่งให้ตนเองชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เรืองดังกล่าว มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและอำนาจในการพิจารณา อุทธรณ์ว่าเป็นอำนาจของผู้ใด โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐ วางหลักไว้ว่า กรณีนายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบจึงไม่สามารถออกคำสั่งให้ตนเองชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยต้องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเป็นผู้ออกคำสั่งแทน และให้รัฐมนตรีว่าการ

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ข้อ ๒ (๑๑) แต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๓๘/๒๕๕๘ วางหลักว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ชุดใช้แทนเทศบาล เนื่องจากไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย จึงต้องสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ออกคำสั่งแทนนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกัน และจะมีผลทางคดีในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล โดยกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นควรทบทวนความเห็นหรือนำเรื่องหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อหาข้อยุติประเด็นดังกล่าวก่อนพิจารณาอุทธรณ์

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองเขาสยามยอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแทนนายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเนื่องจากนายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด และผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีมีความเห็นตามคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึงนายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและรายงานสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมาเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว โดยมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึงนายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้นายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่

๒. ข้อเท็จจริงตามข้อ ๑. หากผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีในฐานะผู้กำกับดูแลเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ในชั้นต้นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้จะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเจ้าหน้าที่อื่นตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยแล้ว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดลพบุรี และผู้แทนเทศบาลเมืองเขาสยามยอ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่นายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด ต่อมากระทรวงการคลังได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จแล้ว โดยมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึงนายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้นายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองเขาสยามยอได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และกรณีนี้จะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีเป็นเจ้าหน้าที่อื่นตามความในข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกลางตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีนี้นายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดและกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนายกเทศมนตรีเมืองเขาสยามยอต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่ในกรณีที่นายกเทศมนตรีเป็นคู่กรณีเอง จึงไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ออกคำสั่งแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีรายดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐^๔

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔

กรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้อ้างถึงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓๘/๒๕๕๕ นั้น เห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนายกเทศมนตรีเมืองตะกั่วป่าว่า เป็นเพียงการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย สั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาเท่านั้น ไม่ได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวด้วยตนเอง กรณีจึงไม่ขัด ต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นไปตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิได้ขัดหรือแย้งกับแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ข้างต้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอต ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย จึงไม่อาจทำการพิจารณา ทางปกครองด้วยตนเองได้ เนื่องจากเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ นายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอตต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่งต่อไปตามที่กำหนดไว้ ในมาตรา ๑๔^๗ ซึ่งตามมาตรา ๒๐^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ หมายความว่ารวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา โดยตรง ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาเหนือนายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอตขึ้นไปชั้นหนึ่งจึงหมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีอาจสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๑๔ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคล ตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๘มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ หมายความว่ารวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มี ผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

^๙มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในกรณี ให้มี อำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕

ในเรื่องนั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่ โดยเทียบเคียงกับกรณีที่มีผู้คัดค้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคสาม^{๑๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อนายกเทศมนตรีเมืองเขาสامยอเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ออกคำสั่งดังกล่าวแทนได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีเมืองเขาสامยอและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อหาข้อนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรา ๕๗ (๗)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลในฐานะผู้กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒ (๑๐)^{๑๓} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดถึงกรณีที่ผู้บริหาร

^{๑๐}ข้อ ๘ ให้ผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๗ พิจารณาสั่งการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ไม่เกินห้าวันทำการ นับแต่วันได้รับหนังสือคัดค้านและคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ทำให้ถูกคัดค้าน และสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่นั้น และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๓}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

๖

ท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง หรือตามข้อ ๒ (๑๑)^{๑๔} แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดลพบุรีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรีเมืองสามมียอดเนื่องจากเป็นผู้ซึ่งกฎหมาย กำหนดให้อำนาจกำกับหรือควบคุมดูแล กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามมาตรา ๒๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ในกรณีนี้จึงได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ตามข้อ ๒ (๑๔)^{๑๖} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^{๑๗} เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ตามข้อ ๒ (๑) ถึง (๑๓)

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็น กฎหมายเฉพาะแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำกับดูแลเทศบาลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้หลายกรณี เช่น มาตรา ๗๑^{๑๘} กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย มาตรา ๖๒ ตรี วรรคห้า^{๑๙} กำหนดอำนาจในการกำกับดูแล การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอ ร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง มาตรา ๖๒ จัตวา วรรคหนึ่ง^{๒๐} กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๘}มาตรา ๖๒ ตรี ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย กรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญ ในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่น และประชาชนเป็นสำคัญ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ต่อสภาเทศบาลตามมาตรา ๖๑ ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงาน ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

^{๒๐}มาตรา ๖๒ จัตวา ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตาม มาตรา ๖๒ ตรี วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างเทศบัญญัตินั้น ตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตกไป มาตรา ๗๒^{๒๐} กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในเทศบาล มาตรา ๗๓ วรรคสี่^{๒๑} กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งในเทศบาลหยุดปฏิบัติหน้าที่ ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาตรา ๗๓/๑ วรรคหนึ่ง^{๒๒}

^{๒๐}มาตรา ๗๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตามมาตรา ๗๑ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๗๑ วรรคสอง เห็นว่า การปฏิบัติการของเทศบาลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว หรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอนหรือระงับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

^{๒๑}มาตรา ๗๓ เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๗๑ วรรคสอง ว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดจงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่ายผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา ๗๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

การอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสาม ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

^{๒๒}มาตรา ๗๓/๑ เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา ๗๓ ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น ถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับรายงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

๘

กำหนดให้การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานและเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งดังกล่าว และมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง^{๒๓} กำหนดให้การยุบสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีความมุ่งหมายที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีทำคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรีเมืองเขาสายยอดและมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๑๔)^{๒๔} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ ทั้งนี้ เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐^{๒๕}



(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๗

^{๒๓}มาตรา ๗๔ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น^{๒๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง
ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติ
ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕^๑

กระทรวงคมนาคมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๒/๑๔๐๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. กรมทางหลวงชนบทมีหนังสือถึงกระทรวงคมนาคมเพื่อขอให้พิจารณาอุทธรณ์กรณีนาย ป. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจากการที่ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรี ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทแจ้งคำสั่งให้นาย ป. รื้อถอนท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักและสิ่งอื่นใดที่สร้างในเขตทางหลวงหรือรื้อเข้าไปในเขตทางหลวงของถนนสาย สท. ๓๐๒๗ ช่วงบริเวณกิโลเมตรที่ ๒+๑๖๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๒+๔๑๐ โดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง

๒. กระทรวงคมนาคมมีความเห็นสรุปความว่า กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง อธิบดีกรมทางหลวงชนบทจึงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ เมื่ออธิบดีกรมทางหลวงชนบทมีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ ๒๓๖๓/๒๕๖๐ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทเป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบท โดยมีอำนาจหน้าที่ตามภาคผนวก ข. ซึ่งรวมถึงกรณีมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ในการสั่งให้ผู้กระทำการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดทำการรื้อถอนหรือทำลายออกจากเขตทางภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้มีอำนาจเข้ารื้อถอนหรือทำลายออกจากเขตทางเองได้ รวมทั้งให้มีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้จึงถือว่าเป็นผู้ออกคำสั่งในการอนุญาตหรือไม่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวโดยตนเอง และไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง ซึ่งพิจารณาเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔ และเรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖ เมื่อผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ผู้ซึ่งจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ อธิบดีกรมทางหลวงชนบท จึงไม่จำเป็นต้องเสนอ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๘ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

รองปลัดกระทรวงคมนาคม หัวหน้ากลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวงในฐานะหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ พร้อมทั้งให้กรมทางหลวงชนบทพิจารณาเรื่องนี้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

๓. ต่อมา กรมทางหลวงชนบทขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาทบทวนความเห็นข้างต้น เนื่องจากเห็นว่า มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๒๕/๒๕๖๐ สรุปความว่า การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาทราด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิวรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมเจ้าท่าตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ เป็นกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาทราดกระทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่าเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวซึ่งตามข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจฯ กำหนดขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๓๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงคมนาคมรักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงคมนาคม หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง ดังนั้น รองปลัดกระทรวงคมนาคม หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๗๑/๒๕๕๖ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๐๐/๒๕๖๔ ที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน

กรมทางหลวงชนบทพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖ ที่กระทรวงคมนาคมนำมาพิจารณากับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๒๕/๒๕๖๐ แล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ในฐานะเจ้าท่าตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ฯ เหมือนกัน แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แตกต่างกัน ทั้งนี้ กรมทางหลวงชนบทพิจารณาเสนอคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทให้กระทรวงคมนาคมพิจารณา โดยอ้างอิงหลักการตีความกฎหมายตามแนวทางในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยข้อกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่เป็นปัจจุบันกว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กระทรวงคมนาคมนำมาพิจารณา ดังนั้น กรมทางหลวงชนบทจึงส่งคำอุทธรณ์ของนาย ป. มายังกระทรวงคมนาคมเพื่อทบทวนความเห็น และพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๔. กระทรวงคมนาคมพิจารณาทบทวนความเห็นข้างต้นแล้วยังคงเห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐)ฯ คืออธิบดีกรมทางหลวงชนบท มิใช่รองปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจฯ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔ เรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔ และเรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖ ประกอบแนวทางการวินิจฉัยของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส. ๑๑๓/๒๕๖๕

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยถูกต้องและชัดเจน จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทที่แจ้งคำสั่งทางปกครองให้นาย ป. รื้อถอนท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักและสิ่งอื่นใดที่สร้างในเขตทางหลวงหรือรुक้าไปในเขตทางหลวงนั้น อำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงคมนาคม (รองปลัดกระทรวงคมนาคม หัวหน้ากลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวงในฐานะหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจฯ) หรืออธิบดีกรมทางหลวงชนบท

(๒) หากพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทันภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว กระทรวงคมนาคมหรือกรมทางหลวงชนบทจะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. แขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีถูกกำหนดขึ้นเป็นแขวงทางหลวงชนบทโดยประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การกำหนดแขวงทางหลวงชนบทตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองตามข้อ ๓ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว มีอธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้บังคับบัญชา

๒. กรณีนี้ยังมิได้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิงห์บุรีในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงชนบทได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินการรื้อถอนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ผู้ใดมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๕ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ บัญญัติว่าในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง ให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้เป็นกรณีที่อธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบท ได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ ๒๓๖๓/๒๕๖๐ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติการ

^๒มาตรา ๑๕ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน

(๒) อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่น

๔

ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ตามภาคผนวก ข. ของคำสั่งดังกล่าว โดยให้มีอำนาจสั่งให้ผู้สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รื้อถอนหรือทำลายออกจากเขตทางภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้มีอำนาจเข้ารื้อถอนหรือทำลายออกจากเขตทางเองได้ รวมทั้งให้มีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตสำหรับผู้ได้รับอนุญาตซึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยในกรณีนี้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิทธิบุรีได้ออกคำสั่งให้นาย ป. รื้อถอนท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและสิ่งอื่นใดที่สร้างในเขตทางหลวงหรือรูกล้ำไปในเขตทางหลวงชนบทเพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ ดังกล่าว จึงเป็นการที่ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิทธิบุรีได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบท ตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิทธิบุรีได้ใช้อำนาจตามคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ ๒๓๖๓/๒๕๖๐ฯ ทำให้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทสิทธิบุรีมีหน้าที่และอำนาจตามที่ได้รับมอบหมาย ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบท มิใช่เป็นการกระทำการแทนอธิบดีกรมทางหลวงชนบท ดังนั้น การมอบหมายในกรณีตามข้อหาเรื่องนี้จึงไม่ใช่เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจกระทำการแทน และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเรื่อง “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

“มาตรา ๓๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าว รื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้ผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

“มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)

๕

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔^๕ เรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔^๖ เรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖^๗ และเรื่องเสร็จที่ ๑๑๕๕/๒๕๖๓^๘

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง “มอบหมาย” กับ “มอบอำนาจ” โดยกำหนดแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการว่า “มอบหมาย” เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้ดำรงตำแหน่งมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการตามกฎหมายแทนตน ผู้ได้รับมอบหมายจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วน “มอบอำนาจ” เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้มอบอำนาจมีอำนาจเพียงใดก็มอบได้เท่านั้น และเมื่อมอบอำนาจไปแล้วผู้มอบอำนาจยังคงผูกพันหรือมีความรับผิดชอบในเรื่องที่มอบอำนาจนั้นด้วย ขณะเดียวกันผู้รับมอบอำนาจสามารถกระทำการได้เฉพาะในขอบอำนาจที่ได้รับมอบมา หากกระทำการเกินที่ได้รับมอบอำนาจ (*ultra vires*) ก็จะไม่ผูกพันผู้มอบอำนาจแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

สำหรับประเด็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น โดยที่พระราชบัญญัติทางหลวงฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอน ระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ ตลอดจนผู้มีอำนาจพิจารณา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๒๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เจ้าท่าที่มีหน้าที่และอำนาจในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำตามคำพิพากษาของศาล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ที่ นร ๐๙๐๙/๑๘๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มอบอำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับประเด็นการกล่าวอ้างว่าแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น เนื่องจากได้ปรากฏแนวการวินิจฉัยใหม่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส. ๑๑๓/๒๕๖๕ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสรีที่ ๗๔/๒๕๕๔^{๙๔} และเรื่องเสรีที่ ๓๔๖/๒๕๕๖^{๙๕} และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าววินิจฉัยสรุปได้ว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” จากบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าท่าจึงมิได้หมายถึงอธิบดีกรมเจ้าท่าเพียงบุคคลเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าด้วย ซึ่งการมอบหมายดังกล่าวไม่ใช่การมอบอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่เป็นการแต่งตั้งบุคคลที่อธิบดีกรมเจ้าท่าเห็นสมควรเป็นผู้ใช้อำนาจเจ้าท่าเมื่ออธิบดีกรมเจ้าท่าได้มีคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ มอบหมายให้เจ้าท่าภูมิภาคสาขาเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งรวมถึงให้มีอำนาจตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาสตราด) จึงเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นการกระทำให้ฐานะที่ตนเป็น “เจ้าท่า” มิใช่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาที่ ๖ (ชลบุรี)) เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อมีการอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบข้อ ๒ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ดังนั้น แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องการมอบหมายหรือมอบอำนาจในเรื่องเสรีที่ ๓๔๖/๒๕๕๖ จึงสอดคล้องกับแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตามแนวการวินิจฉัยใหม่แล้ว

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่การดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กระทรวงคมนาคมหรือกรมทางหลวงชนบทจะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร เห็นว่า กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕^{๙๖} ดังกล่าว ถือเป็นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา โดยจะขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สมควรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวตามแนวทางของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ

^{๙๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๙๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๙๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

๘

ทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๕/๒๕๖๒^{๑๗} อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ปรากฏว่ากำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๕^{๑๘} ได้ล่วงเลยไปแล้ว แต่เนื่องจากกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น แม้จะพ้นระยะเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมทางหลวงชนบทซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังสามารถพิจารณาอุทธรณ์และสั่งการต่อไปได้ และสมควรต้องเร่งดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ สอดคล้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๗๑/๒๕๕๖

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีผลให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีที่ได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒^{๑๙} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ทั้งนี้ สอดคล้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๖๑/๒๕๕๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๒/๒๕๕๗



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๗

^{๑๗}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงินที่ยังไม่เป็นที่สุด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๒๑ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๙}มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

เรื่องเสร็จที่ ๘๒๔/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไป
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๑

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลับ^๒ ด่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๓๒/(ล) ๑๖๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานศาลปกครองมีประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสำนักงานศาลปกครองได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านและเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองจำนวนหลายราย และข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อประธานศาลปกครองสูงสุดในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่มีอยู่ในสถานะข้าราชการฝ่ายศาลปกครองแล้ว เช่น เกษียณอายุราชการ โอนย้ายไปหน่วยงานอื่น หรือใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องทุกข์ (อ.ขป. ร้องทุกข์) กรณีที่มีสถานะเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สรุปความได้ดังต่อไปนี้

๑. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และ อ.ขป. ร้องทุกข์ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในกรณีนี้ไปในแนวทางเดียวกันโดยสรุปว่า การเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีการทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้วและเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการไต่ถามคำขอเบิกค่าเช่าบ้านไปโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้ นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงถือว่าได้รับค่าเช่าบ้านมาโดยสุจริต ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปจึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒. เนื่องจากคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยนายจิตติ ตั้งศักดิ์ได้ได้อธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า “ถ้าสิ่งที่ได้รับมาเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ลาภมิควรได้ที่จะต้องคืนแก่กันโดยปกติก็คือเงินจำนวนเดียวกันนั้น เพราะเงินเป็นสังกะทรัพย์ซึ่งสามารถใช้เงินจำนวนเดียวกันแทนได้ ถ้าเงินจำนวนนั้นเหลืออยู่ไม่ครบจำนวน หากเมื่อรับเงินมา ผู้รับรับไว้โดยสุจริตก็จะต้องคืนเงินให้เท่าที่ยังคงมีอยู่

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ต่อมาสำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๓๒/๑๕๘๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ยกเลิกชั้นความลับของหนังสือฉบับดังกล่าว

ในขณะที่เรียกคืน คือ ในขณะที่ทางถามเท่านั้น ส่วนในการที่จะพิจารณาว่าเงินยังคงมีอยู่เต็มจำนวนหรือไม่นั้น ถ้าผู้รับได้ใช้จ่ายหรือโอนทรัพย์สินนั้นไป ต้องถือว่าผู้รับได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ราคาที่ได้มาจึงเป็นสิ่งที่ขาดใช้คืนแทน และถ้าผู้รับได้ใช้จ่ายเงินราคาทรัพย์สินที่ได้มานั้นเสียอีก ในลักษณะที่เป็นการได้ประโยชน์ตามราคาเงินนั้น ก็ต้องถือว่าราคาทรัพย์สินนั้นยังคงมีอยู่ที่ผู้รับอันจะต้องคืนกันเต็มราคาที่ได้รับมา” และคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม ๑ (ภาค ๑-๒) พุทธศักราช ๒๔๓๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายเรื่องการคืนเงินที่ได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ว่า “ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้เป็นเงิน ผู้รับไว้จะต้องคืนเต็มจำนวนเท่าที่รับไว้ เว้นแต่จะได้รับโดยสุจริต จึงจะต้องคืนเพียงเท่าที่ยังเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ถ้าเอาเงินไปใช้จ่ายซื้อหาของอื่นมาแทน แต่ของนั้นได้กลายสภาพเป็นอื่นต่อไป ไม่เป็นลาภอย่างใดเหลืออยู่เลยแล้ว ก็ไม่จำต้องคืน ... แต่ถ้า ข. เอาเงินไปซื้อเครื่องวิทยุ ๑ เครื่อง ราคา ๒๕๐ บาท อีก ๒๕๐ บาท ใช้กินหมดไป ก. เรียกคืนเครื่องวิทยุได้ เพราะยังเป็นลาภมิควรได้แก่ ข. อยู่ บังคับกันได้ตามหลักในเรื่องช่วงทรัพย์ (มาตรา ๒๒๖) ... ดูตามคำแปลภาษาอังกฤษจะเห็นความหมายได้เด่นชัดขึ้นว่า อะไรที่เหลืออยู่จะต้องคืนให้เขานั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงินที่รับไว้คงเหลืออยู่ หรือเท่าที่จะหักบัญชีคำนวณคิดว่าคงเหลืออยู่เป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าเอาเงินนั้นไปซื้อหาได้ของอื่นมา ของนั้นก็ช่วงทรัพย์อยู่ในฐานะนิตินัยอย่างเดียวกับเงิน (มาตรา ๒๒๖ วรรคสอง) และตกเป็นลาภมิควรได้ที่ยังต้องคืนให้เขา ด้วยบทบังคับว่าผู้รับไว้โดยสุจริตต้องคืนลาภมิควรได้ ไม่จำกัดว่าจะต้องคืนเงินที่รับไว้ ฉะนั้น เมื่อเอาเงินไปใช้ทำอะไรซึ่งยังเหลืออยู่ก็ช่วงทรัพย์อยู่ในฐานะนิตินัยเป็นลาภมิควรได้ต้องคืนให้เขาเหมือนกัน ...”

๓. ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อร. ๒๐๘/๒๕๖๖ ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นเอกสารหลักฐานเป็นใบเสร็จรับเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือน ก็เนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อมั่นในนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ อันเป็นการรับเงินไว้โดยสุจริตและไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวในขณะที่รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับในแต่ละเดือนไปผ่อนชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์จนหมดสิ้น ไม่มีส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเรียกคืน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาคำอธิบายในตำราทางกฎหมายและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ข้างต้นยังไม่อาจชี้ชัดได้ว่า ในกรณีมีการนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้าน การคืนเงินฐานลาภมิควรได้จะต้องดำเนินการอย่างไร โดยในเบื้องต้นสำนักงานศาลปกครองมีความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้นำบทบัญญัติในเรื่องลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แนวทางการดำเนินการจึงต้องพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกัน และเมื่อคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่อนุมัติให้บุคลากรที่โอนมาเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

เบิกค่าเช่าบ้าน ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการซึ่งได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากราชการเป็นเหตุ จึงเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นการที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้อนุมัติให้ผู้รับคำสั่งมีสิทธิรับเงินค่าเช่าบ้านเพื่อนำไปชำระค่าที่อยู่อาศัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจากราชการเป็นเหตุ ซึ่งผู้รับคำสั่งอาจนำไปชำระค่าเช่าบ้านหรือชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งได้นำเงินดังกล่าวไปชำระค่าเช่าบ้านหรือชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้วในขณะที่เรียกคืน ตามใบเสร็จรับเงินค่าเช่าบ้านหรือหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านที่นำมาเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีดังกล่าวจึงไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน แต่หากผู้รับคำสั่งดังกล่าวยังมีได้นำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปชำระค่าเช่าบ้านหรือชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านหรือชำระเพียงบางส่วน ผู้รับคำสั่งจะต้องคืนเงินในส่วนที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเมื่อผู้รับคำสั่งนำเงินค่าเช่าบ้านไปชำระค่าเช่าบ้านหรือค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้ว จะยังคงมีทรัพย์สินอยู่หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ว่า การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมในการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ขอหรือร้องทุกข์ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ข้างต้น โดยหากผู้ขอหรือร้องทุกข์ได้นำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้ว ตามหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านที่นำมาเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีดังกล่าวจะถือว่าผู้ขอหรือร้องทุกข์ ไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ใช่หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานศาลปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานศาลปกครองมีปัญหาสอบถามเกี่ยวกับเรื่องลาภมิควรได้เกี่ยวเนื่องกับเรื่องช่วงทรัพย์สินในการมีเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้าน และได้รับทรัพย์สินเป็นบ้านแล้ว จะถือว่าบ้านที่ได้รับเป็นการนำลาภมิควรได้เข้ามาและสามารถช่วงทรัพย์สินบ้านในฐานะสินค้าน้อยลงเท่ากับเงินตามนัยมาตรา ๒๒๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตกเป็นลาภมิควรได้ที่ยังต้องคืนหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของสำนักงานศาลปกครองประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น หากได้มีการนำเงินไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้ว จะถือว่าไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ใช่หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองมิได้บัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ กรณีจึงต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เกี่ยวกับการเพิกถอน

๔

คำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเมื่อกรณีตามข้อหาหรือนี้เป็นเรื่องการเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีผลย้อนหลังและเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิและเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐^๔ ประกอบกับมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ และหากเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี เมื่อการเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามข้อหาข้อนี้ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ได้รับเงินค่าเช่าบ้านได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

“มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

“มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

๕

อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไป โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๔๐๖^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิจฉัยบัญญัติว่า บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่ง นั้นเสียเปรียบไซ้ร้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา และมาตรา ๔๑๒^๗ บัญญัติว่า ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อ บุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน การคืนเงิน ที่ได้รับมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายตามหลักลาภมิควรได้จึงต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นได้รับ เงินไว้โดยสุจริตหรือไม่ หากรับเงินไว้โดยไม่สุจริตก็ต้องคืนเต็มจำนวน หรือหากรับเงินไว้โดยสุจริตก็คืน เพียงส่วนที่ยังมีอยู่เมื่อเรียกคืน ซึ่งตามข้อหานี้หากผู้รับคำสั่งได้รับเงินค่าเช่าบ้านมาโดยสุจริต การคืน เงินดังกล่าวก็คืนเพียงเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปในแต่ละเดือนที่ยังมีอยู่เมื่อเรียกคืน เมื่อผู้รับคำสั่งได้นำ เงินดังกล่าวไปชำระค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้วในขณะที่เรียกคืน โดยมีใบเสร็จ ค่าเช่าบ้านหรือหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้รับคำสั่งจึงได้รับความคุ้มครองในความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ดังกล่าว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ทั้งนี้ เป็นไปตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๑๖๑/๒๕๖๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๒๐๘/๒๕๖๖

สำหรับปัญหาที่ว่าการนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้าน หรือเงินกู้ซื้อบ้าน และได้รับทรัพย์สินเป็นบ้านแล้ว จะถือว่าบ้านที่ได้รับเป็นการนำลาภมิควรได้เข้ามา และจะสามารถช่วงทรัพย์สินบ้านในฐานะสินค้าน้อยอย่างเดียวกับเงินตามมาตรา ๒๒๖ วรรคสอง^๘ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตกเป็นลาภมิควรได้ที่ยังต้องคืนหรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑^๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่ง

^๖มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ร้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม้นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็น การกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้ มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

^๗มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืน เต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

^๘มาตรา ๒๒๖ ฯลฯ

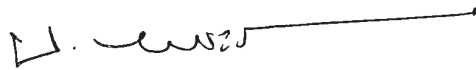
ฯลฯ

ช่วงทรัพย์สิน ได้แก่เอาทรัพย์สินอันหนึ่งเข้าแทนที่ทรัพย์สินอีกอันหนึ่ง ในฐานะสินค้าน้อยอย่างเดียวกัน กับทรัพย์สินอันก่อน

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

๖

และพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการกำหนดให้นำบทบัญญัติใดมาใช้บังคับโดยอนุโลมมิใช่เป็นบทบังคับโดยตรง การนำมาใช้บังคับจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลม อีกทั้งต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตีความการนำมาใช้โดยเคร่งครัดด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่)^{๑๐} และเรื่องเสร็จที่ ๕๕๙-๕๖๐/๒๕๕๕^{๑๑} ดังนั้น การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเป็นกรณีที่ให้นำมาใช้บังคับเฉพาะเรื่องลาภมิควรได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น และจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่ให้น้ำหนักถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยมีได้มุ่งหมายให้นำบทบัญญัติอื่น เช่น เรื่องช่วงทรัพย์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๗

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สิ้นของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สับ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๑๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลางของผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สับ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๙๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๘๙๙/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ในการมีหนังสือสอบถามหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุม
ทรัพย์สินที่มีทะเบียน*

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๗๓๙ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรณีที่ ส.ป.ก. มีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลับ ที่ ๓๓๖/๒๕๖๓ เรื่อง ให้นาย ร. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ ลงวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ เรียกให้นาย ร. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗,๒๔๑,๕๘๖.๖๑ บาท โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ ข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากนาย ร. อติตปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทุรจิตในโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อและโครงการพัฒนารายได้อื่น ส.ป.ก. จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ขอความร่วมมือตรวจสอบทรัพย์สินของนาย ร. ต่อมา กฟภ. มีหนังสือถึงเลขาธิการ ส.ป.ก. ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๗ แจ้งว่า หลักประกันการใช้ไฟฟ้าไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีทะเบียนตามมาตรา ๖๓/๗ และมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับหลักประกันการใช้ไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้านั้น ถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กฟภ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของนาย ร. ตามที่ร้องขอได้

ต่อมา ส.ป.ก. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงผู้ว่าการ กฟภ. สรุปได้ว่า มาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีเจตนารมณ์รวมถึงทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนด้วย และมาตรา ๒๔ (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มีข้อยกเว้นให้ กฟภ. เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่ ส.ป.ก. ได้ ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายนั้น หลังจากนั้น กฟภ. มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ แจ้งว่า ส.ป.ก. เป็นเพียงผู้สืบทรัพย์สินเท่านั้นและไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายและกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรงตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กฟภ. จึงไม่อาจเปิดเผยข้อมูลหลักประกันการใช้ไฟฟ้าของบุคคลดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๔๙ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นการตีความและใช้บังคับกฎหมาย โดยมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. เจตนารมณ์ในการใช้อำนาจการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนด้วยหรือไม่

๒. เมื่อ ส.ป.ก. มีคำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่นาย ร. แล้วตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายและกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง ในกรณีที่ กฟภ. อาจเปิดเผยข้อมูลหลักประกันการใช้ไฟฟ้าของบุคคลดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้ตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือไม่

๓. การที่ กฟภ. ไม่ปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา ๖๓/๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) และผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหารือของ ส.ป.ก. มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวมสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนด้วยหรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่ กฟภ. ไม่ปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองของ ส.ป.ก. ถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา ๖๓/๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การที่ กฟภ. ไม่เปิดเผยข้อมูลหลักประกันการใช้ไฟฟ้าของนาย ร. ให้ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจาก ส.ป.ก. ไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายและกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่

โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนด้วยหรือไม่ เห็นว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๑๐^๒

^๒มาตรา ๖๓/๑๐ เพื่อประโยชน์ในการบังคับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจ

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนของการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการมีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไปยังสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดเก็บข้อมูลและดูแลรักษา “ทะเบียน” ของทรัพย์สินที่มีทะเบียน หรือมีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระวังการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ การที่หน่วยงานให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกฎหมายอื่น นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง แต่การใช้อำนาจตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลและมีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๑) มีหนังสือสอบถามสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

(๒) มีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระวังการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเนื่องจากมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทันที และเมื่อเหตุขัดข้องสิ้นสุดลงให้แจ้งยกเลิกหนังสือดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หน่วยงานตาม (๑) ที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการตาม (๑) ให้ถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกฎหมายอื่น

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๔

เมื่อพิจารณามาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้จัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า รวมถึงดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ประกอบกับระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔^๔ กำหนดบทนิยามคำว่า “หลักประกันการใช้ไฟฟ้า” หมายความว่า หลักประกันที่ กฟภ. ให้ผู้ขอใช้ไฟฟ้าหรือผู้ใช้ไฟฟ้านำมาวางเพื่อเป็นประกันการใช้ไฟฟ้า ค่าเบี้ยปรับ และหรือหนี้อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดอกเบี้ยอันเกิดจากหนี้ดังกล่าวด้วย และข้อ ๑๐ หลักประกันการใช้ไฟฟ้า ซึ่งข้อ ๑๐.๓^๕ กำหนดหลักประกันการใช้ไฟฟ้ามี ๕ ประเภท คือ เงินสด พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน หนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร และหนังสือสัญญาค้ำประกันของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หลักประกันการใช้ไฟฟ้าจึงเป็นเพียงทรัพย์สินที่ผู้ใช้ไฟฟ้าวางเป็นหลักประกันการใช้ไฟฟ้ากับ กฟภ. เพื่อป้องกันความเสี่ยงของ กฟภ. โดยหากผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ชำระค่าไฟฟ้าประจำเดือน กฟภ. ก็จะหักค่าไฟฟ้าค้างชำระจากหลักประกันการใช้ไฟฟ้าดังกล่าว เมื่อ กฟภ. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนและหลักประกันการใช้ไฟฟ้าก็มีใช้ทรัพย์สินที่มีทะเบียนแล้ว ดังนั้น ส.ป.ก. จึงไม่อาจใช้อำนาจในการสืบหาทรัพย์สินของนาย ร. ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยให้ กฟภ. เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหลักประกันการใช้ไฟฟ้าตามมาตรา ๖๓/๑๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

อย่างไรก็ตาม แม้หลักประกันการใช้ไฟฟ้าเป็นทรัพย์สินที่ผู้ใช้ไฟฟ้าวางเป็นหลักประกันการใช้ไฟฟ้ากับ กฟภ. แต่ ส.ป.ก. อาจมีคำสั่งอายัดหลักประกันการใช้ไฟฟ้าดังกล่าวได้

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า “การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กฟภ.” และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “PROVINCIAL ELECTRICITY AUTHORITY” เรียกโดยย่อว่า “PEA” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

(๒) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

“ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หลักประกันการใช้ไฟฟ้า” หมายความว่า หลักประกันที่ กฟภ. ให้ผู้ขอใช้ไฟฟ้าหรือผู้ใช้ไฟฟ้านำมาวางเพื่อเป็นประกันการใช้ไฟฟ้า ค่าเบี้ยปรับ และหรือหนี้อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดอกเบี้ยอันเกิดจากหนี้ดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

๕๑๐.๓ หลักประกันการใช้ไฟฟ้ามี ๕ ประเภท คือ

๑๐.๓.๑ เงินสด

๑๐.๓.๒ พันธบัตรรัฐบาล

๑๐.๓.๓ พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

๑๐.๓.๔ หนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร

๑๐.๓.๕ หนังสือสัญญาค้ำประกันของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกันตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามรายชื่อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบ

๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๕

เนื่องจากเป็นสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งของนาย ร. ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยอาจส่งคำสั่งอายัดทรัพย์สินไปยัง กฟผ. เพื่อให้ส่งมอบหลักประกันการใช้ไฟฟ้าดังกล่าวให้แก่ ส.ป.ก. เมื่อมีการคืนหลักประกันทั้งหมดหรือบางส่วนให้นาย ร. ผู้ใช้ไฟฟ้า ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๒^๖ แห่งกฎกระทรวงกำหนด ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจ ของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕

ประเด็นที่สอง การที่ กฟผ. ไม่ปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองของ ส.ป.ก. ถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา ๖๓/๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

ประเด็นที่สาม การที่ กฟผ. ไม่เปิดเผยข้อมูลหลักประกันการใช้ไฟฟ้าของนาย ร. ให้ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๒๔ (๖) และ (๘)^๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

มาตรา ๖๓/๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลา ที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับ ทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อ ๔๒ การอายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ให้อายัดได้เพียง ไม่เกินกว่าที่พอจะชำระหนี้ รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง เว้นแต่ทรัพย์สินที่อายัดนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้

ให้เจ้าพนักงานขออนุมัติอายัดทรัพย์สินโดยจัดทำคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับ ของมาตรการบังคับทางปกครอง และแนบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐลงนามในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ที่อยู่ในบังคับของมาตรการ บังคับทางปกครองและบุคคลภายนอกซึ่งต้องชำระหนี้หรือส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้เป็นอย่างอื่นนั้น พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงจำนวนหนี้ที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจะต้องชำระแก่หน่วยงานของรัฐด้วย

คำสั่งอายัดตามวรรคสอง ต้องมีข้อห้ามผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไม่ให้ จำหน่ายสิทธิเรียกร้องและมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับ ทางปกครอง แต่ให้ชำระหนี้หรือส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้เป็นอย่างอื่นนั้นให้แก่เจ้าพนักงาน หรือให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นใดตามที่เจ้าพนักงานเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามเวลาหรือเงื่อนไขตามที่เจ้าพนักงานกำหนด

มาตรา ๒๔ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแล ของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

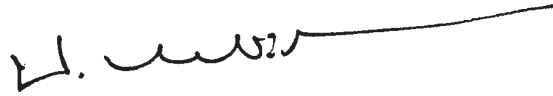
๑.ล๑

๑.ล๑

(มีต่อหน้าถัดไป)

๖

เนื่องจาก ส.ป.ก. ไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายและกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๘ (๑) และ (๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ จึงเป็นกรณีที่ กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะเป็นผู้พิจารณา ส.ป.ก. จึงสมควรหาหรือต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการโดยตรง



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

(๘) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๒๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๙๕๕/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาต
ประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕*

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๓/๔๕๐๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ขอหารือประเด็นเรื่องผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ สรุปความได้ ดังนี้

๑. บริษัท ช. ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ เพื่อทำกรดมะนาว (citric acid) ซึ่งเป็นประเภทของโรงงานลำดับที่ ๑๓ (๒) ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ ได้มีการบันทึกการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (ลำดับที่ ๗) ครั้งที่ ๒ ในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน มีข้อความว่า “เพิ่มเติมประเภทโรงงาน ลำดับที่ ๕๘ (๑) ประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายยิปซัมคุณภาพดีตามคำขอทั่วไป ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ (ใช้เครื่องจักรชุดเดิม ไม่มีการติดตั้งเพิ่ม)” และเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๖ บริษัท ช. ได้รับใบอนุญาตขยายโรงงาน ครั้งที่ ๑ ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๑๓ (๒) และ ลำดับที่ ๕๘ (๑) ประกอบกิจการโรงงานทำกรดมะนาวและผลิตจำหน่ายยิปซัมคุณภาพดี โดยขยายกำลังการผลิตของโรงงานรวมเป็น ๘๐,๐๐๐ ตันต่อปี

๒. ผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาต ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ ๑๔๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๓/๖๘๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗ เรื่อง เพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงานครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ในส่วนที่ระบุว่า ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๕๘ (๑) และในส่วนที่ระบุว่า และผลิตจำหน่ายยิปซัมคุณภาพดี ถึงบริษัท ช. โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ลงนามในหนังสือเป็นต้นไป และหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๓/๖๘๘ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗ เรื่อง ยกเลิกบันทึกการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (ลำดับที่ ๗) ครั้งที่ ๒ ซึ่งยกเลิกการบันทึกการเปลี่ยนแปลงในกรณีการเพิ่มเติมประเภทโรงงาน ลำดับที่ ๕๘ (๑) โดยการเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงานฯ และการยกเลิกการบันทึกการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เนื่องมาจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาเห็นว่า ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๓ โรงงานในลำดับที่ ๕๘ (๑) หมายถึง โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อลูมิเนียม ผลิตภัณฑ์คอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสม ผลิตภัณฑ์ยิปซัมหรือผลิตภัณฑ์ปูนปลาสเตอร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับรายละเอียดการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมประเทศไทย (TSIC) แล้ว ผลิตภัณฑ์ยิปซัมที่ระบุในลำดับที่ ๕๘ (๑) นั้น มิใช่ยิปซัมสังเคราะห์ที่เกิดจากกระบวนการผลิตกรดมะนาว (แคลเซียมซัลเฟต) ซึ่งเป็นสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๕๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. ๒๕๔๘ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. ๒๕๖๖ และหากมีการนำยิปซัมสังเคราะห์ที่เกิดจากกระบวนการผลิตกรดมะนาว (แคลเซียมซัลเฟต) มาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม จะเข้าข่ายเป็นประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานฯ กล่าวคือ เป็นโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

๓. บริษัท ช. มีหนังสือถึงอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เรื่อง ขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนคำสั่ง หนังสือ ที่ อก ๐๓๐๗/๖๘๘ และหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๗/๖๘๙ มีสาระสำคัญเป็นการชี้แจงเหตุผลเพื่อขอความอนุเคราะห์ทบทวนคำสั่งฯ สรุปได้ว่า (๑) บริษัท ช. มีความตั้งใจผลิตยิปซัมให้เป็นผลิตภัณฑ์ของบริษัทฯ มาตั้งแต่ต้น โดยการเลือกกระบวนการผลิตที่มีผลพลอยได้เป็นยิปซัมในวิธีการผลิตกรดมะนาว (๒) ยิปซัมที่บริษัท ช. ผลิตขึ้น แม้จะมีคุณลักษณะที่อาจเข้าข่ายเป็นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วฯ แต่ในการซื้อขายกับบริษัทลูกค้าซึ่งการตรวจสอบคุณภาพเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของลูกค้า ยิปซัมนั้นไม่มีผลต่อกระบวนการผลิตของลูกค้า (๓) หากในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานยังคงระบุให้ยิปซัมเป็นผลิตภัณฑ์ของบริษัทฯ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงประเภทโรงงาน บริษัทฯ จะสามารถขายสินค้าให้กับลูกค้าได้ทันที จึงขอความอนุเคราะห์กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาคำสั่งดังกล่าวอีกครั้ง เพื่อให้บริษัทฯ มีความสามารถแข่งขันและดำรงซึ่งเจตนาในการขายผลิตภัณฑ์ที่ ๒ จากแนวทางการผลิตโดยวิธีการปัจจุบันต่อไป

๔. กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาหนังสือของบริษัท ช. แล้ว ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว และได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามนัยข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในการให้ความเห็นพร้อมเหตุผลดังกล่าว กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาโดยเทียบเคียงตามนัยบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี โดยให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทุกกรณี แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติโรงงานฯ มุ่งหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ตาม และเมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ด้วยแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีนี้จึงควรเป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้นตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงเห็นว่า เมื่อคำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงานครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ในส่วนที่ระบุว่า ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๕๘ (๑) และในส่วนที่ระบุว่า และผลิตจำหน่ายยิปซัมคุณภาพดี เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับ

ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน มีผลเท่ากับบริษัท ข. ไม่สามารถประกอบกิจการโรงงานในลำดับดังกล่าวได้ เทียบเคียงได้กับคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงเห็นว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

๕. สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า ความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่อ้างอิงบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔ นั้น ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะยืนยันความถูกต้องของความเห็นกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้

๖. เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือใน ๒ ประเด็น ดังนี้

(๑) หนังสือบริษัท ข. ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เรื่อง ขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนคำสั่งตามหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๓/๖๘๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือไม่

(๒) หากหนังสือตามข้อ (๑) ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีนี้ผู้ใดมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาต

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมชี้แจงว่า ภายหลังจากตรวจพบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท ข. จัดทำคำชี้แจงหรือคำโต้แย้งข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาหนังสือชี้แจงของบริษัท ข. แล้ว เห็นว่า การดำเนินการของบริษัท ข. ไม่ถูกต้องตามที่ขออนุญาต จึงได้ออกคำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงานฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในคำสั่งดังกล่าวได้ระบุข้อความแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่ง โดยยื่นเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งฯ ไว้ด้วย

๒. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ชี้แจงว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ นั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ ๑ พระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์คำสั่งไว้ซึ่งกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมทุกกรณี กรณีที่ ๒ ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์คำสั่งไว้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงานฯ มิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ทั้งนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า ในเรื่องนี้ยังไม่อาจนำแนวทางในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔ มาเทียบเคียงใช้ได้เนื่องจากข้อเท็จจริงตามเรื่องเสร็จดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการซึ่งมีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงาน แต่ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เป็นการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญ

๔

บางส่วนในใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยเพิกถอนเฉพาะกรณีการประกอบกิจการผลิตและจำหน่าย ยิปซัมคุณภาพดีตามประเภทของโรงงานลำดับที่ ๕๘ (๑) ซึ่งเพิ่มเติมในใบอนุญาตขยายโรงงานครั้งที่ ๑ และยกเลิกบันทึกการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (ลำดับที่ ๗) โดยไม่กระทบถึงการอนุญาตการประกอบกิจการและการอนุญาตให้ขยายโรงงานในกิจการลำดับที่ ๑๓ (๒) ทำกรรมมา ณ เวลานั้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่บริษัท ช. มีหนังสือถึงอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนคำสั่งของผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ ที่ให้เพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงาน ครั้งที่ ๑ และยกเลิกการบันทึกการเปลี่ยนแปลง ในกรณีการเพิ่มเติมประเภทโรงงาน ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า กรณีที่ ผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้เป็น ผู้ออกใบอนุญาต ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑๔๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๓/๖๘๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงบริษัท ช. ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เพิกถอนสาระสำคัญ ในใบอนุญาตขยายโรงงานครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ในส่วนที่ระบุว่า ประเภทหรือชนิด ของโรงงานลำดับที่ ๕๘ (๑) และในส่วนที่ระบุว่า และผลิตจำหน่ายยิปซัมคุณภาพดี โดยให้มีผลนับแต่ วันที่ลงนามในหนังสือเป็นต้นไป และมีหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๓/๖๘๘ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗ ยกเลิกบันทึกการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (ลำดับที่ ๗) ครั้งที่ ๒ นั้น โดยที่มาตรา ๑๘ วรรคสาม^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า การอนุญาตให้ขยายโรงงานถือเป็นส่วนหนึ่ง ของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงพิจารณาได้ว่า การออกคำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาต ขยายโรงงานฯ และการยกเลิกบันทึกการเปลี่ยนแปลงในกรณีการเพิ่มเติมประเภทโรงงานดังกล่าว เป็นการเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของบริษัท ช. อันมีผลให้บริษัท ช. ไม่อาจประกอบกิจการโรงงานในประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๕๘ (๑) ผลิตและจำหน่ายยิปซัม คุณภาพดีได้อีก อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๒มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตขยายโรงงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

การอนุญาตให้ขยายโรงงานให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของใบอนุญาต

^๓มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล

ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๕

สำหรับการพิจารณาว่า กรณีใดเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งการ “อุทธรณ์” ตามมาตรา ๓^๕ วรรคสอง และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ ส่วนที่ ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่างก็เป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณา “ทบทวน” คำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้ว ถึงแม้กฎหมายจะใช้คำว่า อุทธรณ์ โต้แย้ง คัดค้าน ร้องทุกข์ หรือคำอื่น ต่างก็ล้วนอยู่ในความหมายของ “อุทธรณ์” เช่นเดียวกันเพราะเป็นการขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองเสียใหม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๖๔^๕ ประกอบกับมาตรา ๔๔^๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือที่บริษัท ข. มีถึงอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนคำสั่งให้เพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตขยายโรงงานครั้งที่ ๑ และให้ยกเลิกบันทึกการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (ลำดับที่ ๗) ครั้งที่ ๒ โดยมีข้อความว่า “ขอความอนุเคราะห์กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาคำสั่งดังกล่าวอีกครั้ง” และมีการชี้แจงว่า บริษัท ข. มีความตั้งใจผลิตยิปซัมให้เป็นผลิตภัณฑ์ของบริษัทฯ มาตั้งแต่ต้น และได้แย้งว่า ยิปซัมที่บริษัท ข. ผลิตขึ้นนั้น แม้คุณลักษณะอาจเข้าข่ายเป็นวัสดุที่ไม่ใช่แล้วตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วฯ แต่ในการซื้อขายกับบริษัทลูกค้า คุณภาพของยิปซัมนั้นเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของบริษัทลูกค้า อีกทั้งยืนยันว่า หากใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานยังคงระบุให้ยิปซัมเป็นผลิตภัณฑ์ของบริษัท ข. จะทำให้บริษัทฯ สามารถขายสินค้าได้ทันทีโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงประเภทกิจการ และบริษัท ข. มีเจตนาที่จะขายผลิตภัณฑ์ที่ ๒ จากแนวทางการผลิตโดยวิธีการปัจจุบันต่อไป กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าบริษัท ข. ประสงค์ที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยยกข้อเท็จจริงขึ้นอ้างอิงประกอบ และขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท ข. ได้ยื่นหนังสือดังกล่าวต่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้น กรณีจึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งคณะอนุกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๒๗ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

ประเด็นที่สอง หากหนังสือของบริษัท ข. ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้ใดมีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ เห็นว่า มาตรา ๓^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสองกำหนดว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย ดังนั้น การจะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องเป็นกรณีที่กฎหมายในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงงานฯ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ ส่วนที่ ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ โดยมาตรา ๔๕^๘ วรรคสอง และวรรคสาม กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่า ผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมให้เป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑๔๘/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ดังนั้น ผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ จึงเป็น “ผู้อนุญาต” ตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^๙มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสม

ฯลฯ

ฯลฯ

โรงงานฯ อันเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในกรณีดังกล่าว ผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง มิใช่การกระทำแทนในฐานะเป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการการฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๗๔/๒๕๕๔^{๑๐} ดังนั้น เมื่อผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ เป็นผู้ออกคำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญในใบอนุญาตประกอบกิจการของบริษัท ข. และบริษัท ข. มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ จึงมีหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔^{๑๑} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในกรณีที่พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามที่มาตรา ๔๕^{๑๒} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับ ข้อ ๒ (๑๔)^{๑๓} แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐)ฯ กำหนดไว้

สำหรับการพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ใดตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^๓ จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวนั้น โดยที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางแนวทางในกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๘๕๖/๒๕๖๔^๔ ว่า พระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี โดยให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทุกกรณี กล่าวคือ อุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายโรงงาน คำสั่งไม่ออกหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง หรือคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองตามมาตรา ๑๖^๕ วรรคหนึ่ง อุทธรณ์กรณีได้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับ

๑๐บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๑}โปรดดั่งเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

๑๒โปรดคเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๓๗}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

។ត្រ។

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีนี้ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

๑๓๑

^๓บันทึกคณะกรรมการการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของ
อุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน
พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑
แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๘๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๖ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ขายโรงงาน คำสั่งไม่ออกหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง หรือคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองให้ผูธรณต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ความเห็นของผู้อนุญาตตามมาตรา ๒๐^{๑๖} วรรคสาม อุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตตามมาตรา ๓๓^{๑๗} วรรคสี่ รวมทั้งอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗^{๑๘} อุทธรณ์คำสั่งของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙^{๑๙} วรรคหนึ่ง และอุทธรณ์คำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ก็ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

^{๑๖}มาตรา ๒๐ เงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคห้า หากผู้อนุญาตเห็นสมควรยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเงื่อนไขให้เหมาะสม เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามการประกอบกิจการโรงงาน ก็ให้มีหนังสือสั่งการให้ปฏิบัติได้

ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดต้องการยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามการประกอบกิจการโรงงาน ให้ยื่นคำขอและชี้แจงเหตุผลต่อผู้อนุญาต ให้ผู้อนุญาตพิจารณาและมีหนังสือสั่งการโดยมิชักช้า

หากผู้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้อนุญาต ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสั่งการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^{๑๗}มาตรา ๓๓ เมื่อโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ แล้วแต่กรณีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งปี

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานตามวรรคหนึ่งประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไป ให้ดำเนินการตามแต่กรณี ดังนี้

(๑) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ

(๒) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต่อไปนั้น ถ้าผลการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อได้แก้ไขแล้วให้ผู้อนุญาตมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

การอุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตตามวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๘}มาตรา ๓๗ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

^{๑๙}มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ปิดโรงงานจำพวกที่ ๓ ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

๙

ตามมาตรา ๔๑^{๒๐} แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงงานฯ มีความมุ่งหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ตาม ดังนั้น ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานเมื่อผู้อำนวยการกองบริการงานอนุญาตโรงงาน ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามข้อ ๒ (๑๔)^{๒๑} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) อันเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๘๕๖/๒๕๖๔^{๒๒} และเรื่องเสรีที่ ๙๒๑/๒๕๖๔^{๒๓}



(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๗

^{๒๐}มาตรา ๔๑ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ หรือคำสั่งของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือคำสั่งให้ปิดโรงงาน เว้นแต่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

^{๒๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๒๓}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ขอรื้อการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๘๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัด
มีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น*

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๒๑๕๕ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดเพชรบุรีมีหนังสือรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของนางสาว ศ. กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๒๑๔๔/๒๕๖๖ เรื่องสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญ (ใหม่) ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ อนุมัติให้เทศบาลเมืองชะอำจ่ายเงินบำนาญปกติ เดือนละ ๒๔,๐๘๙ บาท โดยไม่คำนวณเงินเพิ่มร้อยละสิบห้าจากเงินบำนาญปกติให้แก่นางสาว ศ. ต่อมานางสาว ศ. มีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาความเห็นของเลขานุการของปลัดกระทรวงมหาดไทย ประกอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่คณะทำงานรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งจ่ายเงินบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการออกคำสั่งทางปกครองในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่อื่น ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นพ้องกันว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ เป็นการบริหารราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ในฐานะราชการในส่วนภูมิภาคตามข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๓๐๕ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ เป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค ตามมาตรา ๕๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และการทำคำสั่งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการทำคำสั่งทางปกครองในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งหากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ฯ หรือเป็นการทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ฯ ซึ่งหากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของ กระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ หากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้น และกรณีนี้เป็นไปตามข้อ ๒ (๑๑) หรือ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และในการพิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญนั้น มาตรา ๕๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่า เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญแล้วให้รีบตรวจสอบและนำเสนอให้ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันรับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบพิจารณาสั่งภายในยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันรับ ทั้งนี้ เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอหรือราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ

^๒มาตรา ๒๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

^๓มาตรา ๕๐ เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญแล้วให้รีบตรวจสอบและนำเสนอให้ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันรับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบพิจารณาสั่งภายในยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันรับ ทั้งนี้ เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอหรือราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี

การขอให้สั่งจ่ายและการสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ ตามมาตรา ๔๕^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ จ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญ รายนางสาว ศ. โดยอนุมัติให้เทศบาลเมืองชะอำจ่ายเงินบำนาญปกติ เดือนละ ๒๔,๐๙๙ บาท โดยไม่คำนวณเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าจากเงินบำนาญปกติให้แก่นางสาว ศ. จึงเป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๗ (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค ดังนั้น หากมีการอุทธรณ์

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๒.โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนา

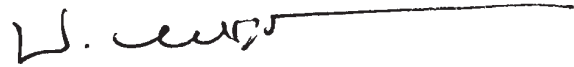
จังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

๔

คำสั่งดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๑)^๔ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๖/๒๕๔๓^๕ และเรื่องเสร็จที่ ๖๗๒/๒๕๔๔^๖



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๗

^๔ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล

๑.ล

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

๑.ล

๑.ล

^๕บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๙๗ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงกระทรวงมหาดไทย

^๖บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรมที่ดินขอหารือว่าการจำหน่ายส.ค.๑ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๗๔๐ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงกรมที่ดิน

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕๘/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการยื่นขอให้พิจารณา
ดำเนินการทางวินัยใหม่ในภายหลังโดยมิได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.^๑

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลับ^๒ ที่ มท ๐๒๐๒.๒/๕๓๒๒ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ขอหารือเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยได้รับคำขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่รายงาน ค. ครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (ผู้อำนวยการสูง) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงในเรื่องการไม่ควบคุมดูแลการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบ และมีคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๓๓๘/๒๕๖๓ เรื่อง งดโทษ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยให้งดโทษภาคทัณฑ์นาง ค. และให้ว่ากล่าวตักเตือนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งได้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา

๒. นาง ค. ไม่ได้ยื่นร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งงดโทษ แต่ต่อมาได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้ทบทวนคำสั่งและขอความเป็นธรรมให้พิจารณายุติเรื่อง โดยอ้างข้อเท็จจริงเดียวกันกับที่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๓. เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๖๖ และมีมติว่า การดำเนินการทางวินัยกรณีนาง ค. ถูกต้องเหมาะสมแล้ว

๔. เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๗ นาง ค. ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ โดยแจ้งว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๗ ตนได้รับข้อมูลที่เป็นพยานหลักฐานใหม่ที่ยังไม่เคยได้นำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาจากนางสาว ก. และนาง ส. นาง ค. จึงได้เสนอพยานบุคคลจำนวนสองรายข้างต้น และพยานเอกสาร คือ สำเนาร่างหนังสือเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อสั่งการในการแก้ไขปัญหาการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของกลุ่มงานแผนพัฒนาท้องถิ่น กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น มาให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๕. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาและมีมติว่าการดำเนินการทางวินัยกรณีนาง ค. ถูกต้องเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงถือว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นอันเสร็จสิ้น การที่นาง ค. มีคำขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ภายหลังจากที่ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา มีมติแล้ว เป็นกรณีที่ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นดังต่อไปนี้

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๓๑๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๒.๒/๒๒๓๗๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๗ ยกเลิกชั้นความลับของหนังสือฉบับดังกล่าว

(๑) กรณี อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านาง ค. ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามมาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การดำเนินการทางวินัยในเรื่องนี้จึงเป็นอันเสร็จสิ้น การที่ต่อมานาง ค. ได้ยื่นหนังสือขอให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวใหม่ จึงเป็นการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ภายหลังที่การดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นไปแล้วตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ คำขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ดังกล่าวอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องรับไว้พิจารณาหรือไม่

(๒) กรณีเป็นคำขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ซึ่งจะต้องรับไว้พิจารณาผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีนี้เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ในฐานะองค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) ชี้แจงว่า พยานบุคคลซึ่งนาง ค. กล่าวอ้างว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่จำนวนสองราย ต่างเคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนาง ค. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น โดยหนึ่งในพยานบุคคลนั้นเป็นพยานบุคคลเดิมซึ่งได้มีการอ้างถึงในสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว ส่วนพยานบุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งนาง ค. ได้ขอให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงนั้น เนื้อหาการชี้แจงในหนังสือดังกล่าวก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่นาง ค. เคยชี้แจงว่าตนได้กำชับดูแลการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบอย่างดีแล้ว ส่วนสำเนาร่างหนังสือเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อสั่งการในการแก้ไขปัญหาการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของกลุ่มงานแผนพัฒนาท้องถิ่น กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น เป็นเอกสารที่นาง ค. ย่อมทราบมาก่อน เพียงแต่นำมายื่นให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาในชั้นการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยเห็นว่าพยานบุคคลและเอกสารดังกล่าวเป็นสิ่งที่นาง ค. ย่อมรู้มาก่อนตั้งแต่ชั้นการสอบสวนทางวินัยแล้ว

๒. ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ตลอดจนกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การยื่นหนังสือขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ภายหลังจากที่อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้ว โดยมีได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องรับไว้พิจารณาหรือไม่ นั้น

เห็นว่า คำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๓๓๘/๒๕๖๓ เรื่อง งดโทษ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ กรณีนาง ค. กระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจสุจริตเอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยให้งดโทษภาคทัณฑ์และให้ว่ากล่าวตักเตือนมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

โดยที่ข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือนี้ปรากฏว่า เมื่อมีการออกคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๓๓๘/๒๕๖๓ฯ และรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๑๐๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาและมีมติว่า คำสั่งงดโทษภาคทัณฑ์และให้ว่ากล่าวตักเตือนนาง ค. ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ถูกต้องเหมาะสมแล้ว และนาง ค. ไม่ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ฯ กำหนด ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยในเรื่องนี้จึงเสร็จสิ้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กฎ ก.พ.ค. ข้างต้น และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา ๕๔^๕

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๓ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมาติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา ๙๗ วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

ในกรณีตามวรรคสองและในการดำเนินการตามมาตรา ๑๐๔ ให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๙๕

มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

๔

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาบังคับใช้ในฐานกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางในการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่นาง ค. ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๗ โดยเสนอพยานบุคคลและพยานเอกสารที่ยังไม่เคยได้นำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยใหม่ภายหลังจากที่การดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว จึงเป็นการยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองภายหลังจากที่ไม่มีการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. อันเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาใหม่ที่ต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่มาใช้บังคับ

ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวางแนววินิจฉัยว่า “พยานหลักฐานใหม่” ตามมาตรา ๕๔ (๑) ไม่ได้หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นใหม่หลังจากที่ได้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของการขอให้มีการพิจารณาใหม่ หากหมายถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นแต่คู่กรณีไม่รู้ และพยานหลักฐานใหม่จะต้องมีผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น หรือแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาทางปกครองที่ดำเนินการมาผิดพลาดในสาระสำคัญ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๐ - ๑๔๙๑/๒๕๖๔^๗ และเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๐/๒๕๖๖^๘ อีกทั้งการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่นั้น จะต้องเป็นกรณีที่คู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุดังกล่าวในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้นด้วย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้ันได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่มีพยานหลักฐานว่าพนักงานเทศบาลกระทำการทุจริต ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๑๑๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการกรณีที่มีการทุจริตสอบคัดเลือกข้าราชการเพื่อศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๕๓ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕

สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่ และจะมีผลให้เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงของพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานนั้น ๆ เป็นรายกรณี

อนึ่ง หากกรณีปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) ข้างต้นที่ว่า พยานบุคคลซึ่งเป็นอดีตผู้ได้บังคับบัญชาที่นาง ค. กล่าวอ้างว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่จำนวนสองราย โดยหนึ่งในพยานบุคคลนั้นเป็นพยานบุคคลเดิมซึ่งได้มีการอ้างในสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว ส่วนพยานบุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งนาง ค. ได้ขอให้หนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น เนื้อหาของการชี้แจงในหนังสือดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่นาง ค. เคยชี้แจงว่าตนได้กำชับดูแลการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบอย่างดีแล้ว กรณีจึงไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมานาง ค. ได้กระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะฯ เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อันจะเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

สำหรับกรณีร่างหนังสือเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อสั่งการในการแก้ไขปัญหาการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลฯ นั้น เห็นว่า หากร่างหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครอง แต่นาง ค. ไม่อาจทราบได้ โดยมีใช่เป็นความผิดของนาง ค. จึงทำให้ไม่ได้อ้างเป็นพยานหลักฐานในชั้นการดำเนินการสอบสวนทางวินัย และเป็นกรณีที่มิผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยึดแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น หรือแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาทางปกครองที่ดำเนินการมาผิดพลาดในสาระสำคัญ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ร่างหนังสือดังกล่าวก็อาจเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่หากเป็นกรณีที่นาง ค. รู้ถึงการมีอยู่ของร่างหนังสือนั้น และการมิได้อ้างพยานหลักฐานดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของนาง ค. เอง ก็อาจถือเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) ดังกล่าวได้ ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ ระหว่างผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ในฐานะองค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เห็นว่า การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาว่าคำขอดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อันทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำการพิจารณาใหม่หรือไม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๕๕^{๑๐} เรื่องเสร็จที่ ๗๙๘/๒๕๕๑^{๑๑} และเรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๐ - ๑๔๙๑/๒๕๖๔^{๑๒}

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๗๒๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

^{๑๑}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ทหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแจ้งผลการขอให้พิจารณาใหม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๔๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

๖

สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ลงนามในคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๓๓๘/๒๕๖๓ฯ ซึ่งเป็นการปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘/๒๕๕๔ เรื่อง การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ ดังนั้น อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา คำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ใช่ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยในฐานะองค์กรตรวจสอบทางวินัย

อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ บัญญัติว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา และหาก อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติ ดังนั้น ในกรณีที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณา คำขอให้พิจารณาใหม่แล้ว เห็นควรเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าว จึงต้องรายงาน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาก่อน ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๐ - ๑๔๙๑/๒๕๖๔



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๗

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๓๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘๘/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง
โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙^๑

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๑๒/๒๑๖๒๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงของบริษัท ก. สรุปความได้ดังต่อไปนี้

เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงให้แก่บริษัท ก. (บริษัทฯ) เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๒ เพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทอาหาร ผ่านเว็บไซต์ A. และต่อมาบริษัทฯ ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมช่องทางการจำหน่ายสินค้า ผ่านเว็บไซต์ B.

ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคปรากฏว่า บริษัทฯ มีลักษณะการประกอบธุรกิจโดยชักชวนให้เข้าร่วมซื้อคอร์สเรียนออนไลน์ในราคา ๙๗ - ๙๘ บาท ต่อการเรียนรู้ ๓ วัน จากนั้นจะโน้มน้าวใจให้สมัครตัวแทนและซื้อสินค้าของบริษัทฯ โดยกำหนดเงื่อนไขของการเข้าร่วมลงทุน จำนวน ๑๑ ตำแหน่ง เช่น (๑) Distributor (ตัวแทนรายย่อย) ลงทุนในราคา ๒,๕๐๐ บาท (๒) Supervisor ลงทุนในราคา ๒๕,๐๐๐ บาท (๓) Dealer ลงทุนในราคา ๒๕๐,๐๐๐ บาท และสูงสุดตำแหน่ง Emperor Dealer ลงทุนในราคา ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยแม่ทีม (บอส) จะมีการชักชวนให้ประชาชนลงทุน ในราคา ๒๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ลงทุนไม่ต้องมีหน้าร้านในการขายสินค้า เพราะบริษัทฯ จะมีระบบขายสินค้าและจัดส่งให้หากมีการขาย โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามบันทึกคำชี้แจงของผู้เสียหายพบว่า ผู้เสียหายซึ่งสมัครเข้าเรียนคอร์สออนไลน์จะถูกแม่ทีมชักชวนให้ร่วมลงทุนด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การสอนสร้างเพจ การสอนวิธีการชักชวนให้บุคคลอื่นร่วมลงทุนด้วยการโฆษณา การนำเสนอประวัติของผู้แทนจำหน่ายที่ผ่านความยากลำบากในชีวิตก่อนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนกับบริษัทฯ แล้วประสบความสำเร็จ รวมถึงมีนักแสดงที่มีชื่อเสียงมาชักชวนให้ร่วมลงทุน หากสามารถชักชวนให้ลงทุนเป็นตัวแทนจำหน่ายในตำแหน่งดีลเลอร์ เปิดบิลซื้อสินค้าราคา ๒๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ชักชวนจะได้รับค่าตอบแทนจากการลงทุนของผู้สมัครรายใหม่ เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ผู้บริโภคจะต้องซื้อสินค้าผ่านตัวแทนจำหน่ายหรือสมาชิกเท่านั้น ไม่สามารถสั่งซื้อสินค้าจากเว็บไซต์ B. ของบริษัทฯ ได้โดยตรง ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงทางสื่อต่าง ๆ ว่า มีประชาชนได้รับความเสียหายจากการลงทุนกับบริษัทดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีการแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินคดีบริษัทฯ กับพวก ที่ได้ร่วมกันชักชวนให้ผู้เสียหายเข้าร่วมซื้อคอร์สเรียนออนไลน์และโน้มน้าวใจให้ซื้อสินค้า โดยกำหนดเงื่อนไขของการซื้อสินค้าในการเข้าร่วมลงทุน มูลค่าความเสียหายมากกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาท

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๓๓๔ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง ในชั้นนี้ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เข้าหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียน (เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) จะมีคำสั่งเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รูปแบบการประกอบธุรกิจของบริษัทฯ มีพฤติการณ์และวิธีการขายสินค้าผ่านตัวแทนหรือสมาชิก โดยผู้บริโภคไม่สามารถสั่งซื้อสินค้าจากเว็บไซต์ B. โดยตรง ตามที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับการชักชวนประชาชนให้ร่วมลงทุนซื้อสินค้าในปริมาณมากเกินไปจนสมควรอย่างไม่สมเหตุผล ซึ่งวิธีการประกอบธุรกิจของบริษัทฯ ไม่เป็นไปตามที่ได้รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง และหากนายทะเบียนยังคงให้บริษัทฯ ประกอบธุรกิจดังกล่าวต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนได้ ดังนั้น นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๓ (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวได้หรือไม่

๒. กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว ถือเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันไม่เป็นที่เหตุให้คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๓. มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ได้กำหนดกรณีการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนไว้เฉพาะกรณีการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๑/๑ วรรคสอง มาตรา ๔๑/๒ มาตรา ๔๑/๗ หรือมาตรา ๔๒ แต่ไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนในกรณีอื่น ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนทะเบียนของนายทะเบียนในกรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ บริษัทฯ ได้จดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงซึ่งขายสินค้าผ่านเว็บไซต์เท่านั้น แต่ต่อมามีพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับข้อร้องเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นมาว่า มีการขายสินค้าในลักษณะที่มีตัวแทนจำหน่ายและมีการสร้างเครือข่ายด้วยการชักชวนให้ประชาชนลงทุนซึ่งจะได้รับค่าตอบแทนจากการหาลูกทีม มีการแบ่งระดับตำแหน่ง และส่วนมากมักชักชวนให้ลงทุนในตำแหน่ง Dealer ซึ่งต้องลงทุนจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท มีพฤติการณ์ชักชวนต่าง ๆ เช่น การส่งลิงก์เข้าถึงตัวประชาชนหรือบุคคลเพื่อเชิญชวนให้เข้ามาสมัครคอร์สเรียนออนไลน์ การสร้างเพจ หรือการโฆษณา ในราคา ๙๗ - ๙๘ บาท รวมทั้งมีการใช้บุคคลที่มีชื่อเสียงชักชวนให้ลงทุน ซึ่งประเด็นที่ร้องเรียนส่วนมากเกี่ยวกับการที่ตัวแทนไม่สามารถจำหน่ายสินค้าที่ได้รับมาได้ ส่วนการร้องเรียนที่เกี่ยวกับรูปแบบการหาเครือข่ายสมาชิก สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่งรับทราบ

ในภายหลัง ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ตรวจสอบภายหลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วปรากฏว่า ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าผ่านเว็บไซต์ของบริษัทฯ ตามที่แจ้งไว้ ต่อนายทะเบียนได้ แต่จะต้องสมัครเป็นตัวแทนจำหน่ายจึงจะสามารถซื้อสินค้าได้หรือต้องซื้อสินค้าผ่านตัวแทนจำหน่าย อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถระบุได้ว่า ก่อนหน้าที่จะมีการร้องเรียนหรือมีผู้เสียหายแจ้งความร้องทุกข์นั้น ผู้บริโภคทั่วไปสามารถซื้อสินค้าผ่านเว็บไซต์ของบริษัทฯ ได้จริงหรือไม่

๒. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๕ บริษัทฯ ได้ยื่นขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรง ต่อนายทะเบียนมีคำสั่ง ที่ ๔/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ไม่รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงให้บริษัทฯ เนื่องจากบริษัทฯ ไม่ได้มีรูปแบบการทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือผู้อื่น หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระ อีกทั้งตัวแทนค้าปลีกของบริษัทฯ สามารถนำสินค้าไปจำหน่ายต่อให้แก่ผู้บริโภคตามช่องทางของตัวแทนค้าปลีกเอง ช่องทางใดก็ได้ ตัวแทนค้าปลีกของบริษัทฯ จึงไม่ใช่ “ผู้จำหน่ายอิสระ” และ “ตัวแทนขายตรง” ขาดองค์ประกอบซึ่งเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของบทนิยามคำว่า “ขายตรง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ จึงไม่เข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจขายตรง

๓. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษบริษัทฯ ในความผิดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษแล้ว เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

๔. จำนวนคดีที่ผู้เสียหายร้องเรียนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีจำนวน ๑,๕๘๓ คดี มูลค่าความเสียหายประมาณ ๓,๒๗๖ ล้านบาท ในชั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ตั้งข้อหาในความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงประชาชนและความผิดฐานนำเข้าสู่ข้อมูลอันเป็นเท็จเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ จากนั้นเมื่อสอบสวนจนปรากฏว่าเข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีพิเศษ จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสามประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะเข้าหลักเกณฑ์ให้นายทะเบียนเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้นายทะเบียนจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการออกคำสั่งเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง มีหน้าที่ตามมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ในการรับคำขอจดทะเบียน

^๖ มาตรา ๑๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภครับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการและมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๔

การประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะนายทะเบียนตามบทนิยามคำว่า “นายทะเบียน” ในมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำหน้าที่รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงตามมาตรา ๔๑^๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่าผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงรายใดประกอบธุรกิจโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคและประชาชน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอให้คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงพิจารณาวินิจฉัย หากปรากฏพฤติการณ์ที่มีลักษณะต้องห้ามหรือมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากที่นายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียนไว้ ซึ่งหากไม่เพิกถอนทะเบียนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ หรือเป็นกรณีที่อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนที่จะดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในการปรับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ในการเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยเพิกถอนทะเบียน โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน

หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า รูปแบบการประกอบธุรกิจของบริษัทฯ มีพฤติการณ์และวิธีการขายสินค้าผ่านตัวแทนหรือสมาชิก โดยผู้บริโภคไม่สามารถสั่งซื้อสินค้าจากเว็บไซต์ตามที่ได้รับจดทะเบียนได้โดยตรง และมีการชักชวนประชาชนให้ร่วมลงทุนซื้อสินค้าในปริมาณมากเกินไปจนสมควรอย่างที่ไม่สมเหตุผล ซึ่งวิธีการประกอบธุรกิจดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่ได้รับจดทะเบียน

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“นายทะเบียน” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับคำขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงให้นายทะเบียนพิจารณาและตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) แผนการจ่ายผลตอบแทนต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) สินค้าหรือบริการมีลักษณะตรงตามที่ได้มีการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขาย

(๓) สัญญามีรายการถูกต้องและครบถ้วนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่า การยื่นคำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙ และผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๘/๑ มาตรา ๓๘/๓ หรือมาตรา ๓๘/๔ แล้วให้นายทะเบียนแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอนำหลักประกันมาวางต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรง

เมื่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนวางหลักประกันตามมาตรา ๓๘/๕ ครบถ้วนแล้วให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรง และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหลักประกันนั้น

๕

การประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง มีประชาชนได้รับความเสียหายจากการลงทุนกับบริษัทดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และหากยังคงให้บริษัทฯ ประกอบธุรกิจดังกล่าวต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนได้ เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่อนำบทบัญญัติมาตรา ๔๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้เพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงของบริษัทฯ ได้ แต่โดยที่การรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่สามาร

มาตรา ๔๒ เมื่อปรากฏแก่นายทะเบียนว่าผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงผู้ใดมีพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

- (๑) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจ่ายผลตอบแทนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน
- (๒) ไม่รับผิดชอบกับผู้จำหน่ายอิสระต่อผู้บริโภคตามมาตรา ๒๔/๑
- (๓) ไม่แจ้งย้ายสำนักงานต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๒๖/๑ หรือมาตรา ๒๙/๑
- (๔) ไม่รายงานเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๒๖/๒ หรือมาตรา ๒๙/๒
- (๕) ไม่ใช้ข้อความในการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๘

- (๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๘/๑ มาตรา ๓๘/๓ หรือมาตรา ๓๘/๔
- (๗) ไม่วางหลักประกันเพิ่มให้ครบถ้วนภายในสามเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๑/๗
- (๘) หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑/๓ หรือมาตรา ๕๒/๑

ในกรณีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องภายในเวลาที่นายทะเบียนเห็นสมควร เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงยังไม่ดำเนินการให้ถูกต้อง ให้นายทะเบียนสั่งเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรง แล้วแต่กรณี

ในกรณีตาม (๑) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ให้นายทะเบียนสั่งเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงเป็นนิติบุคคลเดียวกัน ให้นายทะเบียนสั่งเพิกถอนทั้งทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

เมื่อนายทะเบียนได้มีคำสั่งเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

๖

นำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้ ในฐานะกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการตามนัยมาตรา ๓^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สามารถกระทำได้ ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการจะเป็นไปตามมาตรา ๕๐^๘ มาตรา ๕๑^๙ และมาตรา ๕๒^{๑๐}

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

“มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

“มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้ เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

“มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการจะเป็นไปตามมาตรา ๕๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. หากในขณะที่ยื่นคำขอจดทะเบียน บริษัทฯ จดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงและมีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยการขายสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านทางเว็บไซต์เท่านั้น ไม่มีระบบการรับสมัครสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจตรงตามที่ได้รับจดทะเบียน แต่ต่อมาพบว่าบริษัทฯ มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบการรับสมัครสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายและผู้บริโภคทั่วไปไม่สามารถซื้อสินค้าผ่านทางเว็บไซต์ได้อีก กรณีเช่นนี้จะต้องนำบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตาม

^{๑๑}มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๓^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาพิจารณาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง

๒. แต่หากในขณะที่บริษัทฯ ยื่นคำขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง และแจ้งต่อนายทะเบียนว่าจะประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงโดยการขายสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านทางเว็บไซต์ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทฯ มีเจตนาที่จะนำระบบการรับสมัครสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่าย และได้มีเจตนาจะประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงในการขายสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านทางเว็บไซต์ (ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าผ่านทางเว็บไซต์) มาตั้งแต่ต้น ณ เวลาที่ได้ยื่นขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ตรงตามที่ได้รับจดทะเบียน กรณีเช่นนี้จะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จทำให้นายทะเบียนสำคัญผิด เป็นการจดทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องนำบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๐^{๑๓} มาตรา ๕๑^{๑๔} และมาตรา ๕๒^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาพิจารณาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง

ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๖๒^{๑๖} และเรื่องเสร็จที่ ๖๙๑/๒๕๖๕^{๑๗}

อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อเท็จจริงยังไม่สามารถรับฟังให้เป็นที่ยุติได้ว่าในการรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงของบริษัทฯ นั้น เป็นกรณีที่เกิดกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้นในเวลาที่นายทะเบียนมีคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง จึงสมควรที่นายทะเบียนและคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนและคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐^{๑๘} มาตรา ๔๑/๕^{๑๙}

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๖}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไปใช้บังคับกับการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๖๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๗}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษีสรรพสามิตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๒๑๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๘}มาตรา ๔๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้คำชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบได้

^{๑๙}มาตรา ๔๑/๕ เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่าผู้บริโภคผู้ใดได้รับความเสียหายจากเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงไม่ปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายสินค้าหรือบริการหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงถูกเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา ๔๒

(มีต่อหน้าถัดไป)

และมาตรา ๑๓^{๒๐} (๓) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ เพื่อพิจารณาว่าในการเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนนั้นจะสามารถนำบทบัญญัติใดในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ

ประเด็นที่สอง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นการให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า ในการพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากปรากฏว่า ข้อเท็จจริงที่นายทะเบียนใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนดังกล่าวเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นการให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐^{๒๑} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายทะเบียน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๙)

ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร็วและให้รับฟังคำชี้แจงของผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงซึ่งถูกกล่าวหาประกอบด้วย และเสนอคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

^{๒๐}มาตรา ๑๓ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง

(๒) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้ จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงด้วยก็ได้

(๓) กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รวมทั้งติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

(๔) วางระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน

(๖) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการกำกับดูแล

รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(๗) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

^{๒๑}มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(มีต่อหน้าถัดไป)

๑๐

ย่อมสามารถออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ โดยไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๐/๒๕๔๙^{๒๑}

ประเด็นที่สาม การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนตามข้อหาข้อนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ แล้ว แม้ว่าคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๓^{๒๓} (๕) แต่กรณีดังกล่าวนี้ ไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๓^{๒๔} และไม่มีบทบัญญัติอื่นของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๖๖^{๒๒}



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๑)

- (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง
 - (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้
 - (๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
 - (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^{๒๑}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การออกคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๕๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงอธิบดีกรมการปกครอง

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

^{๒๓}มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๔๑/๑ วรรคสอง มาตรา ๔๑/๒ มาตรา ๔๑/๗ หรือมาตรา ๔๒ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๕}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การแจ้งและการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๘๘๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนด ระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลเกษตรกรรม คปก. จึงอาศัยอำนาจอรรถาธิบายคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุมการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดหน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หากเกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงขาดคุณสมบัติ ย่อมส่งผลให้เกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) หรือ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑ วรรคสาม และวรรคห้า แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำ ประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดขั้นตอนและระยะเวลา อุทธรณ์ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ วรรคสอง แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ คปก. มีมติปรับปรุง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูป ที่ดิน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ออกคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน (คณะอนุกรรมการฯ) ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ และกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์เป็นสองกรณี ดังนี้

(๑) ระเบียบกำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการฯ จะมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองคำอุทธรณ์ ตรวจสอบข้อมูล รายละเอียดหลักฐานต่าง ๆ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความสมเหตุสมผลในคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน และเสนอความเห็นเพื่อประกอบ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คปก.

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๓๓๙ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) ระเบียบกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการฯ จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินการที่ผ่านมา ส.ป.ก. นำคำอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อกลั่นกรองและเสนอ คปก. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ฯ ดังกล่าว แล้วแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หากเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๑๙/๒๕๖๔ ซึ่งวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่ออกตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปได้ว่า โดยที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว แม้ระเบียบดังกล่าวจะมีได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ แต่เมื่อกรณีนี้เป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ จึงต้องด้วยมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่อาจนำระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คปก.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร

จนกระทั่งมีการออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มข้อ ๑๑/๑ กำหนดให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๓ โดยเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จาก คปก. เป็นคณะอนุกรรมการที่ คปก. แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์รวดเร็วขึ้น แต่ยังคงให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นรูปแบบขององค์กรกลุ่มเช่นเดิม เนื่องจากประกอบด้วยผู้มีความรู้เฉพาะด้านและมาจากหลากหลายหน่วยงาน กรณีดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ต่อมา ในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ส.ป.ก. ได้นำอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ และคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ฯ ที่กำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่คณะอนุกรรมการฯ มีมติให้ถอนวาระเพื่อกลับไปพิจารณาทบทวนเรื่องอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ ส.ป.ก. มีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดการอุทธรณ์ไว้เฉพาะเรื่องเงินค่าทดแทน ดังนั้น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับอุทธรณ์ได้เฉพาะการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน กรณีที่กฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คปก. อาจออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยข้อ ๑๑/๑ แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย มีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิ ดังนั้น เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะอนุกรรมการฯ จึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งประกาศใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ โดย คปก. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบเกี่ยวกับการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ปรากฏตามคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อทำหน้าที่ตามที่ คปก. มอบหมายด้วยเหตุนี้ คปก. จึงกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไว้ในระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้เฉพาะด้านและมาจากหลากหลายหน่วยงาน เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ย่อมแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก. ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนี้ การออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่มีผลเป็นการยกเลิกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะเป็นเพียงการแก้ไขโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเดิม กล่าวคือ มาตรา ๑๙ (๘) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว และการดำเนินการที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้นำคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเสนอ คปก. ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ฯ แล้วแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ในกรณีที่เห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม ดังนั้น การที่ คปก. กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลา

๔

ในการอุทธรณ์ รวมทั้งกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส.ป.ก. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อมาตรา ๑๙ (๘) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้ คปก. มีอำนาจกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับนั้น เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะอนุกรรมการฯ ที่ คปก. แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ รวมทั้งภายหลังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ ส.ป.ก. จะแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว ส.ป.ก. จะกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

๒. กรณีที่ คปก. ไม่มีอำนาจกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ รวมทั้งไม่มีอำนาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผ่านมาจะได้รับผลกระทบหรือไม่ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบจากความเสียหายไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรหรือผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึง ส.ป.ก. จะเยียวยาความเสียหายอย่างไร และในขณะที่ระเบียบมีผลใช้บังคับ คปก. หรือคณะอนุกรรมการฯ จะสามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่มีผู้ยื่นอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ หากไม่สามารถพิจารณาได้และอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เลขาธิการ ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗/๒๕๖๗ เรื่อง มอบหมายหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันติการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๗ เพื่อบริหารที่ดินจังหวัด (ปทจ.) มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันติการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. จากข้อหารือของ ส.ป.ก. มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โดยเฉพาะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ

๕

(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการที่ คปก. แต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๑๙ (๘)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ คปก. มีอำนาจออกระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม คปก. จึงออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสุดการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ คปก. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓^๓ วรรคสอง แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นกรณีที่มีระเบียบกำหนดเรื่องการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและการสิ้นสุดการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา ๓^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

^๒มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม

๑) ๑

๑) ๑

^๓ข้อ ๑๓ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสุดการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

^๔มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

๖

ที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ ตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง^๕ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง^๖ และมาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมหมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด เท่านั้น

การที่ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้ เลขาธิการ ส.ป.ก.หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. นั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะเห็นได้ว่า ในหมวด ๔ อุตธรณ์ กำหนดบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. มีเพียงในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๘)^๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้ คปก. มีอำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้สันสิทธิดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ แต่การอุทธรณ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงนำมาตรา ๓^{๑๐} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

“มาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับในเรื่องนี้มิได้ ดังนั้น ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^{๑๑} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๓๘/๒๕๖๓^{๑๒} และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๖๐^{๑๓} ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่หารือมานี้แตกต่าง^{๑๔}จากความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๕๖^{๑๕} และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๐/๒๕๕๘^{๑๖} เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖^{๑๗} และเรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๖๖^{๑๘}

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการ เฉพาะเรื่องของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๒๒๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๓}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๓๐ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ถึงกรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ

^{๑๔}กรณีตามเรื่องเสร็จดังกล่าวเป็นความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในการบริหารงานบุคคล มีลักษณะโดยธรรมชาติ (by nature) ที่จะต้องให้โอกาสผู้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยโต้แย้งคัดค้าน กล่าวคือ มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ซึ่งถือว่าเป็นการอุทธรณ์ลักษณะหนึ่ง รูปแบบของบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลโดยส่วนใหญ่จะมีพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นต้นแบบ จึงถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของการบริหารงานบุคคล ที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งคัดค้าน ซึ่งจะเห็นได้จากเรื่องเสร็จ ที่ ๒๘๙/๒๕๕๖ และเรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๖๖ หรือกรณีการเลือกตั้งที่มีลักษณะโดยธรรมชาติ (by nature) ที่จะต้องให้โอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งเช่นกัน ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖ ดังนั้น แม้กฎหมาย แม่บทจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ก็สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้ รวมถึงเรื่องเสร็จที่ ๒๗๐/๒๕๕๘ กรณีการอุทธรณ์การยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ที่กำหนดให้วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้มีการคัดค้านการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนั้น ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงกำหนดเกี่ยวกับการคัดค้านว่าทรัพย์สินที่ยึดมิใช่ของผู้ค้างภาษีอากรได้

^{๑๕}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสั่งลงโทษทางวินัยของธนาคาร แห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๐ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๖}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์การยึดทรัพย์สิน ของผู้ค้างภาษีอากรตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๒๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงกรมสรรพากร

^{๑๗}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการ ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๒๗ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๘}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอให้ทบทวนคำสั่งปรับตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้ออกคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามข้อ ๑๑/๑ วรคหนึ่ง^{๑๙} แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ต่อมาเลขาธิการ ส.ป.ก. ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗/๒๕๖๗ฯ มอบหมายให้ปฏิรูปที่ดิน จังหวัด (ปทจ.) มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงได้แก่

(๑) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีที่เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้ออกคำสั่ง ดังกล่าวเอง ทั้งนี้ ตามข้อ ๒^{๒๐} (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายให้ ปทจ. ซึ่งเป็นหัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะการมอบหมาย มิใช่การมอบอำนาจ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๕^{๒๑} และเรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔^{๒๒}

^{๑๙}ข้อ ๑๑/๑ การสันติธิตามข้อ ๑๑ (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น สำหรับการสันติธิตามข้อ ๑๑ (๓) และ (๔) เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีคำสั่งให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรสันติธิ ให้การสันติธิมีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แล้ว หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์และคณะกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในการปฏิรูปที่ดินมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สันติธิการทำประโยชน์แล้ว ให้มีผลเมื่อได้รับแจ้งมติ คณะกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วย กับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาดำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (๑) หรือ (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ

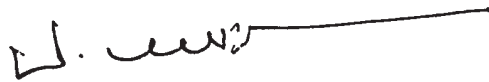
^{๒๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๒๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงาน อุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อเป็นเช่นนี้ คปก. จะออกระเบียบมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้

ประเด็นที่สอง กรณีที่ คปก. ไม่มีอำนาจกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ รวมทั้งไม่มีอำนาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผ่านมาจะได้รับผลกระทบหรือไม่ และในขณะที่ระเบียบดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับ คปก. หรือคณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินต่อไปได้หรือไม่ และ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า เมื่อคณะอนุกรรมการฯ ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ดังนั้น เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และยังไม่มีการเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นย่อมมีผลต่อไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยศาล หรือโดยเหตุอื่น

ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงควรแก้ไขระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเร็ว โดยอาจกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้ให้ความเห็นต่อปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๗

หรือโดยเหตุอื่น

^{๒๓}มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

ภาคผนวก v.

สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่น่าสนใจ



การแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ถูกรับทราบ ในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามา ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ตามมาตรา 23 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1

ใครมีหน้าที่แจ้ง

กำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้แจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ถูกรับทราบตามความจำเป็นแก่กรณี



2

กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ถูกรับทราบ

ไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไป เนื่องจากเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มีใช้เป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครอง ในทำนองเดียวกับการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่มีผลเพียงทำให้ต้องขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปตามมาตรา 40



3

เทียบเคียงกับการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์

ยกตัวอย่างเช่น การออกคำสั่งทางปกครองโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 41 (3) การรับฟังผู้กรณีก่อนออกคำสั่ง ถ้ามีได้รับฟังก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ หากได้มีการรับฟังในภายหลัง



บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การแจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย (เรื่องเสร็จที่ 76/2550)

การให้เหตุผล ในคำสั่งทางปกครอง

● วัตถุประสงค์

สิทธิ ให้เหตุผล เพื่อคุ้มครอง

เป็นสิทธิ ของคู่กรณีที่จะได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง เพื่อควบคุมการใช้
อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย และคุ้มครองคู่กรณีเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง

● หลักการ



กฎหมายยกเว้นว่าไม่ต้องให้เหตุผล

คำสั่ง ที่เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดยกเว้นว่าไม่ต้อง
ให้เหตุผล หากไม่จัดให้มีเหตุผลไว้เลยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

● ประเภทของคำสั่งที่ต้องจัดให้มีเหตุผล

● ประเภทที่ 1 ตาม ม. 37 ว.1



คำสั่ง ที่ทำเป็นหนังสือ/การยืนยันคำสั่ง
เป็นหนังสือ = ต้องจัดให้มีเหตุผล + อย่างน้อย
ต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างถึง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้
ดุลพินิจ

คำสั่งที่ไม่ได้ระบุเหตุผล ถ้าได้มีการให้
เหตุผลในภายหลัง มีผลทำให้คำสั่งสมบูรณ์ได้
ตามมาตรา 41 (2)

● ประเภทที่ 2 ตาม ม. 37 ว.2



ประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่ง
ทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง
หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ดังต่อไปนี้

- (1) คำสั่งปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ
เช่น การไม่รับคำขอ/ไม่อนุญาต/ไม่อนุมัติ
- (2) คำสั่งที่เพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอน
ใบอนุญาต/การเพิกถอนการอนุมัติ
- (3) คำสั่งที่กำหนดให้กระทำการ/
ละเว้นกระทำการ
- (4) คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
- (5) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา
การประกวดราคา หรือการประมูลราคา
ที่คณะกรรมการพิจารณาผลการดำเนินการแล้ว

● ข้อยกเว้นไม่ต้องระบุเหตุผล

(1) กรณีตาม ม. 37 ว.3 ดังนี้

- ผลของคำสั่ง ีตรตามคำขอ
- เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้ว โดยไม่จำต้องระบุอีก
- เป็นกรณีที่ต่อรักษาไว้เป็นความลับ
- คำสั่งด้วยวาจาหรือกรณีเร่งด่วน

(2) กฎ และคำสั่งทางปกครองทั่วไป ไม่ต้องระบุเหตุผล



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Life
Regulation for Better

หลักเกณฑ์การกำหนดเงื่อนไข ในการออกคำสั่งทางปกครอง

1

ใครกำหนด



เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในคำสั่งได้

2

บทบัญญัติที่ให้อำนาจ



มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

3

ข้อพิจารณา
ในการกำหนดเงื่อนไข

- เมื่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งนั้น
 - มิได้กำหนด**เงื่อนไข**ของคำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มิได้กำหนดวันเริ่มมีผลหรือวันสิ้นผลของคำสั่งไว้
 - มิได้ห้ามหรือจำกัดการใช้**ดุลพินิจ**ในการออกคำสั่ง
- เนื้อหาสาระของเงื่อนไขในคำสั่งจะต้องสอดคล้องหรือเกี่ยวข้องกับคำสั่งนั้น

4

ขอบเขต



กำหนดเงื่อนไขได้เพียง**เท่าที่จำเป็น**เพื่อให้**บรรลุวัตถุประสงค์**ของกฎหมาย และตามความ**เหมาะสมแก่กรณี**

5

เงื่อนไขที่กำหนดได้



- วันเริ่มมีผลหรือวันสิ้นผลของสิทธิ/หน้าที่ตามคำสั่ง
- เหตุการณ์ที่จะทำให้สิทธิ/หน้าที่ตามคำสั่งนั้นเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดลง
- ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่ง
- กำหนดหน้าที่/ความรับผิดชอบให้ผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งต้องปฏิบัติ หรือกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว
- เงื่อนไขอื่นๆ ซึ่ง**ต้องมีเนื้อหาสาระสอดคล้องหรือเกี่ยวข้องกับคำสั่งนั้น**



ที่มา : มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๕๐๓/๒๕๔๖ ที่ ๒๓๙/๒๕๔๗ และที่ ๑๒๗๕/๒๕๖๕

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

1

เมื่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง
ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้
ให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ
(มาตรา 3 บรรคสอง)



เจ้าหน้าที่ได้รับมอบอำนาจ
หากผู้ออกคำสั่งได้รับมอบอำนาจ
ตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ
จะต้องถือว่า **ผู้มอบอำนาจ**
เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

2

คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง
ทางปกครอง โดย **ยื่นต่อ**
เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
(มาตรา 44 บรรคหนึ่ง)



เจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมาย
หากผู้ออกคำสั่งได้รับมอบหมาย
ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
จะต้องถือว่า **ผู้ได้รับมอบหมาย**
เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

3

หากผู้ทำคำสั่ง **ไม่เห็นด้วย** กับคำอุทธรณ์
ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผล
ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
(มาตรา 45 บรรคสองและบรรคสาม)

กรณีทั่วไป

เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนด
ในข้อ 2 (1) - (14)
ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4
(พ.ศ. 2540) ออกตามความ
ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์



4

**ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจ
พิจารณาอุทธรณ์**



กรณีเฉพาะ

แม้เป็นกรณีที่นำ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครองฯ มาใช้ตาม **1** แต่จะต้องพิจารณาว่า
กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งมุ่งหมายให้
เจ้าหน้าที่ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
แต่เพียงผู้เดียวหรือไม่ ในกรณีดังกล่าวต้องให้
เจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
จึงเป็นกรณีตาม ข้อ 2 (14) ของ
กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ฯ

เช่น กรณี พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ที่มา : ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 955/2567 เรื่องเสร็จที่ 921/2564 และเรื่องเสร็จที่ 856/2564



การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอำนาจเฉพาะตัว ไม่สามารถมอบอำนาจได้

1

กระบวนการในการอุทธรณ์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมอีกชั้นหนึ่ง และการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่ยุติในชั้นที่สุด ดังนั้น จึงต้องกระทำโดยบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจเท่านั้น

2

เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องกระทำโดยบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจเท่านั้น จึงมีลักษณะเฉพาะตัวที่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปที่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้

3

ในการนี้ เมื่อเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้มีอำนาจนั้นจึงไม่อาจมอบอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อื่นกระทำแทนได้



ที่มา :

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัย (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๕๑) และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๕/๒๕๕๒)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

จัดทำโดย นายชาญชัย บุญยวรรณ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายปกครอง

Better Regulation for Better Life

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโทษหรือไม่?



กรณีที่ถูกตัดสินต่อไปนี้เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

(กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)



ข้อ 2 (8)

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ
ของจังหวัด อำเภอ หรือสภาตำบล

- Ex:** - คำสั่งผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดหรือ
ผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอ
(เรื่องเสร็จที่ 180/2551)
- คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอุตสาหกรรม
จังหวัดซึ่งได้แต่งตั้งโดยอธิบดีกรม
อุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่
ให้เป็นเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่
ประจำท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
(เรื่องเสร็จที่ 685/2562)



ข้อ 2 (10)

ผู้บริหารท้องถิ่น
หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

- Ex:** - คำสั่งให้ชุดใช้ศาลในเขตแทน
(เรื่องเสร็จที่ 33/2565)
- คำสั่งของผู้บริหารเทศบาลตำบล
ในฐานะ "เจ้าท่า" ซึ่งได้รับมอบหมาย
จากอธิบดีกรมเจ้าท่าตามกฎหมาย
ว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย
ยอมมีฐานะเป็น "เจ้าท่า" เช่นเดียวกับ
อธิบดีโดยมีถือเป็นการปฏิบัติราชการ
แทนอธิบดี
(เรื่องเสร็จที่ 74/2554)



ข้อ 2 (14)

เจ้าหน้าที่อื่น
นอกจากข้อ 2 (1) ถึง (13)

- Ex:** คำสั่งประธานสภาเทศบาล
เมื่อนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาล
ลาประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัด
ในฐานะผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับ
ดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือ
ขึ้นไปชั้นหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจ
พิจารณาโทษ
(เรื่องเสร็จที่ 363/2544)



การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง



เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่จะเพิกถอนคำสั่งได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓

ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่ง



- ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่
- สามารถเพิกถอนได้แม้จะล่วงพ้นเวลา ๙๐ วันนับแต่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน หากคำสั่งนั้นทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อพิจารณาบางประการในการใช้ดุลพินิจ

การออกคำสั่งเพิกถอนเป็นดุลพินิจของผู้ออกคำสั่ง ซึ่งควรพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย



- ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒
- ระยะเวลา นับแต่มีการออกคำสั่งล่วงพ้นไปนานแล้วเพียงใด
- การเพิกถอนคำสั่งจะเกิดประโยชน์แก่องค์กรหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งจนยากแก่การเยียวยาหรือไม่

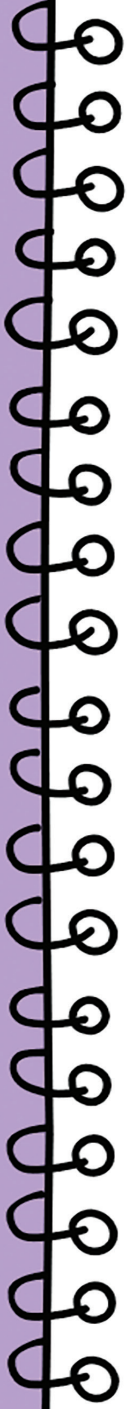
ผลของการเพิกถอนคำสั่ง



เมื่อเพิกถอนคำสั่งแล้ว

- ผลของคำสั่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่บุคคลนั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙
- ไม่อาจเรียกคืนเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นได้ เนื่องจากเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงาน

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (เรื่องเสร็จที่ ๖๖๑/๒๕๖๑)



คำทดแทนจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เหตุ

การรับคำทดแทน

มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51* เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เช่น การออกใบอนุญาต การเลื่อนตำแหน่ง

- เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้
- ทำให้ผู้รับคำสั่งซึ่งเชื่อโดยสุจริตของความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้รับความเสียหาย

*มาตรา 51 คือ คำสั่งที่เป็นการให้เงิน ประโยชน์ ทรัพย์สิน ที่อาจแบ่งแยกได้

เช่น การให้ทุนการศึกษา



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Regulation for Better Life

จัดทำโดย นางสาวสินีนารถ ภาะวัง กองกฎหมายปกครอง

คำทดแทน

- มีสิทธิได้รับคำทดแทนความเสียหายได้ หากร้องขอคำทดแทนภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น
- คำทดแทนต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถูกเพิกถอน
- คำสั่งกำหนดจำนวนคำทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้



หลักการนำบทบัญญัติว่าด้วย “ลากมิควรได้” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่* แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลากมิควรได้ในประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม มีขอบเขตการพิจารณา ดังนี้

• เจตนารมณ์ หลักการ ไม่ขัดหลักการกฎหมายแม่



การนำบทบัญญัติใด
มาใช้บังคับโดยอนุโลม
การนำมาใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้ง
กับเจตนารมณ์หรือหลักการ
ของกฎหมายที่กำหนดให้มี
การอนุโลม เนื่องจากมีขอบเขตที่ใช้
บังคับโดยตรของกฎหมายนั้น

• ข้อพึงระวัง อนุโลมเรื่องใดใช้แค่เรื่องนั้น



การนำอนุโลมใช้
ต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวัง
และต้องตีความการนำมาใช้
โดยเคร่งครัดว่า กรณีที่กฎหมาย
มีได้บัญญัติไว้ ย่อมหมายความว่า
ไม่ต้องการผลทางกฎหมาย
ในกรณีนั้น



• ข้อพิจารณา

ลากมิควรได้ และหลักกฎหมายปกครอง “ความเชื่อโดยสุจริต” และ “ประโยชน์สาธารณะ”

- 1) การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลากมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเป็นกรณีที่ให้นำมาใช้บังคับเฉพาะเรื่องลากมิควรได้เท่านั้น โดยมีได้
มุ่งหมายให้นำบทบัญญัติอื่น เช่น เรื่องช่วงทรัพย์สินใน ป.พ.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย
- 2) การใช้บังคับหลักเรื่องลากมิควรได้จะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่กำหนด
ให้คำนึงถึง “ความเชื่อโดยสุจริต” ของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น
กับ “ประโยชน์สาธารณะ” ประกอบกัน
- 3) หากเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง
หรือควรได้รู้หากผู้นั้นมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถือว่า ผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริต
ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป จึงย่อมไม่อาจนำหลักเรื่องลากมิควรได้มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้
และผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

* มาตรา ๕๑ วรรคสี่ บัญญัติไว้ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน
/ให้ทรัพย์สิน/ให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่ง
ทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลากมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ...

การยึดอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง



สรุป

เมื่อแจ้งตาม ๓. แล้ว

ถือว่าเป็นการยึดตามกฎหมาย

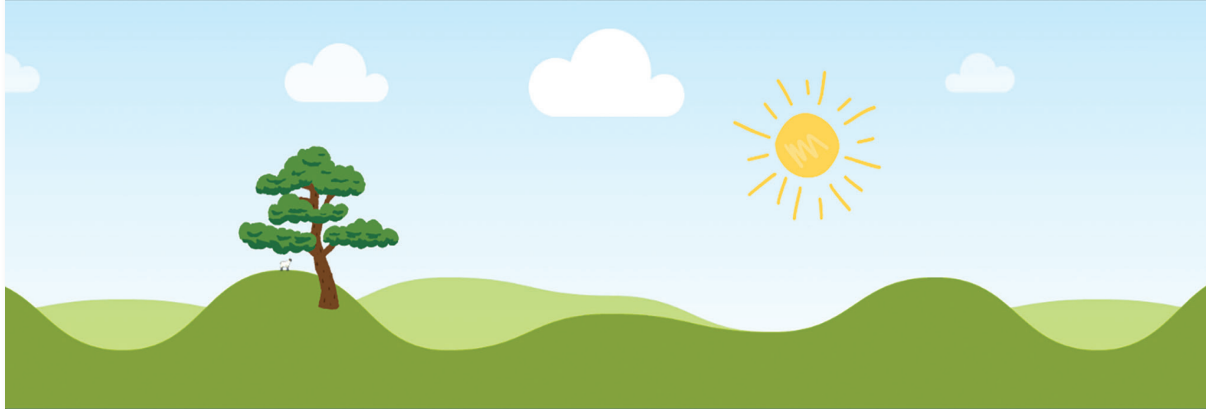
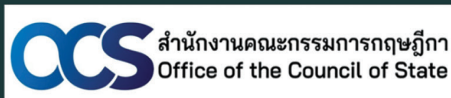
ที่มา : ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

จัดทำโดย นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
กองกฎหมายปกครอง

Better Regulation
for **Better Life**



**การยึดสิทธิทรัพย์สินมีรูปร่าง
ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
ให้เจ้าพนักงานดำเนินการ ดังนี้**



**๑. นำทรัพย์สินมาเก็บรักษา
หรือฝากทรัพย์สินไว้ ณ**
* สถานที่ใด หรือ
* บุคคลใดตามที่
เห็นสมควร หรือ
* มอบให้ผู้อยู่ใน
มาตรการบังคับ
ทางปกครองเป็นผู้รักษา
โดยหัวหน้าหน่วยงาน
ของรัฐอนุญาต



๒. แจ้งรายการทรัพย์สิน
ที่ยึดให้ผู้อยู่ในบังคับ
ของมาตรการบังคับ
ทางปกครองและ
ผู้ครอบครองหรือ
ผู้ดูแลทรัพย์สินทราบ
↓
ถ้าทำไม่ได้ ให้ปิดประกาศ
แจ้งรายการทรัพย์สินที่ยึดไว้
ณ สถานที่ที่ยึด
หรือแจ้งโดยวิธีอื่นตามที่
เจ้าพนักงานเห็นสมควร



๓. แสดงให้เห็นประจักษ์
แจ้งโดย
* ประทับตรา หรือ
* วิธีอื่นใดตามที่
เจ้าพนักงานเห็นสมควร
ว่ายึดแล้ว โดยไม่ทำให้
เสียหายหรือเสื่อมราคาลง

**Better
for Regulation
Better Life**

ที่มา : ข้อ ๒๓ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด
การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วน
ที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕
จัดทำโดย นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล กองกฎหมายปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีพบว่าทรัพย์สิน/สิทธิเรียกร้อง
มีชื่อบุคคลอื่นเป็นเจ้าของในทะเบียน

● การแจ้งคำสั่ง

ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เจ้าพนักงานดำเนินการ ดังนี้



1) **เสนอ**หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
มี **คำสั่งห้าม** โอน/ขาย/ยืม/เช่า/จำนอง/ทำนอง/ทำให้เสื่อมค่า
หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในทรัพย์สิน
หรือสิทธิเรียกร้องนั้นไว้ก่อน



2) **มีหนังสือ**แจ้งคำสั่งห้าม + การพิจารณา
ออกคำสั่งยึด/อายัด ไปถึง
● เจ้าของทรัพย์สิน/สิทธิเรียกร้องตามที่
ปรากฏในทะเบียนหรือหลักฐานอย่างอื่น
● ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับ
ทางปกครอง



3) **แจ้งคำสั่งห้าม** แก่
นายทะเบียน (กรณีเป็น
ทรัพย์สินที่จะต้องจดทะเบียน
ตามกฎหมาย)

● การยื่นขอวางหลักประกัน/การยื่นคำร้องคัดค้าน

เมื่อได้รับแจ้งคำสั่งห้าม บุคคลผู้มีชื่อเป็นเจ้าของทรัพย์สิน/สิทธิเรียกร้อง
หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถดำเนินการ



1) **ยื่นคำร้อง**ต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้เพิกถอน
คำสั่งห้าม + วางเงิน/หลักประกัน
ถ้าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพอใจ ให้เพิกถอนคำสั่ง
ห้าม + รับเงิน หรือหลักประกันนั้นไว้แทน



2) **ยื่นคำคัดค้าน**ต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
ภายใน 15 วัน (นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง) ว่า
ทรัพย์สิน/สิทธิเรียกร้องนั้น ไม่ใช่ของผู้อยู่ในบังคับฯ

● การพิจารณาคัดค้าน

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าทรัพย์สิน/สิทธิเรียกร้อง
เป็นของผู้อยู่ในบังคับฯ ให้ดำเนินการ ดังนี้



1) **มีคำสั่งยึดหรืออายัด**ทรัพย์สิน
หรือสิทธิเรียกร้องนั้น คำสั่งยึด/อายัด ให้เป็นที่สุด



2) **ในกรณี**ไม่อาจยึด/อายัด ให้บังคับแก่เงิน
หรือหลักประกันที่รับไว้

● การเพิกถอนคำสั่งห้าม/คืนเงิน/หรือยกเลิกหลักประกัน

กรณี ที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง
ไม่ได้เป็นของผู้อยู่ในบังคับฯ ให้ดำเนินการ แล้วแต่กรณี ดังนี้



● มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งห้าม



● คืนเงินหรือหลักประกันที่รับไว้



● ยกเลิกหลักประกัน

ที่มา ข้อ ๙ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕

การขอเฉลี่ยทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ตามมาตรการบังคับทางปกครอง



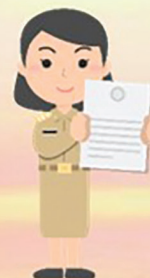
- 1 หน่วยงานของรัฐมีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยทรัพย์สินในคดีที่มีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องอื่นใดของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา (มาตรา ๖๓/๑๔)



- 2 เนื่องจากยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน ในขณะนี้ จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม (มาตรา ๖๓/๑๒ วรรคหนึ่ง) กล่าวคือ ให้นำความในมาตรา ๓๒๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม



- 3 หน่วยงานของรัฐที่มีสิทธิดังกล่าว สามารถยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีในคดีอื่นที่ได้มีการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องอื่นใดของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินดังกล่าว ให้ยื่นได้ตามส่วนแห่งจำนวนหนี้ที่หน่วยงานนั้นได้ออกคำสั่งให้ชำระเงินโดยไม่จำเป็นต้องรอให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิสดังกล่าวเป็นที่สุดแต่อย่างใด



การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย
(มาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)



บุคคลธรรมดา
ถึงแก่ความตาย

: ทายาทผู้รับมรดก/
ผู้จัดการมรดก

แจ้ง

นิติบุคคล
สิ้นสภาพ/โอนกิจการ/
ควบรวมกิจการ

: ผู้ชำระบัญชี/นิติบุคคลที่รับโอน
หรือเกิดจากการควบรวม

ระยะเวลาอุทธรณ์เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อปรากฏว่า



ผู้อยู่ในบังคับฯ ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ และ

- (1) ตายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือ
- (2) หากตายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์
จะต้องมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของผู้นั้น

กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (เรื่องเสร็จที่ 1260/2564)

1. ต้องมีหนังสือแจ้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายใน 1 ปีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (อายุความมรดกตาม ม. 1754 วรรคสาม ป.พ.พ.) โดยมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินตาม ม. 63/7 พ.ร.บ. วิ ปกครอง
2. ดำเนินการเพื่อมิให้มีการโอน ขาย ยักย้าย หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์สินมรดกตามจำนวนหนี้ที่ค้างชำระภายในอายุความมรดก
3. หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด (ม. 63/8 วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. วิ ปกครอง)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

จัดทำโดย: นางวนารี สิงห์สูงมย์
กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation
for Better Life





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

Better Regulation
for **Better Life**