



รายงานผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๔





รายงานผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๔



คำนำ



รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๙ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๖ ส่วน คือ

- ส่วนที่ ๑** ความเป็นมาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ส่วนที่ ๒** สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ส่วนที่ ๓** คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและผลงานในรอบปี ๒๕๕๙ เป็นการกล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดปัจจุบัน ผลงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ส่วนที่ ๔** ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในรอบปีที่ผ่านมา และแนวทางการแก้ไข
- ส่วนที่ ๕** สรุปแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ส่วนที่ ๖** ภาคผนวก
 - ภาคผนวก ก. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตอบข้อหารือกำหนดหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 - ภาคผนวก ข. ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๙

จัดทำโดย

สำนักกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑	ความเป็นมาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๓
ส่วนที่ ๒	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๙
ส่วนที่ ๓	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และผลงานในรอบปี ๒๕๕๙	๓๙
ส่วนที่ ๔	ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ - ปัญหาและอุปสรรค - แนวทางการแก้ไข	๔๕
ส่วนที่ ๕	สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรฐานบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๕๑
ส่วนที่ ๖	ภาคผนวก ก. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองในการตอบข้อหารือแก่งหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๕๙
	ภาคผนวก ข. ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๙	๓/๓



ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาของ
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙



การดำเนินงานทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ดำเนินงานเป็นไปโดยความถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับ สามารถรักษาประโยชน์ อำนาจความเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติในการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติใหม่ของการปฏิบัติราชการตามหลักการที่รัฐเป็นของประชาชนและราชการต้องเป็นไปเพื่อประชาชน

ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในต่างประเทศ

การจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเริ่มครั้งแรกในประเทศสเปนใน ค.ศ. ๑๘๘๙ ซึ่งมีสาระที่ครอบคลุมกิจกรรมทางปกครองบางเรื่อง ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๒๕ ประเทศออสเตรียมีการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแห่งสหพันธ์ (Federal Law on General Administrative Procedure) โดยรวมเรื่องการจัดองค์กรทางปกครอง วิธีพิจารณา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการบังคับทางปกครองเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน ส่วนประเทศเยอรมนีมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของมลรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๖ (มลรัฐ Thuringen) และมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ ใน ค.ศ. ๑๙๗๖ ในปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ที่ได้ตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใช้บังคับแล้วหลายประเทศ เช่น สเปน ออสเตรีย เยอรมนี สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เปรู สวิตเซอร์แลนด์ บัลแกเรีย สวีเดน อาร์เจนตินา คอสตาริกา เวเนซุเอลา ญี่ปุ่น เป็นต้น

ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศไทย

อดีต

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด และในการจัดทำร่างกฎหมายไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องหลักกฎหมายปกครองที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้เท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตั้งแต่มีการปฏิรูประบอบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยในการปฏิรูปครั้งนั้น ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองยังไม่ได้มีการให้ความสำคัญเท่าใดนัก โดยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไปตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความสะดวกในการปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ

ปัจจุบัน

นักวิชาการของไทยได้เริ่มกล่าวถึงความสำคัญที่จะจัดให้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ (โดย รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้เขียนบทความ เรื่อง **“ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”** ในวารสารนิติศาสตร์) และใน พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมกันนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เร่งรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันจะเป็นการสร้างหลักประกัน หรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากระเบียบและการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบภายในเพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินการ และระยะเวลาการปฏิบัติราชการขึ้น อันเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทย ให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งมีกรรมการหลายคนให้ความเห็นว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ ก็จะเป็นการดีเพื่อช่วยเร่งการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น

ต่อมา ในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ได้มีแนวทางว่า จะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง

คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวจนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมนีเป็นแนวทางในการยกร่าง และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๔ แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีร่างกฎหมายต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

ต่อมา ในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้รับการสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลคณะเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้ร่วมกันพิจารณาจนสำเร็จ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่ทันเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก็มีการยุบสภาเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนกระทั่งในรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาจนกระทั่งตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อาทิ คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง กระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งกำหนดสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เช่น สิทธิในการโต้แย้งเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลาง สิทธิที่จะมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน สิทธิที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์ สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง และสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้รายละเอียดประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปในทางเดียวกัน โดยมีสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

- การให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐ
- การเสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- การจัดสัมมนาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- การให้บริการจัดวิทยากรเพื่อบรรยายเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ
- การจัดพิมพ์เอกสารเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักศึกษา และบุคคลทั่วไป

ผลการปฏิบัติงานดังกล่าวก่อให้เกิดการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้สิทธินั้นโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ได้

การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจากเดิมที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจปกครองและประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง โดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ และประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และประชาชนก็มีสิทธิบางประการในการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นดังจะกล่าวต่อไป

ผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ที่จะมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นคู่กรณีในกระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และการดำเนินการใด ๆ ในทางการปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

๑. คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้

๒. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลด้วย

๓. คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ ให้ระบุกรณีที่สามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ได้ด้วย ถ้าไม่มีการแจ้งเรื่องดังกล่าวอาจมีผลให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

๔. ผลของคำสั่งทางปกครอง ใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

คู่กรณี หมายถึง ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

คู่กรณี แบ่งได้ ๓ ประเภท ดังนี้

๑. ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ เช่น นาย ก. ไปขออนุญาตออกโฉนด แล้วนาย ข. ก็มาคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน นาย ก. เป็นผู้ยื่นคำขอ ส่วนนาย ข. เป็นผู้คัดค้านคำขอ

๒. ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย

๓. ผู้ที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง เช่น นาย ก. ยื่นขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน แต่ว่าที่ดินของนาย ก. ที่จะสร้างโรงงานไปติดกับที่ดินนาย ข. นาย ข. เกรงว่าถ้านาย ก. ได้รับอนุญาตให้เปิดโรงงาน ที่ดินนาย ข. อาจจะได้รับผลกระทบจากเสียงและน้ำเสีย เช่นนี้ นาย ข. คือผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง

สิทธิของคู่กรณี

๑. สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๓
๒. สิทธิในการมีที่ปรึกษา ตามมาตรา ๒๓ หรือผู้ทำการแทน ตามมาตรา ๒๔
๓. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๒๗ หากมีข้อบกพร่องที่เกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่ต้องแนะนำให้ทราบเพื่อให้คู่กรณีได้แก้ไข
๔. สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาอย่างสมบูรณ์ โดยเจ้าหน้าที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙
๕. สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๓๐
๖. สิทธิในการขออุทธรณ์พยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒
๗. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ตามมาตรา ๓๓
๘. สิทธิที่จะได้ทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งคำสั่ง ตามมาตรา ๓๓
๙. สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์ และระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๐

กรณีตัวอย่าง “คู่กรณี” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตัวอย่างที่หนึ่ง

นาย ง. ยื่นคำขอเปลี่ยนชื่อต่อนายทะเบียนราษฎร ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่นายทะเบียนไม่อนุญาตโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การไม่อนุญาตให้เปลี่ยนชื่อของนายทะเบียนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล นาย ง. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยตรงย่อมเป็นคู่กรณีในเรื่องดังกล่าว และมีสิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่างที่สอง

นาย ก. ต้องการก่อสร้างอาคารพาณิชย์สามชั้นจึงได้ไปขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ไม่ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการเป็นอนุญาตหรือการสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอ และนาย ก. ย่อมเป็นคู่กรณีในเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยตรง เพราะเป็นผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

นอกจากนี้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วจึงอนุญาตให้นาย ก. ก่อสร้างอาคารได้ แต่ปรากฏว่าอาคารที่นาย ก. ก่อสร้างนั้นรุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นของนาย ข. เมื่อการอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครอง นาย ข. จึงเป็นคู่กรณีในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนจากคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว และมีสิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นกัน

ตัวอย่างที่สาม

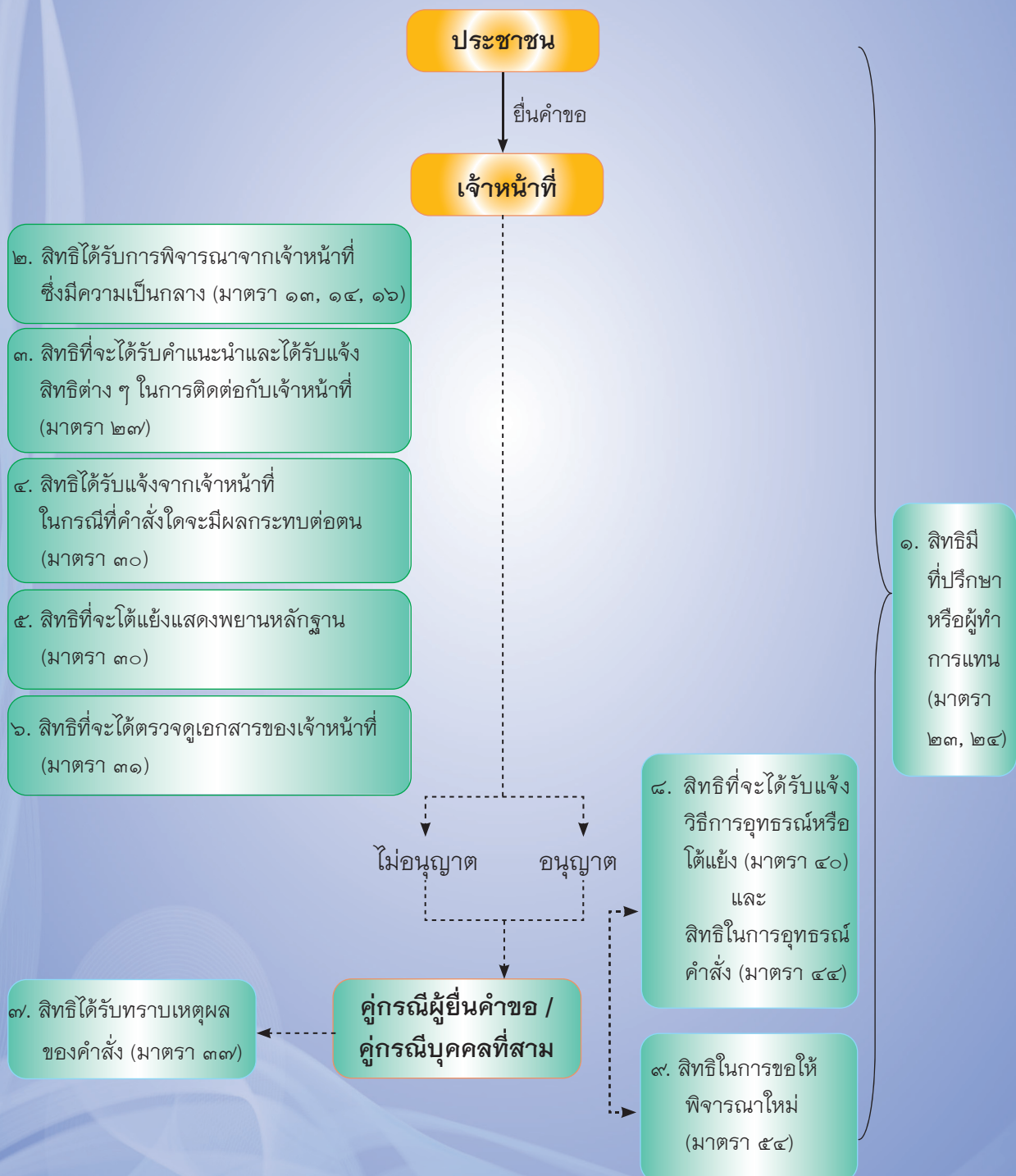
นาย ค. เป็นเจ้าของอาคารห้าชั้นริมถนนซึ่งต่อเติมผิดแบบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้นาย ค. เจ้าของอาคาร รื้อถอนอาคารภายใน ๓๐ วัน ซึ่งคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นคำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออก โดยกำหนดหน้าที่ให้นาย ค. ต้องรื้อถอนอาคารจึงเป็นการสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อนาย ค. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว นาย ค. จึงเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคู่กรณี นาย ค. ย่อมสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

ตัวอย่างที่สี่

นาย จ. เป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง ถูกมหาวิทยาลัยสั่งพักการศึกษาหนึ่งภาคเรียนเนื่องจากถูกตัดคะแนนความประพฤติครบ ๖๐ คะแนน คำสั่งพักการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของนักศึกษา จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง นาย จ. ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นคู่กรณีที่มีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการ

หากคุณเป็นผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
คุณจะใช้สิทธิโดยมีขั้นตอนอย่างไร



สิทธิประชาชนเมื่อติดต่อหน่วยงานราชการ

เมื่อท่านต้องไปติดต่อกับหน่วยงานราชการเพื่อขอยกใบอนุญาต ขออนุมัติ หรือขอยกใบรับรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ท่านมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังต่อไปนี้

๑. สิทธิที่มีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอยกใบอนุญาตหรือใบรับรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมทั้งกรณีที่คำสั่งมีผลกระทบต่อท่าน ท่านอาจไม่มีความรู้ในรายละเอียด และต้องมีผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา เช่น ผู้ขอใบอนุญาตตั้งโรงงานอาจจะต้องมีที่ปรึกษาทางด้านวิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม หรือผู้ขอใบอนุญาตผลิตยาอาจจะต้องมีที่ปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเภสัชกรรม เป็นต้น กฎหมายจึงให้ท่านมีสิทธิที่จะนำบุคคลอื่นที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เช่น ทนายความ วิศวกร นักบัญชี หรือผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ มาพร้อมกับท่าน เพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ หากท่านไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองไม่ได้ ท่านมีสิทธิที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนท่านได้

๒. สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖)

ถ้าท่านเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีความเป็นกลาง ท่านสามารถคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ให้เป็นผู้พิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวกับท่าน และขอให้เปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่อาจสืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับผู้ยื่นคำขอ เช่น เป็นคู่สมรส ญาติ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือเป็นผู้ซึ่งมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรง เช่น มีเหตุโกรธเคืองกับท่านมาก่อน

ข้อห้ามในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ได้แก่

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน ๓ ชั้น หรือญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงานนับได้เพียง ๒ ชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของคู่กรณี
- (๕) เป็นผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๖) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณี
- (๗) เป็นนายจ้างของคู่กรณี

๓. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๒๗)

ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เพื่อขอยกใบอนุญาตหรือใบรับรองต่าง ๆ หรือขอให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ การใด ๆ หรือมายื่นคำคัดค้านคำขอของบุคคลอื่นนั้น อาจมีขั้นตอนการปฏิบัติหลายประการ กฎหมาย

จึงให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาคำขอให้ท่านทราบและหากคำขอของท่านมีข้อบกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่จะต้องแนะนำให้ท่านทราบเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้น

๔. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่ตน (มาตรา ๓๐)

หากเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของท่าน ท่านมีสิทธิได้รับแจ้งรายละเอียดและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่เสมอ เพื่อให้ท่านมีโอกาสได้ทราบและสามารถป้องกันสิทธิของตนก่อนที่จะมีคำสั่งในเรื่องนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ทราบ ทำให้ท่านไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง ท่านที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งก็อาจขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องนั้นใหม่ได้ เช่น การออกคำสั่งให้ปิดโรงงาน จะต้องแจ้งให้เจ้าของโรงงานทราบ หรือมีผู้ขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน จะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงทราบด้วย

๕. สิทธิที่จะได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)

ในกรณีที่ท่านประสงค์จะได้แย้งแสดงพยานหลักฐานใด ๆ เนื่องจากเห็นว่าเอกสารและหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาคำขอของท่านไม่ถูกต้อง ท่านสามารถนำพยานหลักฐานต่าง ๆ ยื่นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ได้เสมอ และเจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสท่านแสดงพยานหลักฐานพอสมควร เว้นแต่เป็นกรณีรีบด่วนหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

๖. สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)

เมื่อการพิจารณาคำขอต่าง ๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท่าน เจ้าหน้าที่จึงไม่มีความจำเป็นที่จะปกปิดเอกสารที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา เว้นแต่กรณีที่เป็นการลับเท่านั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ท่านมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาได้เพื่อให้ท่านตรวจสอบความถูกต้อง และอาจได้แย้ง ชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้

๗. สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)

กรณีที่คำสั่งเป็นหนังสือ ท่านมีสิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ อันประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจของการออกคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ ได้ เพื่อให้ท่านทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำขอโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อันจะทำให้ท่านสามารถโต้แย้งได้โดยถูกต้อง ทั้งการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง หรือการฟ้องต่อศาลปกครอง

๘. สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งให้ท่านปฏิบัติตามหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของท่าน ท่านสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ในการออกคำสั่งต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จึงต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมทั้งระบุวิธีการยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่ง

เพื่อให้ท่านได้ทราบด้วย และหากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิและวิธีการอุทธรณ์ไว้ จะทำให้ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ของท่านขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งครั้งแรก

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๑) กรณีคำสั่งใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

(๒) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

(๓) การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับ

(๔) ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

(๕) ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมทั้งเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวัน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ซึ่งอาจขยายเวลาได้อีกสามสิบวัน

๙. สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งให้ท่านปฏิบัติตามหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของท่าน หากท่านไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ท่านอาจยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งได้ ต่อเมื่อท่านมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นกรณีที่ท่านเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่แท้จริง แต่ท่านไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาทำคำสั่งนั้นตั้งแต่ต้น หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งนั้น หรือข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้พิจารณาออกคำสั่งนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ท่าน ทั้งนี้ ท่านต้องยื่นขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ท่านรู้เหตุที่ขอให้พิจารณาใหม่ได้

แผนภาพแสดงขั้นตอนการติดต่อหน่วยงานราชการ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



เมื่อท่านต้องไปติดต่อกับหน่วยงานราชการเพื่อขอใบอนุญาต หรืออนุมัติ หรือขอใบรับรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเมื่อท่านได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติในเรื่องใด ๆ ท่านอาจติดต่อกับหน่วยงานราชการได้ด้วยตนเอง หรือหากท่านไม่มีเวลาหรือไม่มีความรู้ในเรื่องที่ติดต่อกับทางราชการ ท่านอาจแต่งตั้งผู้แทนให้ดำเนินการแทนท่าน หรือมีที่ปรึกษาเพื่อไปติดต่อกับหน่วยงานราชการพร้อมกับท่านได้

ในกรณีที่ท่านยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทำคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อนาน การพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและให้ท่านมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบด้านและรับฟังพยานหลักฐานของท่าน โดยเปิดโอกาสให้ท่านโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้

เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอและได้ออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เจ้าหน้าที่จะต้องแสดงเหตุผลประกอบการทำคำสั่งนั้น โดยระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อสนับสนุนในการออกคำสั่งนั้น หากคำสั่งนั้นอาจอุทธรณ์ต่อไปได้ เจ้าหน้าที่จะต้องระบุสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง

เมื่อท่านได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่แล้ว หากท่านปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีข้อโต้แย้ง กระบวนการพิจารณาทางปกครองจะสิ้นสุดลง แต่หากท่านไม่พอใจคำสั่งนั้นท่านอาจจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่ง หรือหากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วท่านอาจยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง หากมีเงื่อนไขครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่ท่านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ ในกรณีที่ท่านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินท่านและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ หรือในกรณีที่ท่านไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการตามที่กำหนดในคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจเข้าดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้คนอื่นกระทำการหรือให้ท่านชำระค่าปรับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากท่านไม่เห็นด้วยกับคำสั่งบังคับทางปกครองดังกล่าว ท่านอาจอุทธรณ์โต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองได้เช่นกัน

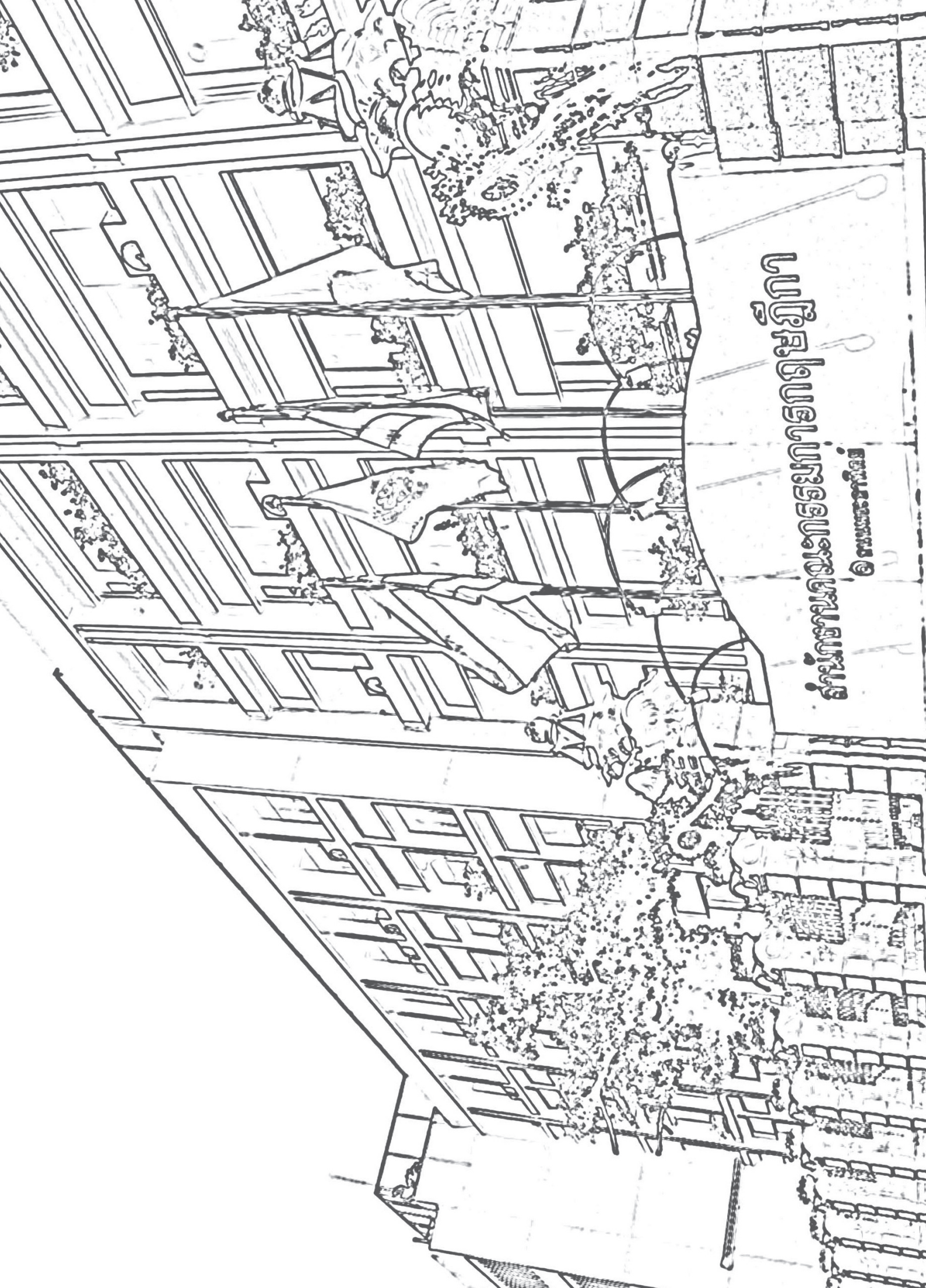
ตัวอย่าง

นางสาว ช. ต้องการต่อเติมอาคารพาณิชย์ขนาดสี่ชั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดว่า นางสาว ช. ต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น นางสาว ช. จึงได้ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในการยื่นคำขอใบอนุญาตครั้งแรกนี้ นางสาว ช. นำเอกสารมาไม่ครบ จึงต้องกลับไปนำเอกสารมายื่นเพิ่มเติม ต่อมาปรากฏว่า นางสาว ช. มีอาการบาดเจ็บที่ข้อเท้า ไม่สามารถไปยื่นคำขออนุญาตได้ด้วยตนเอง นางสาว ช. จึงได้มอบหมายให้นางสาว ว. ไปยื่นคำขอใบอนุญาตแทน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอใบอนุญาต และได้พิจารณาเอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารแล้ว ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่เห็นว่าแบบของอาคารที่นางสาว ช. ขออนุญาตต่อเติมนั้น ไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงได้แจ้งให้นางสาว ช. มายื่นเอกสารเกี่ยวกับแบบของอาคารเพิ่มเติม นางสาว ช. เกรงว่าตนไม่สามารถอธิบายเรื่องแบบของอาคารให้เจ้าหน้าที่เข้าใจได้ ในวันที่ยื่นเอกสารเกี่ยวกับแบบของอาคารเพิ่มเติม นางสาว ช. จึงได้ให้นาย พ. ซึ่งเป็นวิศวกรควบคุมการก่อสร้างไปเป็นผู้อธิบายเกี่ยวกับแบบของอาคารด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารเพิ่มเติมและได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากนางสาว ช. และนาย พ. แล้ว แต่ยังคงมีความเห็นว่าแบบของอาคารที่ขอต่อเติมนั้น ยังไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้นางสาว ช. ต่อเติมอาคารพาณิชย์ พร้อมทั้งแจ้งในคำสั่งว่า นางสาว ช. มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

เมื่อนางสาว ช. ได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารพาณิชย์แล้ว ปรากฏว่านางสาว ช. ไม่เห็นด้วยกับการไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารดังกล่าวจึงได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ซึ่งมีผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารได้

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความสำคัญต่อทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ กฎหมายนี้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิหลายประการในการติดต่อกับทางราชการ เช่น สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะรับทราบเหตุผลของคำสั่ง ฯลฯ ซึ่งสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้มีผลให้การยื่นคำขอใบอนุญาต ขออนุมัติ หรือขอใบรับรองของประชาชนจะได้รับการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ในขณะที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะหากเจ้าหน้าที่ละเลยสิทธิประการใดประการหนึ่งของประชาชนแล้ว อาจมีผลให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอของประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ควรให้ความสำคัญต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ตนได้ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



សំណងការងារសិក្សាស្រាវជ្រាវ

© ២០០៧ ដោយ អង្គការ យូណេស្កូ



ส่วนที่ ๒

สาระสำคัญของ
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ ๒

สาระสำคัญของ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. บททั่วไป

๑.๑ วันใช้บังคับ (มาตรา ๒) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป

๑.๒ ความเป็นกฎหมายกลาง (มาตรา ๓) กรณีไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือมีแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายนี้ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เว้นแต่กรณีของขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ

๑.๓ กรณียกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายนี้ (มาตรา ๔)

(๑) การดำเนินงานของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี

(๒) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง คือ ในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง มิใช่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

(๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งการดำเนินการในกระบวนการวิธีพิจารณาการบังคับคดี การวางทรัพย์

(๕) การวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) การดำเนินนโยบายต่างประเทศ

(๗) ราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร

(๘) การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว

(๙) การดำเนินการขององค์กรทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม

(๑๐) การดำเนินการที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้น

๑.๔ ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” (มาตรา ๕) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมาย อันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการเฉพาะกรณี เช่น การอนุมัติ อนุญาต การไม่อนุมัติ ไม่อนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองสิทธิ การรับจดทะเบียน หรือคำสั่งให้กระทำการใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

๒. เจ้าหน้าที่

๒.๑ ความหมายของ “เจ้าหน้าที่” (มาตรา ๕)

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล (คณะกรรมการ) และไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ เช่น สภานายความ แพทยสภา ช่างรังวัดเอกชน เป็นต้น

๒.๒ เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครอง โดยเงื่อนไขภายนอก (มาตรา ๑๓) กรณีเช่นนี้ พิจารณาจากสภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงมูลเหตุจูงใจภายในในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีเหล่านี้ ได้แก่

(ก) เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง

(ข) เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(ค) เจ้าหน้าที่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องหรือเป็นญาติทางการสมรสของคู่กรณี

(ง) เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือตัวแทนของคู่กรณี

(จ) เจ้าหน้าที่เป็นเจ้านาย ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี

(ฉ) กรณีอื่นๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครอง โดยเงื่อนไขภายใน เช่น เคยอุปถัมภ์ หรือทะเลาะวิวาทกับคู่กรณี (มาตรา ๑๖)

๒.๓ ข้อยกเว้นกรณีของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือเข้าข่ายขาดความเป็นกลางสามารถทำคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา ๑๘)

(๑) กรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วนหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(๒) สิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยแก้ไขไม่ได้

(๓) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น

กรณีเหล่านี้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถทำคำสั่งทางปกครองได้ แต่ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ความจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้พิจารณาและทำคำสั่งโดยความเป็นธรรม

๒.๔ การดำเนินการเมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลาง

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการดำเนินการเองและรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อมีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ (๑))

(๒) เมื่อคู่กรณีคัดค้านให้หยุดการดำเนินการและรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเพื่อมีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔)

(๓) หากเป็นกรณีของการเป็นกรรมการ ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยโดยกรรมการที่ถูกคัดค้านไม่สามารถอยู่ร่วมในที่ประชุมได้ (มาตรา ๑๕)

(๔) หากเป็นกรณีมีการคัดค้านตามมาตรา ๑๖ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านให้ดำเนินการต่อไป แต่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบด้วยและให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ (มาตรา ๑๖ (๒))

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

๓. คู่กรณี

๓.๑ ความหมายของ “คู่กรณี” คู่กรณีหมายถึง เอกชนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อยกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่บุคคล ดังนี้ (มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑)

- (๑) ผู้ยื่นคำขอ เช่น กรณีการขออนุญาตตั้งโรงงาน
- (๒) ผู้คัดค้านคำขอ เช่น กรณีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของบุคคลอื่น
- (๓) ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่อาจจะถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน

(๔) ผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินที่สร้างโรงงาน

๓.๒ ความสามารถของคู่กรณี ผู้ที่เป็นคู่กรณีจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๒)

๓.๓ สิทธิของคู่กรณี

- (๑) สิทธิแต่งตั้งทนายหรือที่ปรึกษา (มาตรา ๒๓)
- (๒) สิทธิแต่งตั้งตัวแทน (มาตรา ๒๔)

๒.๑ ประเภทของตัวแทน

- (๑) ตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว (มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง)
- (๒) ตัวแทนร่วมของคู่กรณีเกิน ๕๐ คน (มาตรา ๒๕)
 - (ก) กรณียื่นคำขอโดยการร่วมกันลงชื่อเกิน ๕๐ คน “ลงรายชื่อทางวาจา”
 - (ข) กรณีมีคำขอจากบุคคลเกิน ๕๐ คน “คำร้องเรียนโรเนียว”
 - (ค) กรณีที่มีคำขอในเรื่องเดียวกันเกิน ๕๐ คน และไม่ได้กำหนดตัวแทนเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้แต่งตั้งตัวแทนร่วม

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีกับตัวแทน

- (๑) เมื่อได้ตั้งตัวแทนไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะเรียกให้คู่กรณีกระทำการไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นหน้าที่โดยตรงของคู่กรณี ซึ่งจะต้องกระทำการด้วยตนเอง

(๒) เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๓ ความสิ้นสุดของการเป็นตัวแทน

(๑) คู่กรณีบอกเลิกการให้เป็นตัวแทน ถ้าเป็นกรณีที่มีการตั้งตัวแทนร่วม และตัวแทนร่วมเป็นบุคคลธรรมดา คู่กรณีแต่ละรายมีอิสระที่จะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนได้

(๒) คู่กรณีถึงแก่ความตาย หรือความสามารถของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป ไม่มีผลทำให้ความเป็นตัวแทนระงับลง เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายจะถอนการตั้งตัวแทน

๔. การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

ก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ไม่มีกฎหมายกลางกำหนดกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ กฎหมายแต่ละฉบับมักมีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำการหรือดเว้นกระทำ อนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แต่มักไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่าในการออกคำสั่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างไร หรือแม้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการ ก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ทำให้การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย เช่น สั่งการโดยเข้าใจข้อเท็จจริงผิดหรือทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้ในส่วนที่ ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๓ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) การกำหนดภาษาที่ใช้ในการพิจารณาทางปกครอง เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศ คู่กรณีต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด โดยให้ถือว่าได้มีการยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศ ก็ให้ถือว่าได้มีการยื่นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารนั้น ส่วนหลักเกณฑ์ในการรับรองความถูกต้องคำแปลเอกสารเป็นภาษาไทยก็ดี กรณีที่ให้ออมรับเอกสารภาษาต่างประเทศก็ดี จะได้มีการกำหนดโดยกฎกระทรวงต่อไป (มาตรา ๒๖)

(๒) หลักการพิจารณาแบบไต่สวน เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองต้องรับผิดชอบในการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน (เช่น กรณีขอรับใบอนุญาต) หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง (เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต) โดยเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดังนี้

(๒.๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาอย่างชัดเจน และคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๓)

(๒.๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๔) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริง ก็จะต้องทำการตรวจสอบโดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ มิเช่นนั้นหากเกิดความผิดพลาดขึ้นอาจต้องร่วมรับผิดชอบ หรือมีอาจเรียกร้องค่าเสียหายได้

(๓) หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา หลักการในข้อนี้ใช้ควบคู่กับหลักการไต่สวนตามข้อ ๒ และก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

(๓.๑) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการพิจารณา รวมถึงผลกระทบสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา ๒๓) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐

(๓.๒) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริง ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อให้สามารถโต้แย้งและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่กรณีตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดโดยเหตุเกี่ยวกับความเร่งด่วน หรือสภาพของเรื่อง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นควรก็อาจยังคงให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๓๐)

(๓.๓) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา ๓๑) แต่ไม่รวมถึงต้นร่างคำวินิจฉัยและเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา ๓๒)

(๔) กำหนดให้การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน มาตรา ๓๓ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาตามความเหมาะสมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๕. แบบของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๓๔ กำหนดเป็นหลักการว่า คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือโดยสภาพการณ์คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือรูปแบบอื่นก็ได้ แต่หากกฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็ไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่นได้ เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน สำหรับคำสั่งทางปกครองนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ คือ

๕.๑ คำสั่งด้วยวาจา โดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งในกรณีเร่งด่วนและมีได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงกรณีเกิดเพลิงไหม้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรภายใน ๗ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง โดยขอให้ยืนยันเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕)

๕.๒ คำสั่งเป็นหนังสือ มาตรา ๓๖ กำหนดให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และมาตรา ๓๗ ได้กำหนดให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างถึง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การบังคับให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่งอันมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจโดยไม่ชอบได้ อีกทั้งทำให้คู่กรณีได้ทราบว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาทบทวนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๗ ได้กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่ต้องจัดให้มีการให้เหตุผลไว้ ๕ กรณี ดังนี้คือ

(๑) ผลของคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากไปกระทบสิทธิบุคคลอื่น เช่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขอบเปิดกิจการสถานเริงรมย์ หรือขอตั้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งต้องให้เหตุผลที่ทางการอนุญาตไว้ด้วย

(๒) เหตุผลนั้นรู้โดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(๓) กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผล แต่อาจให้เหตุผลในระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้

(๔) การออกคำสั่งด้วยวาจาซึ่งจะระบุเหตุผลไม่ได้โดยสภาพ

(๕) กรณีเร่งด่วนหากระบุเหตุผลอาจทำให้การงานล่าช้าเกินควร

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบังคับให้แสดงเหตุผลและกรณีมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง จะต้องระบุเหตุผลไว้พร้อมกับคำสั่ง การไม่ให้เหตุผลย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

๕.๓ คำสั่งโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานตำรวจจราจร สัญญาณธงของเจ้าหน้าที่การรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า หรือสัญญาณไฟจราจร สัญญาณไฟกระพริบของประกาศาการ ซึ่งโดยลักษณะเป็นคำสั่งประเภทหนึ่ง

นอกเหนือจากรูปแบบของคำสั่งทางปกครองแล้ว มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่ง โดยมีเงื่อนไขบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีประกันชีวิตผู้โดยสาร เงื่อนไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามความเหมาะสมแก่กรณี ได้แก่

(๑) กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันใด และสิ้นสุดในวันใด

(๒) กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้น หรือออกใบอนุญาตขับขีให้ แต่มีเงื่อนไขสิ้นสุดผลว่าหากตรวจสายตาไม่ผ่าน ใบอนุญาตสิ้นสุดทันที

(๓) ขอสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยานอันตรายให้ เพราะยังไม่มียาอื่นที่มีประสิทธิภาพดี โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้ หากทราบว่ามีอันตรายแก่ผู้ใช้

(๔) กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรม แต่ต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๖. ผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๒ วางหลักไว้ชัดเจนว่าคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น คำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา หรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น หากไม่กระทำผิดวิธีพิจารณา หรือขาดความชัดเจนในรูปแบบในสาระสำคัญ สำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครอง อาจแยกเป็น ๒ กรณีดังนี้

๖.๑ การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา ขั้นตอนในการทำคำสั่งทางปกครองไม่ใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง หากเนื้อหาบกพร่องก็ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสถานเดียว หากเนื้อหาถูกต้องแต่บกพร่องในเรื่องวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก้ไขข้อบกพร่อง ได้ ๔ กรณี คือ

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำขอนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ขอบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง เช่น ในหนังสือมอบอำนาจขอนำเข้าวัตถุอันตราย ผู้รับมอบอำนาจมาขออนุญาตนำเข้าจากเจ้าหน้าที่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าวัตถุอันตรายดังกล่าวจะต้องมีการขึ้นทะเบียนก่อนจึงจะนำเข้าได้ เจ้าหน้าที่อาจขึ้นทะเบียนให้โดยแจ้งให้ผู้รับมอบอำนาจทำหนังสือมอบอำนาจให้ถูกต้องในภายหลัง

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้วคำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี แต่หากคำสั่งที่ออกมามีข้อบกพร่องโดยรับฟังน้อยเกินไป ไม่มีเอกสารครบถ้วน หากภายหลังได้รับฟังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลังถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

๖.๒ การแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการแล้ว คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง มาตรา ๔๓ วางหลักว่า เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถอ้างถึง คำสั่งทางปกครองที่ต้องต่อไป ฉะนั้น มาตรา ๔๓ วรรคสอง จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรียกผู้ที่เกี่ยวข้อง จัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุใดก็ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวต่อไป

๓. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

๓.๑ หลักทั่วไป

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดและในชั้นใดก็ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์ หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง) เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนจะต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๙ วรรคสอง) โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองและต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

๓/๒ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง)

(๓) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ถ้าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับความคุ้มครอง หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้ (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง)

กรณีดังต่อไปนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

(ก) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ

(ข) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(ค) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๓/๓ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีนี้นมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น การคงคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีกหรือการเพิกถอนคำสั่งนั้นไม่อาจทำได้ เพราะเหตุอื่น อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกด้วย (มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง)

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง
เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้
มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

(ก) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้

(ข) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนด
เวลา

(ค) มีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(ง) มีบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งการเพิกถอนจะจำกัดให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับ
ประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังมิได้รับประโยชน์ และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ประโยชน์สาธารณะ

(จ) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์
ที่แบ่งแยกได้

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน
โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้
(มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

(ก) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ
คำสั่งทางปกครอง

(ข) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไข
ของคำสั่งทางปกครอง

๗.๔ การเยียวยาประโยชน์ที่เสียหาย

(๑) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ก) ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่จะต้องพิจารณาจากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์
และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์
ที่ได้รับไปตามหลักลาภมิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่
ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไป
เต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่)

(ข) ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบ
จากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของ
คำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ (มาตรา ๕๒)

(๒) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุในข้อ ๓๖.๓ (๒) (ค) (ง) และ (จ) ย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๘. คู่กรณีขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ กระบวนการพิจารณากรณีมีการขอให้พิจารณาใหม่ อาจแยกออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนคือ

๘.๑ ขั้นตอนการพิจารณาคำขอ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการรับคำขอไว้ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) ต้องมีการยื่นคำขอโดยคู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง)

(๓) คู่กรณีต้องไม่ทราบเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อน โดยมิใช่ความผิดของตน (มาตรา ๕๔ วรรคสอง)

(๔) คำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔ วรรคสาม)

๘.๒ ขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่

ซึ่งเป็นขั้นตอนพิจารณาว่ากรณีเข้าเงื่อนไขสมควรจะมีการพิจารณาใหม่ให้หรือไม่ โดยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุที่จะต้องพิจารณาใหม่ให้หากมีคำขอด้วยกัน ๔ ประการคือ

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑))

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒))

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๓))

(๔) คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

๘.๓ ขั้นตอนการพิจารณาคัดสิน

ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริงอีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่ามีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่มีการฟังเป็นยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ประการใด

๙. การบังคับทางปกครอง

๙.๑ ความหมายของ “การบังคับทางปกครอง”

การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

๙.๒ ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

ขอบเขตของการบังคับทางปกครองแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) ในด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือหนังสือรับรองสัญชาติ เป็นต้น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องมีการบังคับทางปกครอง

(๒) ในด้านตัวบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง

บุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง ได้แก่ ประชาชนที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๕๕)

๙.๓ หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (มาตรา ๖๓) ดังนั้น ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(๑) หลักความสมเหตุสมผล (มาตรา ๕๖ วรรคสาม)

(๒) หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น (มาตรา ๕๖ วรรคสาม)

(๓) หลักความแน่นอนและชัดเจน (มาตรา ๕๙ วรรคสอง และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง)

๙.๔ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน โดยก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ประชาชนผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายใน

ระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง) นอกจากนั้น มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวข้างต้นเจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เช่นเดียวกัน (มาตรา ๖๑)

๙.๕ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการแทน

โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ (มาตรา ๕๔ (๒))

(๒) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน (มาตรา ๕๔ (๒)) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในข้อ (๑) และข้อ (๒) เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีก่อน โดยคำเตือนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น

๙.๖ การขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจ

ในการที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองนั้น หากมีความจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ (มาตรา ๖๐ วรรคสอง)

๙.๗ สิทธิในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง

ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองเป็นไปทำนองเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีทั่วไป (มาตรา ๖๒)

๑๐. ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

๑๐.๑ ระยะเวลา

การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องมีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง การนับระยะเวลา หากกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง) สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กล่าวถึง กรณีก็ต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือต้องนับระยะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริง ในกรณีที่วันสุดท้ายของกำหนดเวลาเป็นวันหยุดและเป็นวันที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการนั้น ให้วันวันหยุดนั้นรวมเข้ากับระยะเวลาด้วย เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น ๆ เนื่องจากในวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อด้วยได้ (มาตรา ๖๔ วรรคสองและวรรคสาม)

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาขยายให้อีกได้ ซึ่งโดยปกติก็ต้องนับเวลาที่ขยายต่อไปจากกำหนดเวลาเดิม แต่อย่างไรก็ดี ถ้าระยะเวลาเดิมได้สิ้นสุดลงแล้วและการสิ้นสุดเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้เวลานานในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และได้มีคำสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตภายหลังสิ้นสุดใบอนุญาตเดิม เจ้าหน้าที่ก็อาจขยายกำหนดเวลาการอนุญาตให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันได้ (มาตรา ๖๕) นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยมิใช่ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ดังนี้ ย่อมมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖)

๑๐.๒ อายุความ

โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา อย่างไรก็ดี หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ถูกบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำบังคับดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดอยู่ คือไม่นับเดินระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มีใช้การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ เพื่อให้โอกาสผู้นั้นจะได้ใช้สิทธิของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณา โดยไม่กระทบถึงอายุความในการฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา ๖๗)

๑๐.๓ การแจ้ง

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองตลอดจนขั้นตอนการพิจารณาหรือการอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ โดยการแสดงด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้รับคำสั่งทราบความหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง ฯลฯ โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๖๙) ซึ่งย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง อย่างไรก็ดี หากผู้รับแจ้งต้องการให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งก็เป็นการยืนยันการแจ้งด้วยวาจาที่มี

ผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง การแจ้งเป็นหนังสือจะมีผลตั้งแต่ส่งหนังสือให้ถึงผู้รับ ไม่ว่าจะส่งต่อหน้าผู้รับนั้น หรือส่งไปยังภูมิลำเนา ซึ่งรวมไปถึงที่อยู่ที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับและได้มีการวางหรือปิดหนังสือไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา ๗๐) การส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ (มาตรา ๗๑) และในกรณีจำเป็น การส่งทางโทรสาร (มาตรา ๗๔) ก็เป็นวิธีการที่กฎหมายรับรองด้วย การปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนา ก็สามารถทำได้ หากเป็นกรณีที่มีผู้รับเกิน ๕๐ คน (มาตรา ๗๒) สำหรับการประกาศหนังสือพิมพ์ ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถทำได้ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือภูมิลำเนาหรือในกรณีที่มีผู้รับเกิน ๑๐๐ คน (มาตรา ๗๓)

๑๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

๑๑.๑ การใช้บังคับ

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำไม่ได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ (มาตรา ๓ วรรคสอง) ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้วยังให้ใช้กระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา ๔๗) อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองอยู่ ๒ ประเภท ที่แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้ แต่ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ได้แก่

(๑) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๘)

๑๑.๒ การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๑) ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งได้แก่ ผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นหรือมิใช่คู่กรณีจะอุทธรณ์ไม่ได้ (มาตรา ๔๔)

(๒) ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

(๓) กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว (มาตรา ๔๐ วรรคสอง) แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (สิบห้าวัน ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐ วรรคสอง)

๑๑.๓ รูปแบบของคำอุทธรณ์

(๑) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ

(๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน

(๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย อย่างไรก็ตามข้อความดังกล่าวเป็นแต่เพียงแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมดก็เพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

๑๑.๔ การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองตามคำอุทธรณ์ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา ๔๖) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าคุณเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่โดยทั่วไปแล้วก็คือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นตามสายงานบังคับบัญชาตนเอง (มาตรา ๔๕ วรรคสาม) ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าวและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก (มาตรา ๔๕ วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง (มาตรา ๔๖)

๑๑.๕ ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งแทนคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้เป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง แต่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓)

๑๑.๖ การทูลเกล้าการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจัยคดีปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

๑๒. คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

บทบัญญัติในหมวด ๕ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ๑๐ ประการ ตั้งแต่มาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๔๔ แต่มีปัญหาพื้นฐาน ๓ ประการที่จะต้องพิจารณาก่อนจะไปพิจารณาในรายละเอียดทั้ง ๑๐ ประการข้างต้น คือ

- (๑) วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในหมวดนี้
- (๒) ประเภทของคณะกรรมการตามบทบัญญัตินี้
- (๓) คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติประเภทใด

๑๒.๑ วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในหมวด ๕ มี ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายนี้ และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะบัญญัติใหม่อาจไม่ต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ขอให้ดูตัวอย่างในกฎหมายฉบับนี้ เช่น มาตรา ๙ บัญญัติให้ใช้ความในมาตรา ๓๖ โดยเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการขึ้น ประการที่สอง เพื่อตีกรอบกำหนดบทบาทและเอกภาพของคณะกรรมการไว้ เพื่อให้การพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายความรวมถึง “คณะบุคคล” ซึ่งได้แก่คณะกรรมการด้วย

๑๒.๒ ประเภทของคณะกรรมการ

บทบัญญัติในหมวดนี้ครอบคลุมถึงคณะกรรมการ ๒ ประเภท คือ

- (๑) คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท โดยชื่อของหมวดนี้อาจทำให้เข้าใจผิดว่าไม่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่เมื่อดูในบทบัญญัติมาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และมาตรา ๔๔ แล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ครอบคลุมคณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภท แต่บทบัญญัตินี้ไม่ครอบคลุมถึงคณะกรรมการอื่นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยคำสั่งทางปกครอง เช่น คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น

๑๒.๓ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติประเภทใด

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในหมวด ๕ นี้มีทั้งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ (มาตรา ๓๖ (๖)) และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายลำดับรองและคำสั่งในทางบริหารอื่น (มาตรา ๓๙ วรรคสอง) ฉะนั้น บทบัญญัติในหมวดนี้จึงครอบคลุมถึงคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยไม่จำกัดว่าเป็นคณะกรรมการระดับใด เพียงแต่ถ้ามีบทบัญญัติเฉพาะไว้แล้วก็จะไม่นำบทบัญญัติในหมวดนี้มาใช้

เมื่อพิจารณาจากหลักทั่วไปทั้ง ๓ ประการข้างต้น อาจจะสรุปได้ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เกี่ยวข้องกับชีวิตการบริหารราชการแผ่นดินในทุกระดับและตลอดเวลา เพราะความในหมวดนี้จะเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับชาติ เช่น ก.พ. ก.ค. ก.ตร. อ.ก.พ. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รวมถึงคณะกรรมการระดับต่ำลงมา เช่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย คณะกรรมการจัดซื้อหรือจัดจ้าง คณะกรรมการสอบคัดเลือก คณะกรรมการสอบแข่งขัน ฯลฯ ซึ่งในทุกวัน ข้าราชการทุกระดับจะต้องไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการดังกล่าวทั้งสิ้น ทั้งที่เป็นกรรมการเองและเป็นคู่กรณีกับคณะกรรมการดังกล่าว การเรียนรู้บทบัญญัติในหมวดนี้จึงสำคัญมาก เพราะหากคณะกรรมการดำเนินการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดนี้ คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการอาจถูกเพิกถอนได้โดยหากศาลปกครองเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งเป็นปัญหาในทางคดีปกครองอีกส่วนหนึ่ง แต่ทางที่ดีคือควรจะได้ศึกษาบทบัญญัติในหมวดนี้และดำเนินการให้ถูกต้องเสียตั้งแต่ต้น ซึ่งรายละเอียดปรากฏในข้อ ๑๒.๔ ดังต่อไปนี้

๑๒.๔ สารสำคัญของบทบัญญัติในหมวด ๕

สารสำคัญของบทบัญญัติในหมวด ๕ ประกอบด้วย ๑๐ ส่วน คือ

- (๑) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุดังบุคคล (มาตรา ๓/๕)
- (๒) กรณีพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ (มาตรา ๓/๖)
- (๓) กรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๓/๗)
- (๔) การให้กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นก่อนวาระ (มาตรา ๓/๘)
- (๕) องค์ประชุม (มาตรา ๓/๙)
- (๖) การประชุม (มาตรา ๔๐)
- (๗) ประธานกรรมการ (มาตรา ๔๑)
- (๘) การลงมติ (มาตรา ๔๒)
- (๙) รายงานการประชุม (มาตรา ๔๓)
- (๑๐) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๔๔)



ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
และผลงานในรอบปี ๒๕๕๙

ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และผลงานในรอบปี ๒๕๕๙

องค์ประกอบ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๓/ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ชุดปัจจุบัน (๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒) มีองค์ประกอบดังนี้

๑. นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	ประธานกรรมการ
๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ^๑	กรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงมหาดไทย ^๒	กรรมการ
๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ^๓	กรรมการ
๕. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^๔	กรรมการ
๖. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๗. นายสมยศ เชื้อไทย	กรรมการ
๘. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	กรรมการ
๙. นายนิพนธ์ สะกิมี่	กรรมการ
๑๐. นายยงยุทธ อนุกุล ^๕	กรรมการ
๑๑. นายประสงค์ วินัยแพทย์	กรรมการ
๑๒. นายเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์	กรรมการ
๑๓. นายปริญญา เทวานฤมิตรกุล	กรรมการ
๑๔. นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์	กรรมการ
๑๕. นายกฤษณ์ วสินนท์	กรรมการ

^๑ นายวรพันธ์ เย็นทรัพย์ เป็นผู้แทน

^๒ นายโชติ เชื้อโชติ เป็นผู้แทน

^๓ นายสมโภชน์ ราชแพทยาคม เป็นผู้แทน

^๔ นางชุดิมา หาญเผชิญ เป็นผู้แทน

^๕ ลาออกตั้งแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๙

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ดังนี้

๑. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
๒. ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด
๓. มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้
๔. เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
๕. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๖. เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีผลการปฏิบัติงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๙ สรุปได้ดังนี้

๑. ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	เรื่องที่ขอหารือ
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	ขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางกรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี	ขอหารือกรณีเรียกเงินค่าตอบแทนผู้ใหญ่บ้านคืน
กรมสอบสวนคดีพิเศษ	หารือปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	หารือแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน)
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	หารือแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งมีส่วนได้เสีย และการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง)
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาวินัยความผิดและโทษทางวินัย
การประปานครหลวง	หารือเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน
กรมประชาสัมพันธ์	ขอหารือการดำเนินโครงการเปลี่ยนผ่านการส่งโทรทัศน์ระบบอนาล็อกสู่ระบบดิจิทัลระยะที่ ๒
กรมพลศึกษา	ขอหารือข้อกฎหมายการพิจารณายกเลิกคำสั่งไล่ออกจากราชการกรมพลศึกษา

๒. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้จัดฝึกอบรมข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร้องขอ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตลอดมา สำหรับปี ๒๕๕๙ ได้มีการจัดวิทยากรไปบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	สถานที่	ผู้เข้าร่วมรับฟังการบรรยาย จำนวน (คน)
กรุงเทพมหานคร	โรงแรมเดอะ ทวิน ทาวเวอร์	๒๙๐
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ	โรงแรมเอเชีย	๓๗๐
สำนักงานสรรพสามิต	โรงแรมชินาม่อน เรสซิเดนซ์	๓๕
กรมการปกครอง	โรงแรมบางกอกพาเลซ	๑๑๐
องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ	ห้องฝึกอบรม สำนักพัฒนาบุคลากร แสมดำ	๙๑
สำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ	โรงแรมฟาว์เทน ทรี รีสอร์ท อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา	๘๐
กรุงเทพมหานคร	โรงแรมแอมบาสซาเดอร์	๕๒
สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	๑๒๐
กรมการปกครอง	โรงแรมอินทราริเจนท์	๖๙
กรมบัญชีกลาง	ห้องประชุมกรมบัญชีกลาง	๑๐๐
กรมทรัพยากรธรณี	โรงแรมปรี๊นท์พาเลซ	๒๕
สำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ	ธีรมา คอนเทจ สวณพิจ์ รีสอร์ท อำเภอสวนพิจ์ จ. ราชบุรี	๓๗๐
กรมควบคุมมลพิษ	ห้องประชุม ๓๐๑ กรมควบคุมมลพิษ	๑๒๐

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชนที่ต้องการปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในปี ๒๕๕๙ มีการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์จำนวนทั้งสิ้น ๖๐ ครั้ง อีกทั้งได้เผยแพร่เอกสารที่จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชนที่สนใจเป็นระยะ ๆ ซึ่งกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี ๒๕๕๙ ประกอบด้วย

นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ระหว่างวันที่ ๑๐ – ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๙

ณ บริเวณถนนคนเดิน จังหวัดอุดรธานี

ระหว่างวันที่ ๒๙ มิถุนายน – ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙

ณ บริเวณเทศบาลนครสกลนคร จังหวัดสกลนคร

ระหว่างวันที่ ๑๔ – ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙

ณ บริเวณเทศบาลเมืองน่าน จังหวัดน่าน

ระหว่างวันที่ ๑๔ – ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๙

ณ ตลาดสดเทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์



ส่วนที่ ๔

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ ๔

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัญหาและอุปสรรค

โดยที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังมีปัญหา และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นอันมาก อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่า

ประการแรก หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินกระบวนการใด ๆ ทางปกครอง (โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ) ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยจากการตรวจสอบสถิติข้อหาหรือของหน่วยงานของรัฐ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ปรากฏว่า เรื่องที่มีการหาหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากที่สุด ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง (๔๑ ครั้ง) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (๓๑ ครั้ง) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (๓๖ ครั้ง) และปัญหาความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง (๒๐ ครั้ง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในเรื่องข้างต้น ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเกี่ยวกับสิทธิของตน เช่น สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ความเข้าใจในขั้นตอนหรือกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิในการขอให้มีการพิจารณาใหม่

ประการที่สาม ฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังขาดแคลนฐานข้อมูลทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นบทความ หนังสือ ตำรากฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนทั้งเอกสารต่าง ๆ อันเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองในชั้นต่าง ๆ โดยที่ฐานข้อมูลดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากและสมควรที่จะรวบรวมไว้สำหรับเป็นฐานข้อมูลในการสืบค้น อ้างอิง และศึกษาค้นคว้า

ทางวิชาการเพื่อประกอบการปฏิบัติงาน และเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

แนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นควรมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จัดให้มีการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหรือมีส่วนสัมพันธ์กับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง โดยแต่ละครั้ง จะใช้ระยะเวลาในการอบรมเป็นจำนวน ๒ วัน การสัมมนาในวันแรกจะเป็นการบรรยายให้ความรู้ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยมีวิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ให้การบรรยาย และในวันที่สองจะเป็นการสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองควบคู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในการสัมมนานั้นเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนา มีการแลกเปลี่ยนความรู้ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการ อันจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้ ความเข้าใจในสภาพปัญหา และกำหนดแนวทางพื้นฐานในการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พร้อมนี้ ควรที่จะมีการรวบรวมสรุปประเด็นปัญหาและความเห็นที่ได้จากการสัมมนาดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนของการจัดให้มีการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้ดังกล่าว ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐบางแห่งเท่านั้นด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นควรจัดให้มีการสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เกิดความรู้และความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และไม่เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติราชการต่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรของรัฐที่ต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประการที่สอง ในส่วนของการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่ประชาชนนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรจัดนิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยจัดให้มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก เช่น แหล่งชุมชนทั่วไป ศูนย์การแสดงสินค้า หรือสถานที่ราชการที่ประชาชนเข้ามาติดต่อเป็นจำนวนมาก รวมถึง

สถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่ได้รับข้อมูลนั้นสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการอย่างถูกต้อง และทำการเผยแพร่ต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น การจัดกิจกรรมดังกล่าวไว้ในแผนเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ จึงควรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนหรืออินเทอร์เน็ต

ประการที่สาม เพื่อให้มีการพัฒนาบุคลากรและศักยภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงควรจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของบุคลากรทั้งสายกฎหมายและสายสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อันจะส่งผลต่อการส่งเสริมให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ทางด้านกฎหมาย และทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยให้การสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดให้มีการอบรมข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร้องขอ ทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องด้วย

ประการที่สี่ สำหรับฐานข้อมูลด้านกฎหมายนั้น ควรจัดให้มีการรวบรวมฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะบทความหรือเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งหนังสือวิทยานิพนธ์อันเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองหรือหลักกฎหมายมหาชน ตำรากฎหมายปกครองและตำรากฎหมายมหาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่สำคัญ คำพิพากษาศาลปกครองในชั้นต่าง ๆ โดยอาจจัดทำดัชนีค้นเรื่อง มีการแยกหมวดหมู่ที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการสืบค้นฐานข้อมูล (โดยนำฐานข้อมูลนั้นลงระบบในคอมพิวเตอร์) เพื่อนำไปใช้ในการอ้างอิง ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ และเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรสำคัญในด้านแหล่งที่มาของข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน

ประการที่ห้า ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างละเอียดโดยกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวสมควรที่จะปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองเพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดอำนาจที่จำเป็น เช่น การสืบหาทรัพย์สิน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไป

ในการนี้ สำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้รับเอาแนวคิดของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวมาทำการศึกษาค้นคว้าเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า เหตุผลที่ทำให้การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่อย่างชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งไม่มีบทบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครอง และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญดำเนินการแทนได้ ประกอบกับการบังคับทางปกครองจำเป็นต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินและการดำเนินการบังคับทางปกครอง เช่น การเข้าไปค้นหาทรัพย์สินหรือเอกสารที่จำเป็น หรือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินซ้ำซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้ สำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นสมควรเสนอให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญโดยสรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง (ร่างมาตรา ๕)
๒. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งให้บุคคลมาให้อภัยคำหรือส่งบัญชีเอกสารหลักฐาน รวมทั้งตรวจค้นหรือยึดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๐)
๓. กำหนดประเภทของทรัพย์สินและเงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงิน ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครอง (ร่างมาตรา ๑๑ และร่างมาตรา ๑๒)
๔. กำหนดระยะเวลาสำหรับการบังคับทางปกครอง โดยให้กระทำภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงิน (ร่างมาตรา ๑๓)
๕. กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับทางปกครองหรือเพิกถอนการบังคับทางปกครองได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๑๔ และร่างมาตรา ๑๕)
๖. กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย (ร่างมาตรา ๑๖)
๗. กำหนดประเภทของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง และกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองซึ่งเป็นเอกชน (ร่างมาตรา ๑๘ และร่างมาตรา ๑๙)
๘. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครอง ตลอดจนการได้รับคำตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง (ร่างมาตรา ๒๑ ถึงร่างมาตรา ๒๓)
๙. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยึดและอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาด (ร่างมาตรา ๒๔ ถึงร่างมาตรา ๔๑)

๑๐. กำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีต่าง ๆ ที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลใด ๆ ได้กระทำการ เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วน (ร่างมาตรา ๔๒ ถึงร่างมาตรา ๕๑)

ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาการบังคับทางปกครองและทำให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำคู่มือประกอบการอบรมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ รวมถึงการจัดทำคู่มือสิทธิของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทำให้เกิดพื้นฐานความรู้ด้านกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งแนวทางแก้ไขทั้งหมดที่กล่าวแล้วยังคงมีปัญหาและอุปสรรคด้านงบประมาณ ทำให้การจัดปัญหาและอุปสรรคจำเป็นจะต้องดำเนินการไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งหวังว่าจะดีขึ้นเป็นลำดับอันจะส่งผลดีต่อแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปในอนาคต



ส่วนที่ ๕

สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่ ๕

สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. ความหมายของการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”

มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนมีขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมีอำนาจที่จะทำการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน เนื่องจากภารกิจหลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการของรัฐต่าง ๆ อันจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมั่นคง ด้วยเหตุนี้ การหยุดชะงักของฝ่ายปกครองอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะหรือกิจการของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวนี้คือ มาตรการบังคับทางปกครองนั่นเอง

๒. รูปแบบและหลักเกณฑ์ของมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ได้กำหนดรูปแบบของมาตรการบังคับทางปกครองไว้สองประการด้วยกัน ซึ่งได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการประการหนึ่ง และมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินอีกประการหนึ่ง ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครองแต่ละรูปแบบดังกล่าวมีวิธีการบังคับและหลักเกณฑ์เฉพาะของแต่ละวิธีการ ดังนี้

๒.๑ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการ หรือ ละเว้นกระทำการ

มาตรการบังคับทางปกครองในรูปแบบนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น คำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานแก้ไขเครื่องบำบัดควันพิษก่อนปล่อยควันออกจากโรงงาน คำสั่งให้ปรับปรุงผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐาน คำสั่งให้ทำลายเครื่องหมายมาตรฐานหรือทำให้เครื่องหมายมาตรฐานหลุดพ้นจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้ไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำการบังคับทางปกครองตามมาตรานี้ได้ โดยกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำการบังคับทางปกครองได้สองวิธีการด้วยกัน ซึ่งได้แก่ ประการแรก เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน โดยภาระในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนั้นจะตกอยู่กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีด้วย และประการที่สอง เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทำการชำระค่าปรับทางปกครองได้ แต่อัตราของค่าปรับนั้นจะต้องไม่เกินวันละสองหมื่นบาท โดยอัตราค่าปรับที่เจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะสามารถกำหนดได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง^๑

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองขั้นต้นของตนเสียก่อน โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการพอสมควรด้วย ทั้งนี้ ค่าเตือนดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง หากมาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองโดยให้ชำระค่าปรับ อย่างไรก็ตามแม้โดยปกติการบังคับทางปกครองจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ตามแต่การบังคับทางปกครองรูปแบบนี้บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการโดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองขั้นต้น

^๑กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่สั่งให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางอาญา หรือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

๒.๒ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

มาตรการบังคับทางปกครองรูปแบบนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ซึ่งคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ที่พบได้บ่อยและมักเป็นปัญหาในการดำเนินการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ คือ คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยวิธีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำได้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง และนำทรัพย์สินดังกล่าวขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้มาชำระให้ครบถ้วนตามที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ วิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติโดยนำขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้

๓. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำแนะนำแก่อนุญาตของรัฐมนตรีว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๑ หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนั้นจะเกิดผลน้อยกว่า เจ้าหน้าที่ก็สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนที่ ๔ การบังคับทางปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไปใช้บังคับได้^๒

^๒บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (เรื่องเสรีจที ๔๖๕/๒๕๔๓)

๓.๒ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ

๑. ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการนี้ ได้แก่ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมักเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงิน โดยผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งดังกล่าวได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามกฎหมาย ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) และต้องเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วย เช่น หากผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น^๓

๒. การมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เมื่อผู้มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และมีได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ โดยมีเหตุผลว่า การยึดหรือการอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการครอบครองหรือเป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจว่าจ้างเอกชนหรือสำนักงานทนายความให้ดำเนินการแทนโดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการให้เอกชนเข้าช่วยเหลือในการบังคับคดีในบางเรื่องได้ เช่น การสืบทรัพย์สินหรือการขนส่งทรัพย์สินที่ยึดได้ เป็นต้น^๔

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙)

^๔บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๗/๑๙/๒๕๔๖)

๓.๓ ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑. บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่จะต้องนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตราการบังคับทางปกครอง ได้แก่ บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา ๒๗/๑ ถึงมาตรา ๓๐๒ และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน ตั้งแต่มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓^๕

๒. ทรัพย์สินที่อาจบังคับทางปกครองได้ จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในขอบเขตแห่งการบังคับคดีตามมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^๖

๓. การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย^๗

๔. การยึดสิ่งหามทรัพย์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ^๘

๕. การอายัดทรัพย์สิน ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินให้คงไว้หรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิหรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน^๙

^๕ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๔๐)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๓/๒๕๔๑)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

๖. การยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด ซึ่งการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนี้ มิใช่การจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองที่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอยู่นอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้^{๑๐}

๗. การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดมาได้ จะต้องอนุโลมเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๑}

๘. ค่าฤชาธรรมเนียมในการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน หากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ก็สามารถเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตาราง ๕ ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่^{๑๒}

๙. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จจนถึงขั้นการขายทอดตลาดภายในสิบปี นับตั้งแต่ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาในการบังคับคดีตามมาตรา ๒๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาข้างต้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องยุติเรื่องโดยไม่ต้องให้คู่กรณียกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างหรือเป็นข้อโต้แย้งก่อนแต่อย่างใด^{๑๓}

^{๑๐} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนอกเขตกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๐/๒๕๕๑)

^{๑๑} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓/๒๕๕๑)

^{๑๒} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๓/๑๙/๒๕๕๖)

^{๑๓} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๕๙)

๓.๔ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ ๑ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประสงค์จะให้การกระทำของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยรัฐ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และป้องกันมิให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนอันเป็นการใช้อำนาจโดยมีเงื่อนไขส่วนกรณีตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงเดียวกัน แม้จะไม่ได้กำหนดถึงการต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แม้ผู้บริหารเทศบาลตำบลหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงินเองก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของทั้งสององค์กรยังต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน หากผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบก่อน ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง โดยจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้นตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๔}

^{๑๔} บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๓/๒๕๔๑)



ส่วนที่ ๖

ภาคผนวก ก.

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับ
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๕๙

เรื่อง ขอรื้อในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

หน่วยงานที่หารือ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ข้อหารือ **ประเด็นที่หนึ่ง** การที่ รศ. น. ในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีคดีพิพาททั้งคดีปกครองและคดีอาญากับผู้ถูกสอบสวน เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถพิจารณาผลการสอบสวนวินัยและออกคำสั่งตามผลการสอบสวนวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ **ประเด็นที่สอง** เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ความเห็น **คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า** **ประเด็นที่หนึ่ง** เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ในการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีพิจารณาผลการสอบสวนวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการพิจารณาทางปกครอง โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีต้องพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามข้อ ๕ วรรคสอง ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อ รศ. น. ในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

พิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่ผู้ซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยจึงไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี อันจะทำให้มีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามนัย มาตรา ๑๓ (๑) ประกอบกับนิยามคำว่า “คู่กรณี” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ รศ. น. อธิการบดีมหาวิทยาลัย อุบลราชธานีจะต้องเป็นผู้พิจารณาด้วยตนเองว่าตนมีกรณีดังกล่าวหรือไม่ โดยเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและ ข้อพิพาทในแต่ละคดีว่าการฟ้องคดีในแต่ละกรณีจะมีแนวโน้มในการก่อให้เกิด อคติหรือความโกรธเคืองกันอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การพิจารณาออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัยไม่เป็นกลางได้มากนักน้อยเพียงใด ถ้า รศ. น. อธิการบดี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเห็นว่าตนเองมีกรณีดังกล่าว รศ. น. อธิการบดี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีต้องหยุดการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนและ แจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีคำสั่งโดยไม่ชักช้าว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีอำนาจในการ พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

เรื่องเสรีจที่ ๑๐๐๓/๒๕๕๙

เรื่อง	ขอหารือกรณีการเรียกเงินค่าตอบแทนผู้ใหญ่บ้านคืน
หน่วยงานที่หารือ	ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี
ข้อหารือ	จังหวัดสุราษฎร์ธานีสามารถเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่นาย ส. ได้รับไปภายหลังจากวันที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามจนถึงวันที่อำเภอท่าฉางมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวได้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า เมื่อนาย ส. ต้องคำพิพากษาศาลถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และประมวลกฎหมายที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นาย ส. จึงต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ และต่อมา นายอำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำสั่งอำเภอท่าฉาง ที่ ๒๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ โดยให้นาย ส. พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุด การออกคำสั่งของนายอำเภอท่าฉางที่ให้ นาย ส. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นเพียงการประกาศให้ทราบถึงสถานะของนาย ส. ว่าพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้วเท่านั้น ดังนั้น เมื่อนาย ส. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การที่นาย ส. ได้ปกปิดข้อความจริงโดยไม่แจ้งให้นายอำเภอท่าฉางทราบว่าตนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดเกี่ยวกับ

กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังคงปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและได้รับเงินค่าตอบแทนเรื่อยมา กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์จากทางราชการ นาย ส. จึงไม่มีสถานะเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดและไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนจากทางราชการอีก การที่นาย ส. ได้รับเงินค่าตอบแทนไปจากทางราชการภายหลังจากวันที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดจนถึงวันที่อำเภอท่าฉางมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงต้องเรียกเงินค่าตอบแทนที่นาย ส. ได้รับไปในระหว่างเวลาดังกล่าวคืน

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๔/๒๕๕๙

เรื่อง	การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ
หน่วยงานที่หารือ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
ข้อหารือ	กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าคำสั่งเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ระดับ ๘ ว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้มีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการคัดเลือก มิได้เพิกถอนคำสั่งในส่วนของการข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือก และเลื่อนให้ดำรงตำแหน่ง หากผู้ฟ้องคดีขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ เพิกถอนคำสั่งในส่วนของการข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกและเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งด้วย กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเพิกถอนคำสั่งในส่วนดังกล่าวได้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า โดยที่คำสั่งเลื่อนข้าราชการดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การพิจารณาเพิกถอนคำสั่งจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น กรณีนี้ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้รับคำสั่งไม่สุจริต ข้าราชการผู้รับคำสั่งย่อมอ้างว่ามีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ประกอบกับระยะเวลา นับตั้งแต่มีการออกคำสั่งได้ล่วงพ้นไปนานแล้ว และข้าราชการผู้รับคำสั่ง ได้มีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการมาตามลำดับ หากมีการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องจนยากแก่การเยียวยาแก้ไข ซึ่งจะขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการในกรณีนี้ได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๙/๒๕๕๙

เรื่อง	เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน (กรณีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน แทนผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำละเมิด)
หน่วยงานที่หารือ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ข้อหารือ	กรณีที่ผู้กำกับดูแลได้ออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำละเมิด ผู้ใดจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเทศบาลตำบลวังวิเศษ อำเภอวังวิเศษ จังหวัดตรัง เมื่อนายกเทศมนตรีที่กระทำละเมิดได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนเทศบาลฯ แต่ถือว่าการออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ว่าราชการจังหวัดตรังเป็นคำสั่งของเทศบาลฯ เทศบาลฯ จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ตามนัยมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเด็นที่สอง กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อนายก อบต. ผู้กระทำละเมิดยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นกรณีที่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแล เมื่อนายอำเภออุทัยเป็นผู้ทำคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและในนามผู้บริหารท้องถิ่น นายอำเภออุทัยจึงเป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ

เรื่องเสรีจที่ ๑๔๐๐/๒๕๕๙

เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งมีส่วนได้เสีย และการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีเทศบาลนครอุดรธานี

หน่วยงานที่หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อหารือ ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่เทศบาลฯ มีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินจำนวน ๖ รายได้เอง ยกเว้นรายนาย ห. ที่อาจรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะนาย ห. เป็นพี่ชายของนาย อ. นายกเทศมนตรีฯ แต่นายกเทศมนตรีฯ รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ทุกราย และผู้ว่าราชการจังหวัดฯ มีคำสั่งมอบอำนาจให้นาย ส. รองนายกเทศมนตรีฯ เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ทุกราย และนาย ส. ได้มีคำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนาย ส. จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และนาย ส. ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนาย อ. นายกเทศมนตรีฯ จะมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่

ประเด็นที่สอง ระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินครั้งแรกที่ถูกยกเลิกไปแล้วหรือตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินครั้งใหม่ที่มีการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง

ความเห็น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี เห็นว่า นาย อ. นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี ทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ทั้งในส่วนของนาย ห. และเจ้าหน้าที่อีก ๖ ราย เพราะเจ้าหน้าที่ทั้งหมดกระทำความผิดในมูลกรณีเดียวกัน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้นาย ส. รองนายกเทศมนตรีฯ เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ กระทำการแทนและในนามของผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็น

การมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นการมอบอำนาจระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๔ ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานที่ยังไม่มีความพร้อมได้มอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นใช้มาตรการบังคับแทน โดยกรณีนี้ เมื่อการมอบอำนาจได้กระทำโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๘ วิสดี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แล้ว จึงเป็นการมอบอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย และนาย ส. ผู้ได้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ และแม้ว่านาย ส. จะเป็นรองนายกเทศมนตรีฯ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนาย อ. นายกเทศมนตรีฯ แต่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่ปรากฏว่า นาย อ. ได้แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. อีกทั้งนาย ส. ได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองคืบหน้าไปตามสมควร แสดงให้เห็นว่า นาย ส. ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอันเป็นผลดีแก่ทางราชการ นาย ส. จึงมิได้ละเลยในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยเหตุที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนาย อ. น้องชายภรรยาของนาย ห. เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน

ประเด็นที่สอง ระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินครั้งใหม่ที่มีการบังคับตามคำสั่ง โดยการใช้มาตรการบังคับในทุกชั้นตอน ตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะต้องเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๓/๒๕๕๙

เรื่อง	หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัย
หน่วยงานที่หารือ	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ข้อหารือ	กรณีที่ รศ. น. อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง รศ. น. อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีสามารถมอบอำนาจให้รองอธิการบดีวินิจฉัยและออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า ข้อ ๕ วรรคสอง ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวน พิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวน พิจารณาวินัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓/ แต่เมื่อ รศ. น. อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นผู้ซึ่งมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง รศ. น. อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น รศ. น. อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงต้องมอบหมายให้รองอธิการบดีซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียปฏิบัติราชการแทนในการเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘๑/๒๕๕๙

เรื่อง	เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจ : กรณีการประปานครหลวง
หน่วยงานที่หารือ	การประปานครหลวง
ข้อหารือ	กรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้ว่าการการประปานครหลวงและ ผู้ว่าการไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ กำหนดให้คณะกรรมการ กปน. มีอำนาจหน้าที่ วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กปน. ทั้งคณะกรรมการ เป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการและให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าการต้อง บริหารกิจการของ กปน. ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด ประกอบกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา ๘ จัตวา กำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร โดยประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็น ผู้ลงนามในสัญญาจ้าง และคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดค่าจ้างหรือ ผลประโยชน์อื่นรวมทั้งเงื่อนไขการจ้าง คณะกรรมการ กปน. จึงอยู่ในฐานะ ผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ว่าการ กปน. และเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒๐/๒๕๕๙

เรื่อง	ขอหารือการดำเนินโครงการเปลี่ยนผ่านการส่งโทรทัศนระบบอนาล็อกสู่ระบบดิจิทัลระยะที่ ๒
หน่วยงานที่หารือ	กรมประชาสัมพันธ์
ข้อหารือ	การที่ประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาการเสนอราคาให้ผู้เสนอราคาทั้งสี่รายทราบเบื้องต้น พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ด้วยนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร และหากการดำเนินการออกหนังสือดังกล่าวมีผลผูกพันกรมประชาสัมพันธ์ในลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้กรมประชาสัมพันธ์จะต้องดำเนินการอย่างไร
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า การที่ประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติทางเทคนิคพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบนั้น โดยผลของหนังสือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการไม่รับคำเสนอขายตามข้อ ๑ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน (๒) ของบทนิยามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งเมื่อบริษัท ส. จำกัด (มหาชน) ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาก็ได้พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า คำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการพิจารณาที่ได้แจ้งไปแล้ว ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคดังกล่าวและได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้วินิจฉัยแล้วว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น และกรมประชาสัมพันธ์ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้บริษัท ส. จำกัด (มหาชน) ทราบแล้ว การดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง ตั้งแต่การแจ้งผลการพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ จนกระทั่ง มีการพิจารณาคำอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ย่อมมีผลผูกพันในลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว

สำหรับการดำเนินการจัดซื้อด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e – bidding) นั้น เมื่อกรมประชาสัมพันธ์ได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างตามข้อ ๖๕ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณา เพราะการสั่งซื้อสิ่งจ้างในครั้งนี้มีวงเงินเกินหนึ่งร้อยล้านบาท รัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาและมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว และเมื่อ รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมี คำสั่งเป็นประการใดแล้ว กรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบ

ในกรณีที่คำสั่งเกี่ยวกับการสั่งซื้อสิ่งจ้างของรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรีขัดแย้งกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรณีนี้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว เนื่องจากคำสั่งเกี่ยวกับการสั่งซื้อสิ่งจ้างเป็นอำนาจของรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรีย่อมมีผลผูกพันปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะ ผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องปฏิบัติตาม

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๔๔/๒๕๕๙

เรื่อง	ขอหารือข้อกฎหมายการพิจารณายกเลิกคำสั่งไล่่ออกจากราชการกรมพลศึกษา
หน่วยงานที่หารือ	กรมพลศึกษา
ข้อหารือ	การที่นาย ว. ขอให้ยกเลิกคำสั่งไล่่ออกจากราชการ เนื่องจากศาลอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดี กรมพลศึกษาสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร และเมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง กรมพลศึกษาสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า การที่ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีที่นาย ว. ถูกฟ้องว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น คำพิพากษาศาลอาญาดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ในการดำเนินการทางวินัยซึ่งต้องถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนคดีอาญาเพื่อนำไปสู่การพิพากษาคดีนั้นเป็นข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ไม่ใช่กรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการขอให้พิจารณาใหม่ได้ ประกอบกับนาย ว. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งกรมพลศึกษาที่สั่งลงโทษไล่ตนออกจากราชการ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และให้กรมพลศึกษาคืนสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ตนตามกฎหมายตั้งแต่มีคำสั่งไล่่ออกจากราชการจนถึงวันที่มีผลการพิจารณาของศาล และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นคำร้องขอเพื่อขอเข้าเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าวด้วย โดยขณะนี้คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งหากศาลปกครองมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวอย่างไรแล้วย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นกรมพลศึกษาจะต้องรอผลคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีดังกล่าวเสียก่อน



ส่วนที่ ๖

ภาคผนวก ข.

ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ประจำปี ๒๕๕๙

นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๙
ณ บริเวณถนนคนเดิน จังหวัดอุดรธานี



นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๒๙ มิถุนายน ถึง วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙
ณ บริเวณเทศบาลนครสกลนคร จังหวัดสกลนคร



นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙
ณ บริเวณเทศบาลเมืองน่าน จังหวัดน่าน



นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๙
ณ ตลาดสดเทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์



การติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ : ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙

โทรสาร : ๐-๒๒๒๖-๖๒๐๑

"มุ่งมั่น สร้างสรรค์ กฎหมายไทยให้มีคุณภาพ"



สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร : ๐-๒๒๒๒-๒๐๐๖-๙ โทรสาร : ๐-๒๒๒๖-๖๒๐๑

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th