



รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖



รายงานผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๖๗
จำนวน ๕๕๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย :

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
www.ocs.go.th
www.lawreform.go.th
Facebook : กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
YouTube : กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิมพ์ที่ :

บริษัท ธนาเพรส จำกัด
๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แยก ๑๔ ถนนลาดพร้าว
แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐
โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๙๘๕๐-๕๑
E-mail : tanapress@gmail.com



รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



คำนำ

ตลอดปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยการจัดโครงการเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้มีการจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งได้จัดทำเอกสาร สื่อวีดิทัศน์ และสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอินโฟกราฟิก (Infographic) เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้ปรับปรุงใหม่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น เพื่อสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

จัดทำโดย

กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	๓
บทสรุปผู้บริหาร	๖
ส่วนที่หนึ่ง บทนำ	๑๓
๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๕
๑.๑ ความเป็นมา	๑๕
๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๗
๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๖
๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๖
๒.๒ สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๙
ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๕
๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๗
๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้	๔๗
๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๕
๑.๓ การเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๗๗
๑.๔ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี	๗๘

	หน้า
๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๙
๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง	๗๙
๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง	๘๑
๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๔
๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖	๘๔
๒.๕ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก ระหว่างวันพฤหัสบดี ที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงวันศุกร์ ที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖	๘๕
๒.๖ โครงการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง การพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง : หลักการและสาระสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวันอังคาร ที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖	๘๖
ส่วนที่สาม ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๗
๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๙
๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ	๙๑
ส่วนที่สี่ บทความทางวิชาการ เรื่อง ความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎกระทรวงกำหนด กรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖	๙๓
ส่วนที่ห้า ภาคผนวก	๑๐๗
ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ	๑๐๙
ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ	๑๖๗

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

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

ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่ผ่านมากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีการกำหนดไว้อย่างกระจัดกระจายตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีผลทำให้กฎหมายมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความเหมาะสมในการปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ กฎหมายโดยส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการดำเนินการไว้ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่า โดยไม่ได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นเท่าที่ควร ผลที่ตามมาคือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาครัฐ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการขึ้น ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีความมาตรฐานสูงขึ้น อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นและประชาชนก็มีสิทธิในกระบวนการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับ

๒. องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ โดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนราชการระดับกรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวม ๑๗ เรื่อง มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การออกคำสั่งไม่บรรจุและแต่งตั้งผู้ซึ่งออกจากราชการให้กลับเข้ารับราชการใหม่ การแจ้งและการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยไม่แจ้งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองทราบ ความเป็นกลางในการพิจารณาอุทธรณ์ การขอให้ทบทวนคำสั่งปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน การออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน การถอนการยึดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ผลของการกระทำและการเรียกคืนค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับในระหว่างที่มีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง การขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่กรณีที่เคยขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่แล้วแต่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา และการบังคับค่าปรับและการเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัยของค่าปรับทางปกครอง และได้พิจารณาร่างกฎกระทรวงจำนวนหนึ่งฉบับ ได้แก่ ร่างกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. (มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖)

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการศึกษาหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศและเชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาร่วมแลกเปลี่ยนความรู้ด้านกฎหมายปกครอง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยต่อไป อีกทั้งได้เสนอแนะให้เพิ่มช่องทางในการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ทั้งในรูปแบบการจัดสัมมนาและรูปแบบอื่น เช่น การเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย และมีความน่าสนใจมากขึ้น รวมถึงได้เสนอแนะให้มีการเสริมสร้างความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานด้านกฎหมายปกครอง เช่น ศาลปกครอง อีกด้วย

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำร่างกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. เพื่อกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ตามมาตรา ๑๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิ่มเติมขึ้นจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองมีความเป็นกลางมากขึ้น โดยปัจจุบันได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว และได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง รวมถึงหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครองทั้งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยได้จัดทำข้อมูลในรูปแบบของความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แยกตามรายปี บทความทางวิชาการ แผ่นพับประชาสัมพันธ์ อินโฟกราฟิก (Infographic) และสื่อวีดิทัศน์เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย รวมทั้งมีความน่าสนใจมากขึ้น โดยได้เผยแพร่ทางเว็บเพจของกองกฎหมายปกครอง ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ได้แก่ ช่องทาง Facebook และช่องทาง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปและหน่วยงานของรัฐในการเข้าถึงข้อมูลได้หลายช่องทาง

นอกจากนี้ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อำนวยความสะดวกในการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และสื่อสังคมออนไลน์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้จัดวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ส่วนที่สาม

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาแล้วสองครั้ง ครั้งที่หนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างไรก็ตาม ในรอบปีที่ผ่านมายังมีการขอปรึกษาหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้ระยะเวลาในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน รวมถึงระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวในแต่ละขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความล่าช้าดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่จะไม่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วน

ทำให้ต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติม รวมถึงมีความเสี่ยงที่คดีจะขาดอายุความ ประกอบกับยังมีหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานไม่ได้ให้ความใส่ใจในการดำเนินการดังกล่าวให้ทันเวลา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อสังเกตเรื่องการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖) และได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดกรอบระยะเวลาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๖ ให้นำหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน ซึ่งรวมถึงการบังคับทางปกครองภายในกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอ

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดหลักการคุ้มครองการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิให้เสียไปด้วยเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง โดยถือว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่รองรับผลของการกระทำในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ แม้ภายหลังจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวปรากฏทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่ว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของภาครัฐ และยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมายฝรั่งเศส หรือระบบกฎหมายเยอรมัน ดังจะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวมิได้ใช้บังคับแก่การกระทำของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครองกรณีอื่น ๆ และการออกกฎด้วย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง และคุ้มครองนิติฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงได้พิจารณาเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยนำหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวมาใช้ในการออกกฎของฝ่ายปกครองด้วย และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๙ ดังกล่าว เพื่อให้ครอบคลุมถึงการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังจากการได้รับการแต่งตั้งด้วย โดยไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับ หรือมีสิทธิจะได้รับ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ซึ่งอาจถือว่าเป็นนโยบาย (legal policy) ที่มุ่งหมายสร้างเสริมศีลธรรมจรรยา (moralization) หรือธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตอีกประการหนึ่ง

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบว่ามีเรื่องใดที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำ และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม แต่หน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว แต่ไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างต่อเนื่อง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเร่งรัดติดตามการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างเคร่งครัดต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประการที่สอง เร่งรัดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ต่อรัฐสภา

ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

บทความทางวิชาการ เรื่อง ความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖

ส่วนที่ห้า

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ

ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ



งานคณะกรรมการ
| สำนักงานคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
| สำนักงานกฤษฎีกา



ส่วนที่
๑

บทนำ





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพหลโยธิน

ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ ความเป็นมา

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

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

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน

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

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

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

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

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

๑.๒ สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

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

- (๑) การดำเนินงานของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี
- (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง
- (๔) การพิจารณาคดีของศาล รวมทั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาการบังคับคดี และการวางทรัพย์

- (๕) การวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ
- (๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร
- (๘) การดำเนินงานตามกระบวนยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว

- (๙) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม
- (๑๐) การดำเนินกิจการที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้น

๑.๒.๑ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

บทนิยามที่สำคัญ

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

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

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

การกำหนดภาษาที่ใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศ คู่กรณีต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด โดยให้ถือว่าได้มีการยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ยอมรับเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศ พระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าได้มีการยื่นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับรองความถูกต้องคำแปลเอกสารเป็นภาษาไทยและการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (มาตรา ๒๖ วรรคสอง)

เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

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

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

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

หากเป็นกรณีที่มีการคัดค้านเนื่องจากเจ้าหน้าที่อาจมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้ดำเนินการต่อไป แต่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบด้วยและให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ (มาตรา ๑๖ (๒) และ (๓))

อนึ่ง การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณา ไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควร ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ (มาตรา ๑๗)

หลักการพิจารณาแบบไต่สวน

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวม และตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่การพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน เช่น กรณีการขอรับใบอนุญาต หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต โดยในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณา อย่างชัดเจนและคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

(๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๘) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริงจะต้องทำการตรวจสอบ โดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา

หลักการนี้ใช้ควบคู่กับหลักการไต่สวนและก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

(๑) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการพิจารณา รวมถึงผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา ๒๗) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น (มาตรา ๔๐)

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

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

(๔) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา ๓๑) แต่เอกสารดังกล่าวไม่รวมถึงต้นร่างคำวินิจฉัยและเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา ๓๒)

การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน

ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น หากกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองอื่นมิได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๔/๑)

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่น เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา โดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งในกรณีเร่งด่วน และมีได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงกรณีเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองรูปแบบนี้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอให้ยืนยันเป็นหนังสือโดยมีเหตุอันสมควรภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) โดยการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ ด้วย

(๒) คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งผู้ทำคำสั่งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา ๓๖) และเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗) โดยคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่ง อันมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบได้ อีกทั้งทำให้คู่กรณีได้ทราบว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาทบทวนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ ไม่ต้องมีการให้เหตุผล

- คำสั่งทางปกครองที่มีผลตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ หรือการอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการอนุญาตไว้ด้วย

- เหตุผลนั้นรู้โดยไม่ว่าจำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

- กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ แต่อาจให้เหตุผลในระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้

- การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา

- กรณีเร่งด่วน หากระบุเหตุผลอาจทำให้การงานล่าช้าเกินควร อย่างไรก็ตาม ต้องมีการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบังคับให้คำสั่งทางปกครองใดต้องแสดงเหตุผลหรือมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง คำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผล การไม่ให้เหตุผลย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

(๓) คำสั่งทางปกครองโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานจราจร สัญญาณธงของพนักงานรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า สัญญาณไฟจราจร หรือสัญญาณไฟกะพริบของประกาศาร

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

- กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันที่วันหนึ่งและสิ้นสุดในวันที่วันหนึ่ง
- กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้น หรือออกใบอนุญาตขับซีพีให้ แต่มีเงื่อนไขว่าหากตรวจสอบสายตาไม่ผ่านให้ใบอนุญาตสิ้นผลทันที
- กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยานอันตรายเพราะยังไม่มียานอื่นที่มีประสิทธิภาพดีกว่า โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้หากทราบในภายหลังว่ามีอันตรายแก่ผู้ใช้
- กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรม แต่มีเงื่อนไขต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๑.๒.๒ ผลของคำสั่งทางปกครองและการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง

คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น (มาตรา ๔๒)

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาหรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น โดยอาจแยกพิจารณาการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อบกพร่องเป็น ๔ กรณี ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำขอ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลซึ่งถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี ในกรณีที่มีข้อบกพร่องเนื่องจากรับฟังน้อยเกินไปหรือไม่มีเอกสารครบถ้วน หากได้ดำเนินการรับฟังในภายหลังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลัง ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

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

๑.๒.๓ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การอุทธรณ์จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (มาตรา ๓ วรรคสอง) มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้ว ยังต้องใช้กระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา ๔๗) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดยกเว้นให้คำสั่งทางปกครองบางกรณีไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) และคำสั่งทางปกครอง

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

(๑) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

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

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

ในส่วนรูปแบบของคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นไว้อย่างชัดเจน และคำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้ หากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมด ย่อมเพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๒) การพิจารณาอุทธรณ์

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

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

(๓) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีการมีคำสั่งใหม่แทน คำสั่งเดิม อันเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง กรณีจึงแตกต่างจากการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓

(๔) การทุเลาการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นที่ให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๖๓/๒)

๑.๒.๔ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

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

(๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็น การให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้ผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

กรณีที่สอง กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือให้ผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง)

กรณีที่สาม ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ ของคำสั่งทางปกครอง และได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร ผู้รับคำสั่ง ทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจจะไม่สามารถเพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้ (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ในกรณีที่ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิด ข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ กรณีที่ผู้นั้น ได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ และกรณีที่ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ จะพิจารณาจากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักกลาภมิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่) แต่ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน (มาตรา ๕๒)

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น

การคงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

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

กรณีที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

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

กรณีที่สาม คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง
- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๑.๒.๕ การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๕๓ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเงื่อนไขการรับคำขอไว้ ๔ ประการ ประการแรก ต้องมีการยื่นคำขอโดยคู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองนั้นได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ประการที่สาม คู่กรณีต้องไม่ทราบเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยมิใช่ความผิดของตน (มาตรา ๕๔ วรรคสอง) และประการสุดท้าย ต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔ วรรคสาม)

ส่วนขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่ต้องมีการตรวจสอบเงื่อนไขที่จะให้มีการพิจารณาใหม่ว่าเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขที่สมควรจะมีการพิจารณาใหม่หรือไม่ โดยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุในการพิจารณาใหม่ไว้ ๔ ประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)) ประการที่สอง คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒)) ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๓)) และประการที่สี่ คำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔))

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาตัดสินเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริงอีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่ามีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นการยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ประการใด

๑.๒.๖ การบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนมีขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะทำการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน เนื่องจากภารกิจหลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมั่นคง คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ได้แก่ คำสั่งที่กำหนดให้บุคคลชำระเงิน เช่น คำสั่งให้ชำระค่าภาษีอากร คำสั่งให้ชำระค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น หรือคำสั่งที่กำหนดให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามจำเป็นต้องมีการบังคับเพื่อให้คำสั่งบรรลุผล เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้เจ้าของโรงงานที่ปล่อยน้ำเสียต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น หากเป็นคำสั่ง

ทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลไม่ว่าจะในลักษณะที่ก่อตั้งสิทธิ รับรองสิทธิ หรือระงับสิทธิ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน การออกหนังสือรับรองสัญชาติ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นคำสั่งที่บรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการบังคับบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

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

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

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

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

(๓) **การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะกระทำได้อีกเมื่อไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง** ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติ คือ ศาล (มาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง) ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด กล่าวคือ แม้ยังอยู่ระหว่างการโต้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาล เจ้าหน้าที่ก็สามารถบังคับตามคำสั่งได้ เพียงแต่จะต้องไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือศาลนั่นเอง

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

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

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

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

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

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

ส่วนที่สอง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (มาตรา ๖๓/๗

ถึงมาตรา ๖๓/๑๙)

(๑) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

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

หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นที่สุดเมื่อไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้องหรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วนและคดีถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสิบปีแต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมได้อีกเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาสิบปีดังกล่าว แต่ยังสามารถดำเนินการขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ก่อนครบกำหนดเวลาแล้วได้ (มาตรา ๖๓/๘) อนึ่ง โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจึงอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการดังกล่าวได้ และผู้อุทธรณ์ก็สามารถขอทุเลาการบังคับได้ ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีอำนาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ก่อน โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติได้ (มาตรา ๖๓/๙)

(๒) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งดังกล่าวสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือที่ทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองนั้นตั้งอยู่ในเขตศาล ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้วแต่ยังมิได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วนก็ตาม (มาตรา ๖๓/๑๕) ในกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด (มาตรา ๖๓/๑๘)

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

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

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

กระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ในการนี้ หากมีกรณีที่อยู่บังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ หรืออาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจในการดำเนินการดังกล่าวก็ได้ หากปรากฏว่า ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไม่มีการชำระค่าปรับ บังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวันโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องนำมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวต่อไป

๑.๒.๗ ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

(๑) ระยะเวลา

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

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

นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยมิใช่ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจบบรรยากาศได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ผู้นั้นย่อมมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการกระบวนพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖) สำหรับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ หากไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องออกคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

(๒) อายุความ

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

(๓) การแจ้ง

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงขั้นตอนการพิจารณาหรือการอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งการแจ้งอาจกระทำได้โดยการแสดงด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้รับคำสั่งทราบความหมายได้ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๖๙) ซึ่งการแจ้งดังกล่าวย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง อย่างไรก็ตามหากผู้รับแจ้งต้องการให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งก็เป็นการยืนยันการแจ้งด้วยวาจาที่มีผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง การแจ้งเป็นหนังสือจะมีผลตั้งแต่ส่งหนังสือให้ถึงผู้รับ ไม่ว่าจะส่งต่อหน้าผู้รับนั้น หรือส่งไปยังภูมิลำเนาซึ่งรวมไปถึงที่อยู่ที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับและได้มีการวางหรือปิดหนังสือนั้นไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา ๗๐) การส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ (มาตรา ๗๑) และในกรณีจำเป็น การส่งทางโทรสารก็เป็นวิธีการที่พระราชบัญญัตินี้รับรองด้วย (มาตรา ๗๔) หากเป็นกรณีที่ผู้รับเกิน ๕๐ คน ย่อมกระทำได้โดยการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนา และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๒) สำหรับกรณีที่ผู้รับหรือภูมิลำเนาหรือในกรณีที่ผู้รับเกิน ๑๐๐ คน การประกาศหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถกระทำได้ และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๓)

๑.๒.๘ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง อันได้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายนี้ และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคตอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนเพื่อกำหนดกรอบวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการในอันที่จะทำให้การพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)

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

(๓) การแต่งตั้งกรรมการแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๗๗)

(๔) การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๗๘)

(๕) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุม (มาตรา ๗๙)

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

๑.๒.๙ สิทธิของคู่กรณี

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

(๑) สิทธิมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

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

(๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอและเอกสาร (มาตรา ๒๗)

(๔) สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่ตน (มาตรา ๓๐)

(๕) สิทธิที่จะได้แจ้งแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)

(๖) สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)

(๗) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองและได้รับคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควร (มาตรา ๓๔/๑)

(๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)

(๙) สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔)

(๑๐) สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

๑) นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ประธานกรรมการ
๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ^๒	กรรมการ
๓) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ^๓	กรรมการ
๔) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ^๔	กรรมการ
๕) เลขาธิการ ก.พ. ^๕	กรรมการ
๖) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ^๖	กรรมการ
๗) นายณพดล เสงเจริญ	กรรมการ
๘) นายณัฏฐ์ บรมานันท์	กรรมการ
๙) นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์	กรรมการ
๑๐) นายประสงค์ วินัยแพทย์	กรรมการ
๑๑) นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง	กรรมการ
๑๒) นายฤทัย หงส์ศิริ	กรรมการ
๑๓) นายอธิคม อินทุภูติ ^๗	กรรมการ
๑๔) นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ^๘	กรรมการ

^๑ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

^๒ นายวิสุทธิ์ ฉัตรานันต์ (ผู้แทน)

^๓ นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ (ผู้แทน)

^๔ นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ (ผู้แทน)

^๕ นายพรชัย เมธาภรณ์พงษ์ (ผู้แทน) (๑ มกราคม ๒๕๖๖ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๖๖)

นางสาวจิตติมา เกียนมิตรภาพ (ผู้แทน) (๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึง ปัจจุบัน)

^๖ นายณพดล เกร์ฤกษ์ (ผู้แทน)

^๗ นายอธิคม อินทุภูติ ลาออกเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓

^๘ นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ลาออกเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



นายวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ประธานกรรมการ



นายวิสุทธิ จัทรานุวัตร
ผู้แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กรรมการ



นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ
ผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย
กรรมการ



นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ
ผู้แทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการ



นายนพดล เกร์ฤกษ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการ



นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กรรมการ
(๑ มกราคม ๒๕๖๖ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๖)



นางสาวจิตติมา เกียนมิตรภาพ
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กรรมการ
(๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ - ปัจจุบัน)



นายนพดล เฮงเจริญ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายันทวัฒน์ บรมานันท์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายประสงค์ วินัยแพทย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายอุทัย หงส์ลิริ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(๒) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

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

๒.๒ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

ผู้บริหาร



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายนพดล เกร็ฤกษ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางภาณุมาศ ลิทธิเวคิน
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน)

กองกฎหมายปกครอง

นางสุริศา ไชว์พันธุ์
ผู้อำนวยการกองกฎหมายปกครอง



ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง

นางพัชณา จิตรมหิมา
ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายชาญชัย บุญวรรณ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษราณ์ ไทยวัฒน์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางวรรณรี สิงห์สุขวงศ์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวภัทรานิษฐ์ มณีพันธุ์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง

นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง



นายวิษุวัช ดันมี
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวสินีนารถ กะวัง
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวกฤตติกา ยูวนะเตมีย์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายอัศวิน อุดทาคำ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

ฝ่ายสนับสนุน



นางสาวศรีประภา ป้อมน้อย
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส



นางสาวกมลฤทัย น้อยก้อม
เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน



นายกนก คำมี
พนักงานธุรการ ส 3



นางสาวสุทธดา ลิ้มปรีระกุล
เจ้าหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูล

ส่วนที่ ๒

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครองและสำนักงานเลขาธิการ
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพหลโยธิน

ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐโดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รวม ๑๖ เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกำหนดชั้นความลับ จำนวน ๑ เรื่อง โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๑	กรมธุรกิจพลังงาน (เรื่องเสร็จที่ ๖๕/๒๕๖๖)	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒
๒	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๕/๒๕๖๖)	การแต่งตั้งพนักงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
๓	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๖๖)	การออกคำสั่งไม่บรรจุและแต่งตั้งผู้ซึ่งออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการของศึกษาธิการจังหวัดโดยความเห็นชอบของ กศจ.
๔	กรมการค้าต่างประเทศ (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๖๖)	การแจ้งและการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๕	สำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖)	การอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา
๖	การทำเรือแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๕๑๔/๒๕๖๖)	การปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง : กรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย
๗	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖)	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยไม่แจ้งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
๘	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๒/๒๕๖๖)	ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง : กรณีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๙	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (เรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๖๖)	การขอให้ทบทวนคำสั่งปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่
๑๐	เทศบาลตำบลสวนหลวง (เรื่องเสร็จที่ ๙๗๔/๒๕๖๖)	การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน
๑๑	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๗๙/๒๕๖๖)	การถอนการยึดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
๑๒	กรมการปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๐/๒๕๖๖)	การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการกรณีที่มีการทุจริต สอบคัดเลือกข้าราชการเพื่อศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ
๑๓	กรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑๖/๒๕๖๖)	การรับรองหรือไม่รับรองโครงการวิจัยของคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน กรุงเทพมหานคร
๑๔	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๙๕/๒๕๖๖)	ผลของการกระทำและการเรียกคืนคำตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ในระหว่างที่กรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๑๕	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๖)	การขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่กรณีที่เคยขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่แล้ว แต่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา
๑๖	กรมที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๘/๒๕๖๖)	การบังคับค่าปรับและการเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยของค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

สรุปความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องที่หนึ่ง	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๖๕/๒๕๖๖)
หน่วยงานที่หารือ	กรมธุรกิจพลังงาน
ข้อหารือ	กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานให้เป็นผู้อนุญาตการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตแก่ผู้ขออนุญาต ผู้ขออนุญาตอาจยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ใด และผู้ใดมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์
ความเห็น	โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดในมาตรา ๓ วรรคสอง ให้ขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ และการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกระทำได้อต่อเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้กำหนดในมาตรา ๒๔ ให้ผู้ขออนุญาตอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและรัฐมนตรีเป็นผู้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ขออนุญาตจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของนายก อบต. คลองวาฬต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนการที่ นายก อบต. ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อนุญาต ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์เป็นคนละส่วนกัน ไม่อาจตีความว่า นายก อบต. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ด้วย เพราะจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ

เรื่องที่สอง

การแต่งตั้งพนักงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๕/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งที่ ๔๖/๒๕๖๔ ของ กกพ. ที่แต่งตั้งพนักงาน ปตท. ให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ กกพ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งที่ ๔๖/๒๕๖๔ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วไม่บรรลุผล ปตท. หรือสำนักงาน กกพ. จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับบุคคลดังกล่าวให้ละเว้นกระทำการที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ได้หรือไม่ และการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหรือไม่

ประเด็นที่สี่ กกพ. ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือน รวมถึงกำหนดรูปแบบคำสั่งทางปกครอง คำเตือนพร้อมข้อมูลค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันหรือจำนวนค่าปรับบังคับการ เพื่อให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งทราบและถือปฏิบัติด้วยหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่ง กกพ. แต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างโดยมิได้ระบุไว้เป็นการเฉพาะว่าจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการใด และไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ซึ่งจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนั้น กกพ. สามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้งพนักงาน ปตท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ได้ นอกจากนี้ โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองระบบโครงข่ายพลังงานและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนผู้รับใบอนุญาตมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้นในการประกอบกิจการพลังงาน ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ รวมถึงให้อำนาจทางปกครองแก่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นเอกชนไว้ในมาตรา ๑๑๓

และมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อคุ้มครองระบบโครงข่ายพลังงาน ดังนั้น การที่ กกพ. แต่งตั้งพนักงาน ปตท. ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและปฏิบัติงานใกล้ชิดในพื้นที่ของระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลระบบโครงข่ายดังกล่าวที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของ ปตท. จึงมีเหตุผลความจำเป็นและสอดคล้องกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานแล้ว โดยไม่ถือเป็นการขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้แต่งตั้งกับผู้ได้รับแต่งตั้ง อนึ่ง การที่ กกพ. แต่งตั้งให้พนักงาน ปตท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ก็เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว มิใช่การมอบอำนาจโดยเฉพาะของ กกพ.

ประเด็นที่สอง เมื่อมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง “ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้” ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งโดย กกพ. จึงมีอำนาจดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทุกประการ เมื่อมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนก่อนการบังคับทางปกครอง พนักงาน ปตท. ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ย่อมใช้อำนาจมีคำเตือนเป็นหนังสือตามกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งทางปกครองอีก เพราะมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดห้ามกระทำการไว้แล้วและมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่มีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่มีการฝ่าฝืนการอนุญาตหรือเงื่อนไขประกอบการอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ กรณีจึงไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีก

ประเด็นที่สาม ตามมาตรา ๙ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีปกครองต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากบุคคลผู้ที่จะต้องถูกบังคับทางปกครองมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะไม่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองมิได้ กรณีตามข้อหาหรือเป็นเรื่องที่หาว่า ปตท. หรือสำนักงาน กกพ. จะฟ้องบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่ จึงเห็นได้ว่าไม่อาจฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นอกจากนั้นก็ไม่มีความหมายใดให้อำนาจฟ้องคดีให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ จึงไม่อาจฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ จะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

ประเด็นที่สี่ มาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดให้ กกพ. มีอำนาจเสนอข้อบังคับในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๙ (๑๐) ได้ ดังนั้น กกพ. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจึงสามารถออกข้อบังคับกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติได้ นอกจากนี้ กกพ. ในฐานะผู้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมมีอำนาจควบคุมดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในเรื่องนี้ได้ โดยอำนาจควบคุมดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่ของ กกพ. ย่อมรวมถึงอำนาจในการกำหนดแนวทางดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามกฎหมายนั้นให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งทราบและถือปฏิบัติเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของพนักงาน ปตท. ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

เรื่องที่สาม

การออกคำสั่งไม่บรรจุและแต่งตั้งผู้ซึ่งออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ ของศึกษาธิการจังหวัดโดยความเห็นชอบของ กศจ. (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อหารือ

หนังสือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมุกดาหาร ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่แจ้งมติ กศจ. มุกดาหาร ไม่อนุมัติการขอกลับเข้ารับราชการของนาย ว. เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ความเห็น

การที่ กศจ. มุกดาหาร มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ไม่รับนาย ว. กลับเข้ารับราชการ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในก่อนที่ศึกษาธิการจังหวัดมุกดาหารจะสั่งการเกี่ยวกับการขอกลับเข้ารับราชการของนาย ว. มติของ กศจ. มุกดาหาร ที่ไม่รับนาย ว. กลับเข้ารับราชการ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมุกดาหารมีหนังสือแจ้งแต่เพียงมติของ กศจ. มุกดาหาร ดังกล่าว โดยศึกษาธิการจังหวัดมุกดาหารมิได้ใช้อำนาจสั่งการ โดยความเห็นชอบของ กศจ. มุกดาหาร จึงเป็นกรณีที่ยังมิได้มีการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่หารือมาแต่อย่างใด

อนึ่ง การที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมุกดาหารมีหนังสือแจ้งมติของ กศจ. มุกดาหาร โดยไม่มีการออกคำสั่งของศึกษาธิการจังหวัดมุกดาหารโดยความเห็นชอบของ กศจ. มุกดาหาร และไม่มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงถือว่ากระบวนการทำคำสั่งทางปกครองไม่รับนาย ว. กลับเข้ารับราชการยังไม่เสร็จสิ้น และโดยที่ปัจจุบันผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามข้อ ๑๓ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๙/๒๕๖๐ฯ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๙/๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๕ กรณีจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาต้องดำเนินการพิจารณาและทำคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ ของ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ฯ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เรื่องที่สี่	การแจ้งและการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (เรื่องเสรีที่ ๔๐๔/๒๕๖๖)
หน่วยงานที่หารือ	กรมการค้าต่างประเทศ
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง การตัดสินใจได้รับส่วนจัดสรรโควตาข้าวตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการจัดสรรปริมาณข้าวและการออกหนังสือรับรองการส่งออกข้าวภายใต้โควตาภาษีไปสหภาพยุโรปสำหรับปี ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่ต้องดำเนินการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบหรือไม่ และการแจ้งสิทธิให้ผู้รับคำสั่งดังกล่าวโต้แย้งคำสั่งต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถมอบหมายให้กรมการค้าต่างประเทศปฏิบัติหน้าที่ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เห็นชอบให้ตัดสินใจการได้รับโควตาข้าวของผู้ส่งออกฯ เป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าฯ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดมิให้นำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้บังคับกับกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในกรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ และไม่ต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองกรณีจึงต้องแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นทราบด้วยตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่กรมการค้าต่างประเทศมีหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยได้แจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ด้วย จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวง เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดรวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งตักสิทธิต่อการได้รับส่วนจัดสรรโควตาข้าวในกรณีดังกล่าวด้วยตนเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงสามารถมอบหมายให้กรมการค้าต่างประเทศปฏิบัติหน้าที่ในการแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทราบได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและระเบียบข้างต้น ประกอบกับข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงใช้อำนาจสั่งราชการหรือมอบหมายให้กรมการค้าต่างประเทศดำเนินการได้ และการที่อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศลงนามในหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตามที่ได้รับมอบหมายตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เรื่องที่ห้า	การอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖)
หน่วยงานที่หารือ	สำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ ที่ ๑/๒๕๖๕ เรื่อง ผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ประเด็นที่สอง ข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดค้าน ผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาต่อประธานคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ถือเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่ต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับหรือไม่
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการทันตแพทยสภา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประเด็นที่สอง ข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๔) (ง) และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ข้อ ๒๒ แห่งข้อบังคับดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดค้านประกาศผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาไว้ จึงต้องถือว่ามีความหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองไว้แล้ว จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ได้วินิจฉัยคำร้องคัดค้าน ประกาศผลการเลือกตั้งและแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องคัดค้านทราบตามข้อ ๒๒ ดังกล่าวแล้ว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับอีก ดังนั้น เมื่อผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับผลการวินิจฉัยจึงไม่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาได้ หากแต่ต้องใช้สิทธิโต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องที่หก	การปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง : กรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๕๑๔/๒๕๖๖)
หน่วยงานที่หารือ	การทำเรือแห่งประเทศไทย
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ให้เพิกถอนประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง ปรับปรุงแก้ไข อัตราค่าภาระของท่าเรือกรุงเทพ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ในลำดับที่ ๒๐๖.๓ ในส่วนที่ระบุว่า “(เรียกเก็บจากผู้ประกอบการทำเรืออนุญาต)” ผูกพันการทำเรือแห่งประเทศไทยที่จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่ และการทำเรือแห่งประเทศไทยสามารถออกใบแจ้งหนี้เรียกเก็บค่าภาระสินค้าจากบริษัท บ. ได้หรือไม่ ประเด็นที่สอง หากบริษัท บ. ปฏิเสธการชำระค่าภาระสินค้า โดยอ้างผลของคำพิพากษาศาลปกครองกลาง การทำเรือแห่งประเทศไทยควรใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง และต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความกี่ปีตามกฎหมายใด
ความเห็น	คณะกรรมการฯ มีความเห็นในเบื้องต้นว่า ข้อหารือนี้เป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง ปรับปรุงแก้ไข อัตราค่าภาระของท่าเรือกรุงเทพ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นควรรับข้อหารือไว้พิจารณาได้ ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของคำพิพากษาไว้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย ในส่วนที่ระบุว่า “(เรียกเก็บจากผู้ประกอบการทำเรืออนุญาต)” และต่อมาการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด จึงต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองกลางที่ให้เพิกถอนประกาศฯ ไว้ก่อน และถือว่าประกาศฯ ในส่วนดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับได้ การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงสามารถออกใบแจ้งหนี้เรียกเก็บค่าภาระสินค้า (CARGO DUES) ตามประกาศดังกล่าวจากบริษัท บ. ได้

ประเด็นที่สอง ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐโดยการดำเนินคดีต่อศาลซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาในทางคดีตามมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ กรณีจึงไม่ใช่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

เรื่องที่เจ็ด

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยไม่แจ้งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ข้อหารือ

กรณีที่มีการออกคำสั่งยึดรถยนต์สองคันของนาง ค. ตามหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่มิได้แจ้งให้นาง ค. ทราบ จังหวัดเพชรบูรณ์จะต้องขายทอดตลาดรถยนต์สองคันดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินด้วยหรือไม่

ความเห็น

มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ดังนั้น ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงจะต้องนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงิน ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

อย่างไรก็ตาม การไม่แจ้งคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้นาง ค. ทราบ เป็นกรณีที่มีได้เป็นไปโดยชอบด้วยมาตรา ๓๐๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น นาง ค. อาจยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งยึดรถยนต์ทั้งสองคันดังกล่าวในเวลาใด ๆ ก่อนที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่นาง ค. ทราบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙๖ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งมาตรา ๒๙๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็บัญญัติในทำนองเดียวกัน จังหวัดเพชรบูรณ์จึงชอบที่จะบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไปจนแล้วเสร็จได้ เว้นแต่นาง ค. จะยื่นคำร้องดังกล่าวก่อนการขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งเป็นเวลาที่การบังคับคดีเสร็จสิ้นลง และหากจังหวัดเพชรบูรณ์จะดำเนินการให้ชอบด้วยมาตรา ๓๐๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็อาจแจ้งคำสั่งยึดให้นาง ค. ทราบตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ข้อเสนอแนะ

คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน

เรื่องที่แปด

ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง : กรณีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเป็นกรรมการสภาวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๒/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ข้อหารือ

การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ความเห็น

การที่มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติห้ามบุคคลพิจารณาทางปกครองก็เพื่อหลีกเลี่ยงอคติที่ผู้นั้นมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับผู้ทำคำสั่งหรือผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง หรือมีเหตุอื่นที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง แต่หลักการดังกล่าวย่อมไม่อาจนำมาใช้ในการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมใช้ความนิยมชมชอบอันเป็นอัตวิสัยของตนในการตัดสินใจเลือกบุคคลซึ่งตนชอบหรือสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชแล้ว เห็นได้ว่า มีลักษณะทำนองเดียวกับการเลือกตั้ง และการประชุมคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีลักษณะแตกต่างจากการประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นการพิจารณาเรื่องโดยมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย การอภิปรายแสดงเหตุผลและความคิดเห็นเพื่อใช้ในการลงมติ แต่การประชุมในกรณีนี้ จัดขึ้นเพื่อให้ผู้เข้าประชุมลงคะแนนเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและกรรมการสภาวิชาการจากรายชื่อผู้มีคุณสมบัติ โดยผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน และการลงคะแนนกระทำโดยวิธีลับ โดยไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรืออภิปรายเหตุผลใด ๆ กรณีจึงมิใช่การดำเนินการโดยที่ประชุมในรูปแบบของคณะกรรมการ และเมื่อข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัยฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กำหนดให้คณาจารย์ประจำที่มาประชุมเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนน โดยมีได้กำหนดห้ามคณาจารย์ที่ได้รับการเสนอชื่อและผู้มีส่วนได้เสียในกรณีอื่นว่าจะทำการลงคะแนนมิได้ จึงต้องถือว่า การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นกรณีที่ไม่อาจนำหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้

เรื่องที่เก่า

การขอให้ทบทวนคำสั่งปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ (เรื่องเสรีจที ๘๙๒/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่พระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือระเบียบข้อบังคับอื่นไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์การปรับตำแหน่งไว้ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ล่วงเลยระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว คณะกรรมการยังคงพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ให้เป็นไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไปหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งปรับตำแหน่งเป็นกรณีที่สามารถร้องทุกข์ได้ตามข้อ ๖๒ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อดอนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสถาบัน และโดยที่การร้องทุกข์ถือว่าการอุทธรณ์ลักษณะหนึ่ง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาสามารถยื่นคำร้องทุกข์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ดังนั้น การร้องทุกข์คำสั่งปรับตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๒ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ และไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่สอง เมื่อข้อ ๖๒ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงอาจเทียบเคียงการนำระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ดี แม้ระยะเวลาการพิจารณาคำร้องทุกข์จะล่วงเลยมาแล้ว คณะกรรมการยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

ข้อสังเกต

ข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ ข้อ ๖๑ มีได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ และข้อ ๖๒ ก็มีได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องทุกข์และระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

เรื่องที่สืบ

การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรง และขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน (เรื่องเสรีที่ ๙๗๔/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

เทศบาลตำบลสวนหลวง

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลตำบลสวนหลวงต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ของบริษัท พ. ที่สิ้นอายุลงแล้วหรือไม่

ประเด็นที่สอง เทศบาลตำบลสวนหลวงสามารถออกคำสั่งรื้อถอนอาคาร ที่ก่อสร้างตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ค. ผู้อำนวยการกองช่างและนายช่างเขต ได้ทราบข้อมูล อยู่แล้วว่าในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น เกินกว่าร้อยละสิบห้าแล้ว และได้สรุปผลการพิจารณาอนุญาตว่าไม่เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ แต่ยังคงเสนอความเห็นให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นการขัดแย้งกัน อย่างชัดเจน และนางสาว ว. รองปลัดเทศบาลฯ ได้เห็นชอบให้ออกใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งเอกสารแบบตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เมืองกระทุ่มแบนฯ ที่นาย ค. สรุปผลการพิจารณาเสนอไม่ได้มีรายละเอียดสลับซับซ้อน นางสาว ว. สามารถทราบได้ทันทีว่าผลการตรวจสอบไม่เป็นไปตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว และไม่อาจออกใบอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่นางสาว ว. รู้อยู่แล้วว่า เป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเล็งเห็นได้ว่าคำสั่งอาจถูกเพิกถอน หรือถูกเรียกหรือค่าเสียหายได้ภายหลัง แต่ยังคงฝ่าฝืนกระทำลงไปโดยมิได้คำนึงถึง ประโยชน์ของหน่วยงานราชการหรือสาธารณประโยชน์โดยรวม จึงเห็นได้ว่า นางสาว ว. จงใจออกใบอนุญาตก่อสร้างโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับข้อ ๙ วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายกระทรวงดังกล่าว อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยที่มีโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการจงใจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะ ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ซึ่งมีผลให้ใบอนุญาตก่อสร้าง ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะและไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เทศบาลตำบลสวนหลวงจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวอีก แต่สมควรแจ้ง ผู้รับใบอนุญาตให้ทราบว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมาย มาตั้งแต่ต้น

ประเด็นที่สอง การก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตในพื้นที่ที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ซึ่งมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละสิบห้าแล้ว อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับข้อ ๙ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกรุงเทพมหานครฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอย่างชัดแจ้ง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ดังนั้น นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๔๐ ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากตามข้อหาเรื่องนี้ มีเรื่องร้องเรียนกรณีร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่กระทำความผิดกฎหมาย มีเจตนาเรียกรับผลประโยชน์แก่ตน ในการออกใบอนุญาต คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาคร (ก.ท.จ. สมุทรสาคร) จึงสมควรที่จะพิจารณามีมติให้เทศบาลตำบลสวนหลวงดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ให้ได้ข้อยุติว่ามีการกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวจริงหรือไม่และมีบุคคลอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพิ่มเติมหรือไม่ และการลงโทษปลดออกทั้งที่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นางสาว ว. จงใจใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้งและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ เพราะมีการฟ้องเทศบาลตำบลสวนหลวงให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนสูงมากนั้น เป็นการลงโทษที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ เมื่อพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ก.ท.จ. สมุทรสาคร ชอบที่จะดำเนินการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

เรื่องที่สืบเฝ้า

การถอนการยึดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๗๙/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ข้อหารือ

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานจะไม่ดำเนินการขายทอดตลาดที่ดินซึ่งได้ยึดมาจากผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแล้วได้หรือไม่

ความเห็น

ในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่า การขายทอดตลาดที่ดินที่ยึดมานั้นอาจไม่จำเป็น เพราะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากที่ดินที่ยึดมานั้นต้องมีการชำระหนี้จำนองให้แก่ธนาคารผู้รับจำนองและต้องกันเงินส่วนที่ได้ให้เจ้าของร่วมเสียก่อน ทำให้มีมูลค่าไม่เพียงพอต่อการชำระค่าสินไหมทดแทน ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนโดยไม่เคยผิดนัดและได้มีบุคคลเข้าค้ำประกันการชำระหนี้ดังกล่าว ทั้งยังมีรถยนต์ส่วนบุคคลอีกหนึ่งคัน ตลอดจนสามารถนำเงินบำเหน็จที่จะได้รับมาชำระหนี้แก่ทางราชการได้ จึงเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีเงินหรือทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้หรือวางประกันได้ ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานจึงอาจถอนการยึดทรัพย์สินและยุติการขายทอดตลาดที่ดินนั้นได้ หากผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองชำระเงินครบถ้วนหรือวางประกันเป็นจำนวนพอชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๗๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินและกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ทั้งนี้ การถอนการยึดทรัพย์สินและยุติการขายทอดตลาดดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๖๓/๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่าในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุดด้วย

เรื่องที่สืบสอง

การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการกรณีที่มีการทุจริตสอบคัดเลือกข้าราชการเพื่อศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๐/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

กรมการปกครอง

ข้อหารือ

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจะถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันอยู่ในเงื่อนไขที่กรมการปกครองจะต้องพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอกลับเป็นผู้มีรายชื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอได้หรือไม่

ความเห็น

การขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๕๔ (๑) กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งพยานหลักฐานใหม่จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่คู่กรณีไม่รู้ และต้องมีผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น หรือแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาทางปกครองที่ดำเนินการมาผิดพลาดในสาระสำคัญ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ส่วนมาตรา ๕๔ (๔) กรณีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไป จะต้องเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้น และต้องปรากฏในเวลาต่อมาว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีที่ขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีถึงขนาดที่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองใช้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใหม่นั้นมาพิจารณาแล้วอาจมีผลให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งนั้น

เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ ฟบ. ๘/๒๕๖๒ ว่า คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ลดโทษผู้ฟ้องคดี และอธิบดีกรมการปกครองมีคำสั่งลดโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ ก็เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ โดยยังไม่มีมีการพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาแห่งคดีที่มีการทุจริตสอบคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ คำพิพากษาดังกล่าวจึงไม่เป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหรือถือเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์

แก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับประกาศกรมการปกครอง เรื่อง ผลการคัดเลือกข้าราชการ เพื่อเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ดังนั้น กรมการปกครองจึงไม่อาจดำเนินการพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ และไม่อาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอกลับเป็นผู้มีรายชื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่มีส่วนในการทุจริตใหม่เพื่อให้เป็นไปตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ข้อสังเกต

กรณีการคืนสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกจากราชการตามข้อสังเกตท้ายคำพิพากษา ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ นั้น โดยการคืนสิทธิประโยชน์ในกรณีนี้ย่อมหมายถึงการรับผู้ฟ้องคดี ทั้งหมดกลับเข้ารับราชการและได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีตามกฎหมายเท่านั้น แต่การให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดกลับเป็นผู้มีรายชื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้เป็นผู้สำเร็จการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ กรณีจึงไม่ใช่สิทธิที่จะต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิเช่นนั้นจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการทุจริตการสอบกลับเป็นผู้สอบผ่านและเป็นนายอำเภอ ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนคำปรารภของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการตรวจสอบและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดและเด็ดขาด

เรื่องที่สืบถาม	การรับรองหรือไม่รับรองโครงการวิจัยของคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน กรุงเทพมหานคร (เรื่องเสรีจที่ ๑๑๑๖/๒๕๖๖)
หน่วยงานที่หารือ	กรุงเทพมหานคร
ข้อหารือ	การรับรองหรือไม่รับรองโครงการวิจัยของคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน กรุงเทพมหานคร เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่
ความเห็น	การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๒๓๘๑/๒๕๖๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน กรุงเทพมหานคร และคณะผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ คณะกรรมการดังกล่าวจึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมาย การลงมติรับรองหรือไม่รับรองโครงการวิจัยของคณะกรรมการฯ เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายในข้อ ๒ ของคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๒๓๘๑/๒๕๖๓ ดังนั้น การลงมติดังกล่าวของคณะกรรมการฯ มีผลผูกพันต่อผู้ยื่นคำขอโดยไม่ต้องนำมตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินการสั่งการอีกครั้งหนึ่ง การใช้อำนาจหน้าที่ของลงมติรับรองหรือไม่รับรองโครงการวิจัยของคณะกรรมการฯ ซึ่งจะให้นาย ศ. ต้องปรับปรุงแก้ไขโครงการวิจัยเสียก่อนจึงจะได้รับการรับรองให้ดำเนินการวิจัยในโรงพยาบาลตากสินได้ หากไม่ปรับปรุงแก้ไข ก็ไม่อาจดำเนินการวิจัยดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนาย ศ. ซึ่งเป็นผู้ยื่นขอให้พิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อนึ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ศ. มีหนังสือขอยกเลิกการขอพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนของกรุงเทพมหานคร และยกเลิกการเก็บข้อมูลของโรงพยาบาลตากสิน การขอยกเลิกการขอพิจารณาจริยธรรมดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่น่าาย ศ. ไม่ประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป คำขออันเป็นฐานของคำสั่งทางปกครองจึงมิได้มีอยู่ต่อไปและเรื่องดังกล่าวก็ยุติลงแล้ว ดังนั้น แม้นาย ศ. จะให้ถือว่าหนังสือขอยกเลิกการขอพิจารณาจริยธรรมดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ก็ไม่อาจถือว่าหนังสือดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพราะคำขออันเป็นฐานของคำสั่งทางปกครองไม่มีอยู่ต่อไปแล้ว

เรื่องที่สืบ

ผลของการกระทำและการเรียกคืนค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ในระหว่างที่กรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕๕/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หารือ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่นาย ส. มีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ทำให้มีลักษณะต้องห้าม อันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. รวมถึงขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่ง กรรมการตรวจสอบ ททท. ด้วยนั้น การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจาก ตำแหน่งดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการต่าง ๆ ของนาย ส. ที่ได้กระทำไป ในอำนาจหน้าที่ระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการทั้งสองคณะหรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่นาย ส. ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการทั้งสองคณะ ดังกล่าวเดินทางไปปฏิบัติงานชั่วคราวในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเข้ารับการอบรมหลักสูตร (ในประเทศ) ทำให้ได้รับเงินค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใด จาก ททท. นั้น ททท. จะต้องเรียกให้นาย ส. คืนเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใด หรือไม่ รวมทั้งนาย ส. มีสิทธิที่จะได้รับโบนัสกรรมการ ททท. หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นาย ส. มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ทำให้มีลักษณะ ต้องห้ามในการเป็นกรรมการ ททท. ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ อันเป็นเหตุให้พ้น จากตำแหน่งตามมาตรา ๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และนาย ส. ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ตรวจสอบ ททท. ซึ่งข้อ ๘ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ และหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดคุณสมบัติของประธาน กรรมการตรวจสอบและกรรมการตรวจสอบไว้ด้วยว่าต้องเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เมื่อนาย ส. มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง กรรมการ ททท. แล้ว ย่อมทำให้นาย ส. ขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ตรวจสอบ ททท. ด้วย ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติรองรับผลของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่กรณีปรากฏภายหลังว่า กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๙ นี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จึงมิได้ใช้บังคับแก่การกระทำ ของฝ่ายปกครองในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครอง กรณีอื่น ๆ และการออกกฎด้วย ดังนั้น การที่นาย ส. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

และพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. และกรรมการตรวจสอบ ททท. ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่นาย ส. ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เมื่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของนาย ส. ในฐานะกรรมการทั้งสองคณะมีผลสมบูรณ์อยู่ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า นาย ส. รู้ว่าตนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและต้องพ้นจากตำแหน่งแต่ยังฝืนปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป จึงถือว่าเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของนาย ส. ที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดจาก ททท. เป็นค่าตอบแทนจากการทำงานของตน และในขณะเดียวกัน ททท. ก็ได้รับผลแห่งการทำงานที่นาย ส. ได้กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็นการตอบแทนด้วยแล้ว ททท. ย่อมไม่อาจเรียกคืนเงินค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดที่นาย ส. ได้รับจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้ ส่วน “โบนัส” เป็นเงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ประธานกรรมการและกรรมการ ททท. ตามผลการดำเนินงานเพื่อเป็นรางวัลหรือแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้น เมื่อนาย ส. เข้าร่วมการประชุมในฐานะกรรมการ ททท. รวมถึงปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ก็ย่อมมีสิทธิได้รับโบนัสตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย

ข้อสังเกต

ททท. ควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาวางระบบการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก

เรื่องที่สืบหา	การขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่กรณีที่เคยขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่แล้ว แต่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๖)
หน่วยงานที่หารือ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ข้อหารือ	การขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการกรณีศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะสามารถกระทำหรือไม่ อย่างไร
ความเห็น	การขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่จะต้องอยู่ในขั้นตอนของฝ่ายปกครองและอยู่ภายใต้กรณีและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยที่ข้อเท็จจริงกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่า คำสั่งไล่ออกจากราชการที่ได้ดำเนินการตามที่มติ ก.ท.จ. ก.ท.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลฯ ได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาคดีใหม่ เมื่อกรณีตามที่หารือมาเป็นเรื่องที่ศาลฯ ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่โดยฝ่ายปกครองฝ่าฝืนอำนาจบังคับของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล (<i>res judicata</i>) ก.ท. และ ก.อบต. จึงไม่สามารถพิจารณาคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าชอบด้วยกฎหมาย และได้มีคำสั่งไม่รับพิจารณาคดีใหม่ และ ก.ท. และ ก.อบต. ตลอดจนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะฝ่ายเลขานุการ ชอบที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้ผูกพันคู่กรณีตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยเคร่งครัดต่อไป

เรื่องที่สืบห

การบังคับค่าปรับและการเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัยของค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ (เรื่องเสรีจที่ ๑๔๓๘/๒๕๖๖)

หน่วยงานที่หาหรือ

กรมที่ดิน

ข้อหาหรือ

ค่าปรับรายวันตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ และค่าปรับรายวันดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้หรือไม่

ความเห็น

ค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ แม้จะเป็นการกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชำระค่าปรับเป็นรายวันไปตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอันมีลักษณะคล้ายกับค่าปรับบังคับการ แต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มิได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ที่จะสั่งให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับและบังคับชำระค่าปรับได้เอง แต่ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำผิดและฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิจารณามีคำพิพากษาให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับและดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล ค่าปรับรายวันดังกล่าวจึงไม่มีสถานะเป็นค่าปรับบังคับการ แต่เป็นโทษปรับทางอาญาตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่อง

สำหรับประเด็นค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จะเป็นค่าปรับซึ่งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ หรือไม่ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ เป็นพระราชบัญญัติที่ได้มีการกำหนดไว้ในบัญชี ๒ ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่จะมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางวินัยได้ก็แต่โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ดังนั้น เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติดังกล่าว บรรดาความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จึงยังคงมีสถานะเป็นโทษปรับทางอาญา และไม่อาจนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ มาใช้บังคับได้

๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เสนอข้อสังเกตหรือมีคำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองรวมห้าเรื่อง ดังนี้

(๑) ในการให้คำปรึกษาแก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยไม่แจ้งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖) โดยมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า กรณีตามที่หารือมานี้ ปรากฏการกระทำความผิดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีการหารือมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานถึง ๒๓ ปี แม้ว่าจะมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมเอกสารหลักฐาน การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมถึงการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว แต่จนกระทั่งปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนได้อีกทั้งในแต่ละขั้นตอน หน่วยงานของรัฐใช้ระยะเวลามากเกินสมควรซึ่งความล่าช้าดังกล่าวทำให้ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เพื่อการขายทอดตลาดเสื่อมค่าเสื่อมราคายังความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จะไม่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนทำให้ต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติม รวมถึงความเสี่ยงที่คดีจะขาดอายุความทำให้ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

(๑.๑) หน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่ทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยได้รับความเสียหาย การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ

(๑.๒) หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตาม (๑.๑) นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

(๑.๓) กระทรวงการคลังต้องพิจารณาเรื่องที่หน่วยงานของรัฐส่งมาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อถือปฏิบัติ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่รับเรื่องจากหน่วยงานของรัฐ

(๑.๔) หน่วยงานของรัฐต้องเริ่มดำเนินการบังคับทางปกครองภายในกำหนดเวลาตาม (๑.๑) นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาที่แจ้งเตือนให้ชำระค่าสินไหมทดแทนและผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ปฏิบัติตาม

(๒) ในการให้คำปรึกษาแก่สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอให้ทบพวนคำสั่งปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๖๖) โดยมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการขอให้ทบพวนคำสั่งปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ซึ่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ แยกหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้พักงาน หรือคำสั่งให้ออกจากงานให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ตามข้อ ๖๑ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสถาบัน ให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามข้อ ๖๒ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับหมวด ๑๐ การร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า ข้อ ๖๑ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ มิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ และข้อ ๖๒ ก็มีได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องทุกข์และระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ สมควรกำหนดเสียให้ชัดเจนเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อมิให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับกรณีตามข้อหารือนี้ขึ้นอีก

(๓) ในการให้คำปรึกษาแก่เทศบาลตำบลสวนหลวงในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน (เรื่องเสร็จที่ ๙๗๔/๒๕๖๖) โดยมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่สิ้นอายุ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยตามข้อหารือนี้สืบเนื่องจากกรณีมีเรื่องร้องเรียนว่า นางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง กับพวก ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่กระทำความผิดกฎหมาย มีเจตนาในการเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนในการออกใบอนุญาตก่อสร้างสถานบริการน้ำมัน คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาครสมควรที่จะพิจารณามีมติให้เทศบาลตำบลสวนหลวงดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อยุติว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่มีการร้องเรียนหรือไม่ และมีบุคคลอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ นอกจากนั้น การลงโทษปลดออกทั้งที่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นางสาว ว. จงใจใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ เพราะมีการฟ้องเทศบาลตำบลสวนหลวงให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินประมาณ ๘๗ ล้านบาท นั้น เป็นการลงโทษที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดทางวินัยในกรณีนี้แล้วหรือไม่ สมควรที่คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาครพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ หากได้ผลเป็นประการใด ก็ขอที่จะดำเนินการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๔) ในการให้คำปรึกษาแก่กรมการปกครองในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการกรณีที่มีการทุจริตสอบคัดเลือกข้าราชการเพื่อศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๐/๒๕๖๖) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ ให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

จะถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันอยู่ในเงื่อนไขที่กรมการปกครองจะต้องพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอกลับเป็นผู้มีรายชื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตกรณีศาลปกครองสูงสุดมีข้อสังเกตท้ายคำพิพากษาที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกจากราชการนั้น การคืนสิทธิประโยชน์ในกรณีนี้ย่อมหมายถึงการรับผู้ฟ้องคดีทั้งหมดกลับเข้ารับราชการและได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีตามกฎหมายเท่านั้น อาทิ ระเบียบกรมบัญชีกลาง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดกลับเป็นผู้มีรายชื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้เป็นผู้สำเร็จการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ทั้งที่ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงเป็นยุติว่ามีหรือไม่มีการทุจริต ซึ่งต้องรอผลการสอบสวนทางวินัยก่อน กรณีจึงไม่ใช่สิทธิที่จะต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิเช่นนั้นจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการทุจริต การสอบกลับเป็นผู้สอบผ่านและเป็นนายอำเภอซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนคำปรารภของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งมีข้อความที่แสดงเจตนารมณ์ตอนหนึ่งว่า “...ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง...”

(๕) ในการให้คำปรึกษาแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผลของการกระทำและการเรียกคืนค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ในระหว่างที่กรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๙๕/๒๕๖๖) กรณีกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในคณะกรรมการ ททท. มีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ทำให้มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ททท. รวมถึงขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่ง กรรมการตรวจสอบ ททท. ด้วยนั้น มีประเด็นพิจารณาว่า การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่ง ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการต่าง ๆ ของกรรมการ ททท. คนดังกล่าวที่ได้กระทำไปในฐานะหน้าที่ระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการ ททท. หรือกรรมการตรวจสอบ ททท. หรือไม่ รวมถึงสิทธิการได้รับค่าตอบแทน และประโยชน์อื่นใด และโบนัส คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อแนะนำว่า ททท. ควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาวางระบบ การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก

๑.๓ การเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับคู่กรณี
- (๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เพิกถอนเพศเดียวกันโดยกำเนิดในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา
- (๔) เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานในความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องในความเป็นจริงนับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี
- (๕) เป็นหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม
- (๖) เป็นลุง ป้า น้า อา ของคู่กรณี
- (๗) เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน
- (๘) เป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณี

๑.๔ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และได้มีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเร่งรัดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก่ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งฉบับ เนื่องจากใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐคุ้มครองสิทธิ อำนาจความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้น รวมถึงมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่การประชุมของคณะกรรมการที่ต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้ว ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องรวดเร็วอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป และได้มีการเพิ่มวรรคสามของมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดกรณีการประชุมของคณะกรรมการที่ต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ คณะกรรมการดำเนินการ

ตามมตินั้นได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่นไว้ในร่างมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว ซึ่งกำหนดว่า

มาตรา ๖๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“เมื่อคณะกรรมการมีมติแล้ว ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น”

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้คำปรึกษาแก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยไม่แจ้งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖) และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด นั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๖ เรื่อง กรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน โดยรับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องดังกล่าวและให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาตามข้อสังเกตดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกองกฎหมายปกครองจึงได้จัดทำอินโฟกราฟิก (Infographic) เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

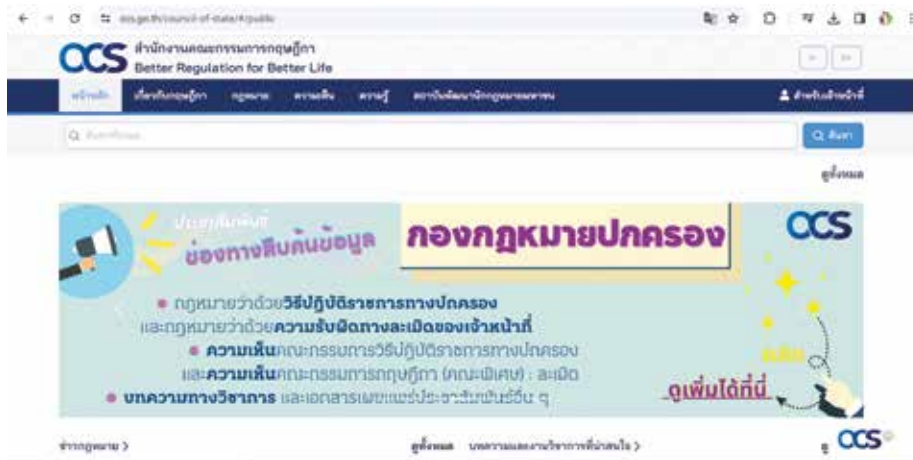


(๒) ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ พิจารณาทบบัญญัติที่กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงประกอบกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว ได้มีมติในส่วนของการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดเหตุต้องห้ามกรณีอื่นมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองว่า การออกกฎกระทรวงตามมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ในอนาคตได้ จึงเป็นกรณีที่ต้องตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกองกฎหมายปกครองได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับกรณีอันเป็นเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากทบทวนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยปัจจุบันมีการตรากฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว

๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง

โดยที่ข้อ ๑๘ (๔) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนจัดทำเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้จัดทำข้อมูลในรูปแบบของความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแยกตามรายปี บทความทางวิชาการ อินโฟกราฟิก (Infographic) และสื่อวีดิทัศน์ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ และเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย รวมทั้งมีความน่าสนใจมากขึ้น โดยได้เผยแพร่ทางเว็บเพจของกองกฎหมายปกครองในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (<https://www.ocs.go.th>) และผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ได้แก่ Facebook และช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลได้หลายช่องทางมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

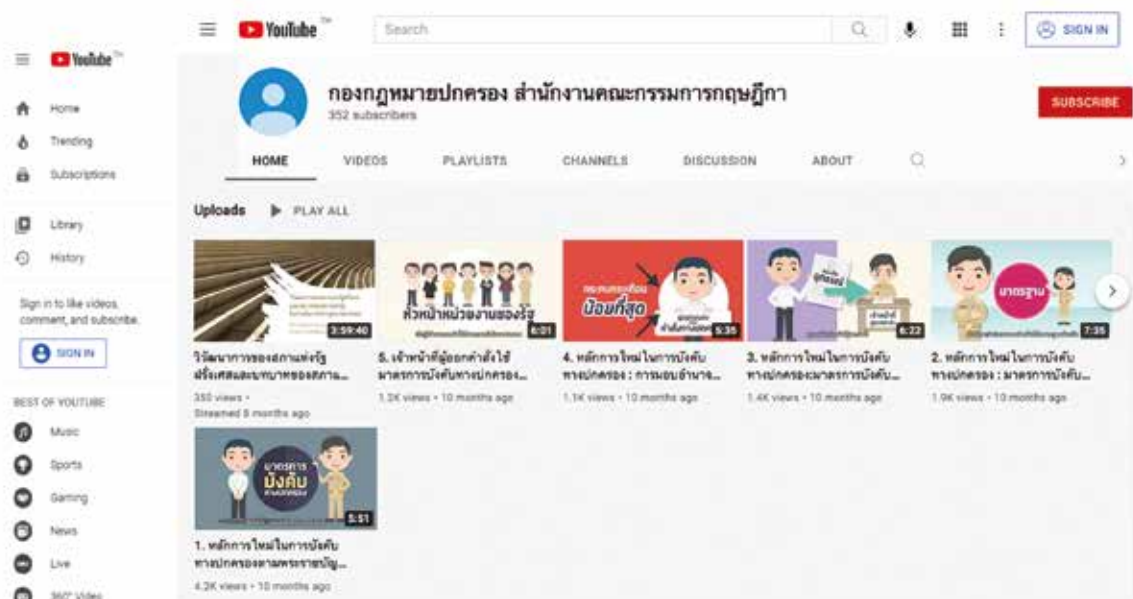
(๑) เว็บไซต์ของกองกฎหมายปกครองในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (<https://www.ocs.go.th>)



(๒) Facebook ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



(๓) ช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนทั่วไปในการให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อำนวยความสะดวกโดยให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และสื่อสังคมออนไลน์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี พ.ศ. ๒๕๖๖

กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

วันที่	หัวข้อ /โครงการ	หน่วยงาน
๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖	กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	กรมบังคับคดี
๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖	กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	กรมบังคับคดี
๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖	การบังคับทางปกครอง	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖	กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	กรมบังคับคดี
๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖	บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อการพัฒนากฎหมายมหาชนไทย	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒.๕ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพิษณุโลก ระหว่างวันพฤหัสบดี ที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงวันศุกร์ ที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๖ ณ โรงแรมท็อปแลนด์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก



๒.๖ โครงการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง การพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง : หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวันอังคาร ที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖ ณ ห้อง Mayfair Ballroom A ชั้น ๑๑ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ





ส่วนที่ ๓

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพหลโยธิน

ส่วนที่สาม

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาแล้วสองครั้ง ครั้งที่หนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการแก้ไขในเรื่องหน้าที่การให้คำแนะนำแก่คู่กรณีและเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการจัดทำ คำสั่งทางปกครอง เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และครั้งที่สอง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการปรับปรุง บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ให้มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในรอบปีที่ผ่านมายังมีการขอให้คณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้คำปรึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานของรัฐใช้ระยะเวลาในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมถึงระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวในแต่ละขั้นตอนมากเกินไป จนเกิดความล่าช้าดังกล่าวทำให้ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เพื่อการขายทอดตลาดเสื่อมค่าเสื่อมราคายิ่งความเสียหาย ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จะไม่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนทำให้ต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติม รวมถึงความเสี่ยงที่คดีจะขาดอายุความทำให้ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ เห็นได้ว่า ยังมีหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน ไม่ได้ให้ความใส่ใจในการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ดังจะเห็นได้จากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดกรอบระยะเวลา การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน ในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยไม่แจ้ง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖) และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองได้รายงานผลการพิจารณาข้อหาดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบและเสนอให้คณะรัฐมนตรี มีมติกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน ซึ่งรวมถึงการบังคับทางปกครองภายในกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เสนอ เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๖ ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ตามกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน ซึ่งรวมถึง การบังคับทางปกครองภายในกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอ

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการใช้บังคับมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดหลักการคุ้มครองการกระทำในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิให้เสียไปด้วยเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งมาตรา ๑๙ นี้เป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่รองรับผลของการกระทำในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ แม้ว่าต่อมาจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วย เช่น มาตรา ๘๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารงานบุคคลอื่น อาทิ ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม หรือในระบบกฎหมายต่างประเทศ มีหลักการทำนองเดียวกับมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมี “ทฤษฎีเจ้าหน้าที่โดยพฤตินัย” (théorie du fonctionnaire de fait) รองรับการใดที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้กระทำไปในตำแหน่งหน้าที่ก่อนพ้นจากตำแหน่งย่อมมีผลสมบูรณ์เสมือนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งโดยถูกต้อง โดยหลักดังกล่าวใช้กับการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง มิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมัน หลักการทำนองเดียวกันนี้ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์รัฐ (Bundesbeamtengesetz-BBG) ที่กำหนดรองรับการกระทำของข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำไปแล้วตามอำนาจหน้าที่ ก่อนที่จะมีการห้ามข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ หรือก่อนที่จะได้รับคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้ง ให้การกระทำดังกล่าวยังคงมีผลใช้ได้ ย่อมเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้รองรับหลักความต่อเนื่องของการกระทำของฝ่ายปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงมิได้ใช้บังคับแก่การกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครองกรณีอื่น ๆ และการออกกฎด้วย เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง และคุ้มครองนิติฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเคยนำมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับเพื่อรับรองความสมบูรณ์ของ “กฎ” กรณีข้อบังคับมหาวิทยาลัยซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัยที่มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยคนหนึ่งมีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๗๙/๒๕๕๘) อย่างไรก็ตาม โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๙ ใช้ถ้อยคำว่า “การใด” ที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และบัญญัติอยู่ในส่วนที่ ๑ เจ้าหน้าที่ ของหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่า มาตรา ๑๙ ใช้บังคับแก่การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ อีกทั้งปัจจุบันมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติรับรองเฉพาะการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง มิให้ถูกระทบกระเทือนจากการพ้นจากตำแหน่ง แต่ยังมีได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในการได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นไว้ ทำให้มีปัญหาในการวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งโดยไม่สุจริต

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงได้มีการร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดบทบัญญัติสำหรับการออกกฎ กรณีที่ปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎใดขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงกฎที่ผู้นั้นออกหรือมีส่วนร่วมในการออกกฎนั้น และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดรองรับการใดที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ภายหลังขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้น ต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับ หรือมีสิทธิจะได้รับอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ในด้านหนึ่งอาจไม่เป็นธรรมสำหรับบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐแต่ไม่ได้รับค่าตอบแทน แต่อีกด้านหนึ่ง อาจถือเป็นนโยบาย (legal policy) ที่มุ่งหมายสร้างเสริมศีลธรรมจรรยา (moralization) หรือธรรมาภิบาล ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องปรามบุคคลที่คิดจะกระทำทุจริตซึ่งต้องรับความเสี่ยงที่จะถูกเรียก เงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ คืนได้เสมอ

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติดังนี้

ประการที่หนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบว่ามีเรื่องใดที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำ และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม แต่หน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว แต่ไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างต่อเนื่อง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเร่งรัดติดตามการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างเคร่งครัดต่อเนื่อง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประการที่สอง เร่งรัดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ต่อรัฐสภา



งานคณะกรรมการ
วัฒนธรรมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพหลโยธิน



ส่วนที่
๔

บทความทางวิชาการ





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพหลโยธิน

ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

เรื่อง **ความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖***

โปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต*

ตลอดปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่ผ่านมา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ยังรับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๑๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อกำหนดเหตุต้องห้ามกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยภายหลังจากที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเสร็จแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙/๒๕๖๖) ได้มีการเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖^๑ เห็นชอบร่างกฎกระทรวงฯ ที่ตรวจพิจารณาแล้วตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และต่อมาได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖^๒

๑. ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการออกกฎกระทรวง

เนื่องจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการเสนอแนะการออกกฎกระทรวงตาม

* ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ สามารถศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จากเอกสารที่ฝ่ายเลขานุการฯ จัดทำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการยกร่างกฎกระทรวงดังกล่าว (ฝ่ายเลขานุการฯ ประกอบด้วยผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง (นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์) ตำแหน่งในขณะนั้น นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต และนางสาวกฤตติกา ยวนะเดมีย์) รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๑ (๑๑/๒๕๖๖) ๓/๒๕๖๖ วันพุธที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๖ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙/๒๕๖๖) และบทความทางวิชาการ นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ “เหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครอง : เหตุที่เพิ่มเข้ามาใหม่โดยกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖” เผยแพร่ใน www.krisdika.go.th (มิถุนายน ๒๕๖๖)

^๒ เว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี https://resolution.soc.go.th/?prep_id=408864

^๓ ราชกิจจานุเบกษา ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๓๓ ก หน้า ๔๔

พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้มอบหมายให้กองกฎหมายปกครองในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะของประธานศาลปกครองสูงสุด (นายชาญชัย แสวงศักดิ์) เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ครบถ้วน ซึ่งรวมถึงการยกเว้นกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๑๓ (๖) ด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๑๓ ที่กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางมีส่วนร่วมในการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาจากสภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง โดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขภายในหรือมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นบุคคลเหล่านี้ของคู่กรณี ได้แก่ (๑) เป็นคู่กรณีเอง (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการี ผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ พี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสของคู่กรณี (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (๕) เป็นเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี และ (๖) กรณีอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากการมีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๓ แล้ว ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองยังกำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ ด้วย โดยเป็นกรณีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น เคยให้ความอุปถัมภ์หรือทะเลาะวิวาทกับคู่กรณี เป็นต้น ดังนั้นเมื่อพิจารณามาตรา ๑๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้เหตุต้องห้ามกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ นอกจากที่ได้กำหนดไว้แล้วในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ จึงได้มีมติว่า กฎกระทรวงตามมาตรา ๑๓ (๖) มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ในอนาคตได้ อันเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้น จึงจะต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดต่อไป^๔

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการยกเว้นกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. เสนอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตรวจพิจารณา โดยกำหนดระยะเวลาที่จะต้องออกกฎกระทรวงดังกล่าว เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้การนับระยะเวลาสองปีในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๒

^๔ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการออกกฎกระทรวงไว้ว่า กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

วรรคสอง ในกรณีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ มีผลใช้บังคับ ให้นำแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ การนับระยะเวลาที่ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๑๓ (๖) กรณีนี้ จึงต้องนับระยะเวลาสองปีตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ตามมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และต่อมากฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ จึงเป็นการดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

๒.สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวงฯ

ร่างกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เพิ่มเติมขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายรวม ๘ กรณี โดยเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหรือเคยมีความสัมพันธ์กับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่งซึ่งอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองขาดความเป็นกลางได้ สำหรับเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีอื่นตามมาตรา ๑๓ (๖) นั้น ได้พิจารณาถึงเหตุต้องห้ามที่อาจกำหนดเพิ่มเติม โดยศึกษากฎหมายของประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นสมควรกำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองเพิ่มเติม ในกรณีดังต่อไปนี้

๒.๑ กรณีเจ้าหน้าที่เคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะกำหนดเหตุต้องห้ามไว้ในมาตรา ๑๓ (๖) มิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่คู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีไว้แล้วก็ตาม แต่ร่างกฎกระทรวงฯ ได้เพิ่มกรณีที่เจ้าหน้าที่และคู่กรณีเคยเป็นคู่สมรสกันไว้ด้วย เนื่องจากแม้ว่าเจ้าหน้าที่และคู่กรณีจะหย่าขาดจากกันแล้ว แต่ก็อาจยังมีความผูกพันและเห็นอกเห็นใจกัน หรือในทางตรงกันข้ามอาจมีความขุ่นเคืองใจ บาดหมาง หรือเกลียดชังกันได้ หรือบางกรณีอาจเป็นการหย่าขาดกันเพื่อวัตถุประสงค์ทางกฎหมายบางประการ แต่ในความเป็นจริงยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเช่นเดิมก็ได้ ในกรณีลักษณะเช่นนี้จึงไม่สมควรที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเคยเป็นคู่สมรสของคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครอง เพราะอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองขาดความเป็นกลาง ไม่ว่าจะเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่คู่กรณีหรือเป็นผลร้ายแก่คู่กรณี ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหลายประเทศก็ได้กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเคยเป็นคู่สมรสของคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครองไว้ด้วย เช่น กฎหมายของประเทศไอซ์แลนด์กำหนดไว้ในมาตรา ๓^๕ (๒) ห้ามมิให้ข้าราชการหรือกรรมการในคณะกรรมการทำการพิจารณาในกรณีที่

^๕ Administrative Procedure Act 37/1993 (Iceland)

Article 3 - Grounds for disqualification

A civil servant or board member shall be disqualified from sitting in a case :

1. if he is either a party to a case, or the spokesman or the representative of such a party;

2. if he is, or *has been, a party's spouse*, a relative in the descending or ascending line, whether natural or adoptive or by marriage, or a first cousin;

หรือเคยเป็นคู่สมรสของคู่กรณี ทำนองเดียวกับกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งมาตรา ๖^๖ (c) บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการเตรียมการเบื้องต้นสำหรับเรื่องที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ตนเป็นหรือเคยเป็นคู่สมรสของคู่กรณี และกฎหมายของประเทศเซอร์เบีย มาตรา ๓๒^๗ (๒) กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการพิจารณาทางปกครองในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ทำการพิจารณาทางปกครองหากตนเป็นคู่สมรส แม้ว่าการสมรสจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม นอกจากนี้กฎหมายของประเทศไต้หวันกำหนดไว้ในมาตรา ๓๒^๘ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ถอนตัวจากการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่อดีตคู่สมรสของเจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีในการพิจารณาเรื่องนั้น

แม้ว่ากฎหมายของต่างประเทศจะปรากฏเหตุต้องห้ามเฉพาะกรณีเคยเป็นคู่สมรส และกรณีของประเทศไทยสำหรับเหตุต้องห้ามกรณีเคยเป็นคู่สมรสอาจพิจารณาเทียบเคียงได้จากกรณีตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กึ่งกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรส พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งได้กำหนดไว้ด้วยว่า คู่สมรสให้หมายความรวมถึง บุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐและต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่ยังไม่ปรากฏหรือมีพฤติการณ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากันด้วย อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดเหตุต้องห้ามกรณีเจ้าหน้าที่เคยเป็นคู่หมั้นของคู่กรณีไว้ในกฎหมายฯ ด้วย เนื่องจากแม้ว่าบุคคลที่เป็นคู่หมั้นกันจะมีความสัมพันธ์ไม่ลึกซึ้งและยาวนานเท่ากับกรณีของคู่สมรส แต่ก็ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ซึ่งหลังจากถอนหมั้นกันแล้ว ก็ยังอาจมีความผูกพันหรือความข้องเกี่ยวกันก็ได้ จึงกำหนดให้เป็นเหตุต้องห้ามไว้ในร่างกฎกระทรวงฯ ด้วย

^๖ Public Administration Act 1967 (Norway)

Section 6 - Requirements as to impartiality

A public official shall be disqualified from preparing the basis for a decision or from making any decision in an administrative case

.....
c) if he is or *has been married* or is engaged *to a party*, or is the foster parent or foster child of a party;

^๗ Law on General Administrative Procedure - Act n° 33/1997 (Serbia)

Article 32 - Exclusion

The officer deciding in administrative matters or performing certain actions in the procedure shall be excluded in the following cases:

.....
2) if he/she is in lineal relation to a party, to the representative or attorney of a party or in collateral relation up to and including the fourth degree, or *if he/she is a spouse*, a common-law spouse, or an in-law up to and including the second degree, *even if the marriage* or the common-law marriage *has broken down*;

^๘ Administrative Procedure Act 1999 (Taiwan)

Article 32 - Recusal

In any of the following circumstances, a government officer shall recuse himself from the administrative procedure:

1. Where the government officer himself or his spouse, *former spouse*, any of his relative by blood within the fourth degree or relative by marriage within the third degree, or a person having previously such relationship with the government officer, *is a party to the matter*;

.....

๒.๒ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส กับคู่กรณี

มาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่สมรสของคู่กรณีซึ่งในทางกฎหมายบุคคลที่เป็น “คู่สมรส” จะต้องมีการจดทะเบียนสมรสเท่านั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๕๗^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสก็เป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและรักใคร่ชอบพอกัน อันถือเป็นความเสี่ยงที่จะพิจารณาในทางที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กันได้ไม่ต่างจากกรณีของคู่สมรสที่จดทะเบียนตามกฎหมาย สำหรับข้อพิจารณาว่าความสัมพันธ์อย่างไรจะอยู่ในความหมายของ “บุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา” อาจเทียบเคียงได้จากบทบัญญัติและข้อบทที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งถือว่าบุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภริยามีสถานะทำนองเดียวกันกับบุคคลที่เป็นคู่สมรส เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา ๑๐๒^{๑๐} วรรคสอง และมาตรา ๑๒๖^{๑๑} วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งได้กำหนดลักษณะของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสไว้ในข้อ ๓ ของประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสอันถือว่าเป็นคู่สมรสฯ ได้แก่ (๑) เป็นบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส แต่ได้ทำพิธีมงคลสมรสหรือพิธีอื่นใดในทำนองเดียวกันกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลภายนอกรับทราบว่าเป็นการอยู่กินเป็นสามีภริยากันตามประเพณี (๒) เป็นบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส แต่เจ้าพนักงานของรัฐแสดงให้เห็นปรากฏว่ามีสถานะ

^๙ มาตรา ๑๔๕๗ การสมรสตามประมวลกฎหมายนี้จะมีได้เฉพาะเมื่อได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น

^{๑๐} มาตรา ๑๐๒ ในการดำเนินการตามมาตรา ๒๘ (๓) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ฯลฯ

ฯลฯ

คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

^{๑๑} มาตรา ๑๒๖ นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินการกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

เป็นสามีภริยากัน หรือมีพฤติการณ์เป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะดังกล่าว และ (๓) เป็นบุคคลซึ่งจดทะเบียนสมรสกับเจ้าพนักงานของรัฐและต่อมาได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกันตามกฎหมาย แต่ยังไม่แสดงให้ปรากฏหรือมีพฤติการณ์ซึ่งเป็นที่รับรู้ของสังคมทั่วไปว่ามีสถานะเป็นสามีหรือภริยากัน ในเรื่องนี้กฎหมายของต่างประเทศได้กำหนดเหตุต้องห้ามไว้ว่านอกจากคู่สมรสแล้ว ยังรวมถึงบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย เช่น กฎหมายของประเทศฟินแลนด์ มาตรา ๒๘^{๑๒} กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองกรณีเจ้าหน้าที่เป็น “บุคคลใกล้ชิด” (close person) ของคู่กรณีโดย “บุคคลใกล้ชิด” กำหนดความหมายไว้ว่าหมายถึง “คู่สมรส” (spouse) ซึ่งหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งทำพิธีสมรสตามประเพณี (a partner in wedlock) บุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยา (a domestic partner) และบุคคลซึ่งจดทะเบียนคู่ชีวิต (a partner in a registered partnership)^{๑๓} ด้วย เหตุต้องห้ามดังกล่าวปรากฏในกฎหมายของประเทศเซอร์เบียและประเทศโปรตุเกส รวมทั้งกฎหมายของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๑๐^{๑๔} วรรคหนึ่ง b. บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองต้องถอนตัวจากการพิจารณาในกรณีที่ตนเป็นคู่สมรส บุคคลซึ่งจดทะเบียนคู่ชีวิต หรือบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยากับคู่กรณี

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงได้กำหนดเหตุต้องห้ามกรณีเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยากับคู่กรณี และกรณีที่**เคยเป็นบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยากับคู่กรณีไว้ในร่างกฎกระทรวง** ด้วย เพราะอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองขาดความเป็นกลางได้ เช่นเดียวกับกรณีบุคคลซึ่งเคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสกัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาทางปกครองจะต้องตระหนักในเรื่องการมีเหตุต้องห้ามดังกล่าว และควรจะต้องแสดงความรับผิดชอบรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อถอนตัวออกจากกรพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นด้วย

^{๑๒} Administrative Procedure Act (434/2003) (Finland)

Section 28 - Grounds for disqualification

(1) An official shall be disqualified:

(1) if he/she or a close person is a party to the matter;

.....

(2) For purposes of subsection (1) above, **a close person is defined as :**

(1) **the spouse of the official**, a child, grandchild, sibling, parent, grandparent of the official, a person otherwise especially close to the official, as well as the spouse of the same ;

.....

(3) A comparable half-relative shall also be considered a close person. For purposes of this section, **a spouse is defined as a partner in wedlock, a domestic partner and a partner in a registered partnership.**

^{๑๓} การจดทะเบียนคู่ชีวิตเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนคู่ชีวิต (Act on Registered Partnerships (950/2001)) ซึ่งบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลเพศเดียวกันที่มีอายุเกินสิบแปดปีบริบูรณ์สองคนที่จะจดทะเบียนคู่ชีวิตกันได้

^{๑๔} Loi fédérale sur la procédure administrative 1968 (Switzerland)

Art. 10 - Récusation

1 Les personnes appelées à rendre ou à préparer la décision doivent se récuser :

a. si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire ;

b. si elles sont le conjoint ou le partenaire enregistré d'une partie ou **mènent de fait une vie de couple avec elle ;**

.....

๒.๓ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็นบุคคลเพศเดียวกันในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา

โดยที่ปัจจุบันสภาพสังคมและวิถีชีวิตของผู้คนได้เปลี่ยนแปลงไป มีบุคคลเพศเดียวกันที่อยู่กินกันอย่างเปิดเผยเป็นที่ยอมรับและรับทราบของสังคมทั่วไปมากขึ้น ซึ่งอาจรวมถึงกรณีบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย จึงสมควรกำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็นบุคคลเพศเดียวกันในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยาทำการพิจารณาทางปกครอง เช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในสถานะทำนองเดียวกันได้รับการปฏิบัติเสมอกันในทางกฎหมาย และมีหลักประกันในการพิจารณาทางปกครองซึ่งมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน อันสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ทั้งยังส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการอีกด้วย

แม้ว่าในขณะที่พิจารณาร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จะยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนคู่ชีวิตหรือการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกันในประเทศไทย มีแต่เพียงร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป^{๑๕} แต่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหลายประเทศได้กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งจดทะเบียนคู่ชีวิตกับคู่กรณีซึ่งเป็นบุคคลเพศเดียวกันทำการพิจารณาทางปกครอง จึงเห็นควรกำหนดเหตุต้องห้ามสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็นบุคคลเพศเดียวกันไว้ด้วย และปัจจุบันวุฒิสภามีมติเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ รับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า “พระราชบัญญัติสมรสเท่าเทียม” แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการรออนำเสนอทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป การกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ในร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ด้วยย่อมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ รวมทั้งบริบทของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน (ข้อมูลปัจจุบัน ณ เดือนกันยายน ๒๕๖๗)

๒.๔ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม และกรณีเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานตามความเป็นจริง

โดยที่มาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น “บุพการีหรือผู้สืบสันดาน” ของคู่กรณีมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง จึงมีประเด็นพิจารณาว่าถ้อยคำดังกล่าวจะมีความหมายรวมถึงผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมด้วยหรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่า ผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมมิได้มีสถานะในทางกฎหมายเทียบเท่าบุพการีและผู้สืบสันดานในทุกเรื่อง โดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ครอบครัว และบรรพ ๖ มรดก ได้กำหนดสถานะ สิทธิและหน้าที่ของผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๑๕๔๘/๒๘^{๑๖}

^{๑๕} พระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. (ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและฉบับที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. (ร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียม) ที่เสนอโดยพรรคก้าวไกล

^{๑๖} มาตรา ๑๕๔๘/๒๘ บุตรบุญธรรมย่อมมีฐานะอย่างเดียวกับบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรมนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิและหน้าที่ในครอบครัวที่ได้กำเนิดมา ในกรณีเช่นนี้ ให้บิดามารดาโดยกำเนิดหมดอำนาจปกครองนับแต่วันเวลาที่เด็กเป็นบุตรบุญธรรมแล้ว

ให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ หมวด ๒ แห่งบรรพนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กำหนดให้บุตรบุญธรรมมีฐานะอย่างเดียวกับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรม แต่ไม่สูญเสียสิทธิและหน้าที่ในครอบครัวที่ได้กำเนิดมา และให้นำบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจปกครองของบิดามารดามาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๑๖๒๗^{๑๗} กำหนดให้ถือว่าบุตรบุญธรรมเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อบุตรบุญธรรมเป็นผู้สืบสันดานของผู้รับบุตรบุญธรรมเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้สั่งผู้รับบุตรบุญธรรมเป็นบุคคลเสมือนไร้ความสามารถและอยู่ในความพิทักษ์ของตนได้^{๑๘} และการเป็นผู้สืบสันดานย่อมทำให้บุตรบุญธรรมเป็นทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกในลำดับที่หนึ่งของผู้รับบุตรบุญธรรมซึ่งเสียชีวิต^{๑๙} ส่วนกรณีผู้รับบุตรบุญธรรม มาตรา ๑๕๔๘/๒๙^{๒๐} กำหนดว่าการรับบุตรบุญธรรมไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรมในฐานะทายาทโดยธรรม ผู้รับบุตรบุญธรรมจึงมิใช่ทายาทของบุตรบุญธรรมที่จะมีสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ในทำนองเดียวกัน การรับมรดกแทนที่ผู้รับบุตรบุญธรรม เมื่อบุตรบุญธรรมมิใช่ผู้สืบสันดานในทางสายโลหิตที่แท้จริงอันจะเป็นผู้สืบสันดานโดยตรงของผู้รับบุตรบุญธรรม จึงไม่มีสิทธิรับมรดกแทนที่ผู้รับบุตรบุญธรรมซึ่งเสียชีวิตไปก่อนเจ้ามรดกได้^{๒๑} เช่นกัน

จากบทบัญญัติกฎหมายและแนวคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมมิได้มีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับบิดามารดาที่แท้จริงและบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายเสียทีเดียว ดังนั้น คำว่า “บุพการีและผู้สืบสันดาน” ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ย่อมไม่หมายความรวมถึงผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณากฎหมายของหลายประเทศได้กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองหากมีความสัมพันธ์กับคู่กรณีในฐานะเป็นผู้รับบุตรบุญธรรมหรือเป็นบุตรบุญธรรม เช่น กฎหมายของประเทศเซอร์เบีย^{๒๒} หรือประเทศโปรตุเกส ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายของประเทศโปแลนด์ มาตรา ๒๔^{๒๓} วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดไว้ชัดเจนว่า

^{๑๗} มาตรา ๑๖๒๗ บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วและบุตรบุญธรรมนั้น ให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

^{๑๘} คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๗๑/๒๕๑๐

^{๑๙} คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๕๘๗/๒๕๒๓

^{๒๐} มาตรา ๑๕๔๘/๒๙ การรับบุตรบุญธรรมไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรมในฐานะทายาทโดยธรรม เพราะเหตุการณืรับบุตรบุญธรรมนั้น

^{๒๑} คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๗๓/๒๕๒๘ และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๙๕/๒๕๔๐

^{๒๒} Law on General Administrative Procedure - No. 33/97 (Serbia)

Article 32 - Exclusion

The officer deciding in administrative matters or performing certain actions in the procedure shall be excluded in the following cases :

.....

3) *if his/her relationship with a party, the representative or attorney of a party is one of a guardian, adoptive parent, adoptive child or foster parent ;*

.....

^{๒๓} Code of Administrative Procedure (Poland)

Article 24 - Exclusion of an employee

§ 1. An employee of a public administration body shall be excluded from proceedings if :

.....

3) *the case involves persons with whom he has a connection by way of adoption, guardianship or receivership (mental incapacity),*

.....

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งตนมีความสัมพันธ์ในฐานะผู้รับบุตรบุญธรรมหรือบุตรบุญธรรม และเหตุต้องห้ามดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ต่อไป แม้ภายหลังการเลิกรับบุตรบุญธรรมแล้วก็ตาม

จากข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรมหรือเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี อาจเป็นความเสี่ยงให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองในทางที่เอื้อประโยชน์แก่คู่กรณีได้ จึงสมควรกำหนดเหตุต้องห้ามกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรมหรือเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณีในร่างกฎกระทรวงฯ โดยรวมถึงกรณีที่มีการเลิกรับบุตรบุญธรรมด้วย กล่าวคือ กรณีเจ้าหน้าที่เคยรับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรมหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี เพราะอาจจะยังมีความผูกพันหรือสำนึกในบุญคุณกันอยู่

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า กรณีต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓ (๓) “เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน” หมายถึงสถานะตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุตรนอกกฎหมายที่บิดายังมิได้จดทะเบียนรับรองยังมิได้มีสถานะเป็นบุตรตามกฎหมาย มิได้ขยายความไปถึงการเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงด้วย ซึ่งทำให้ไม่ครอบคลุมกรณีของบุตรนอกสมรสกับบิดาในความเป็นจริง จึงสมควรเพิ่มเหตุต้องห้ามให้ชัดเจนในร่างกฎกระทรวง เป็น (๔) “เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานในความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องในความเป็นจริงนับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี” เพื่อให้รวมถึงกรณีดังกล่าวด้วย

๒.๕ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นลุง ป้า น้า อา ของคู่กรณี

มาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่ “เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติในเรื่องเหตุคัดค้านผู้พิพากษาว่า ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้ “ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น”

ที่ผ่านมามีการตีความขอบเขตของมาตรา ๑๓ (๓) ดังกล่าวแตกต่างกันเป็นหลายแนวทาง โดยกรณี “ลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี” นั้น มีทั้งกรณีที่ยกตัวอย่างโดยนับรวม ลุง ป้า น้า อา เข้าไปด้วยและกรณีที่ไม่นับรวม ลุง ป้า น้า อา เข้าไปด้วย จึงทำให้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับแนวทางการตีความที่มีความแตกต่างกัน จึงยังไม่ชัดเจนว่า กรณีของลุง ป้า น้า และอา จะรวมอยู่ในความหมายของญาติของคู่กรณีด้วยหรือไม่ ซึ่งหากจะใช้วิธีการตีความเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยพิจารณาว่า กรณีลูกพี่ลูกน้องยังถือเป็นญาติและเป็นเรื่องต้องห้ามกรณีลุง ป้า น้า หรืออา ซึ่งเป็นพ่อหรือแม่ของลูกพี่ลูกน้อง จึงยังต้องถือเป็นญาติและเป็นเรื่องต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองด้วย เพราะมีความใกล้ชิดกับตัวเจ้าหน้าที่มากกว่าลูกพี่ลูกน้อง อย่างไรก็ตามเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีข้อความชัดเจน การอุดช่องว่างของกฎหมายด้วยการตีความตามแนวทางดังกล่าวก็อาจมีปัญหาคือโต้แย้งได้ และแม้ว่าในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓ (๓) โดยเพิ่มกรณีของลุง ป้า น้า อา ไว้ในญาติของคู่กรณีให้ชัดเจนจะได้ไม่มีปัญหาการตีความและใช้บังคับกฎหมาย แต่เห็นสมควรให้กำหนด

เหตุต้องห้ามกรณีเจ้าหน้าที่เป็นลูก ป้า น้า อา ของคู่กรณีในกฎกระทรวงที่จะออกตามมาตรา ๑๓ (๖) แทน ซึ่งจะเป็นวิธีการที่ดำเนินการได้รวดเร็วกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๓ (๓) อีกต่อไป

๒.๖ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน และกรณีเป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณี

นอกจากกรณีเจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่อาจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกับบุคคลอื่นที่พักอาศัยอยู่ในบ้านเดียวกัน เช่น แม่บ้าน คนรับใช้ พี่เลี้ยงเด็ก คนสวน ยาม ฯลฯ ซึ่งแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีได้มีความผูกพันทางสายโลหิตหรือทางกฎหมายเกี่ยวข้องเป็นเครือญาติกับเจ้าหน้าที่ แต่ก็ยังเป็นบุคคลที่มีบทบาทต่อเจ้าหน้าที่ในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อันทำให้มีความเห็นอกเห็นใจกันเป็นพิเศษมากกว่าคนที่รู้จักกันโดยทั่วไป จึงถือเป็นเหตุที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองในทางที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าวได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในกรณีเช่นนี้ จึงเห็นควรกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน ทั้งนี้ โดยเป็นการพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงมิใช่หลักฐานทางทะเบียนราษฎร (ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกันก็ได้) โดยมีข้อสังเกตว่า กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของบางประเทศได้กำหนดให้กรณีดังกล่าวเป็นเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครอง เช่น กฎหมายของประเทศเอสโตเนีย มาตรา ๑๐^{๒๔} วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ถอนตัวจากการพิจารณาหากเจ้าหน้าที่เป็นญาติ (บิดามารดา บุตร บิดามารดาบุญธรรม บุตรบุญธรรม พี่น้อง ปู่ตายาย หลาน) คู่สมรส หรือญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงาน หรือเป็นสมาชิกในครอบครัวของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง (a family member of a participant in the proceeding) โดยวรรคสองกำหนดว่า “สมาชิกในครอบครัว” ตามรัฐบัญญัตินี้ หมายถึง บุคคลซึ่งอยู่อาศัยกับคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองและมีครัวเรือนร่วมกัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๑๓ (๕) กำหนดกรณีต้องห้ามไว้แต่เพียงว่า เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ แต่ในปัจจุบันมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปรับจ้างหรือเป็นที่ปรึกษาของเอกชนซึ่งมีลักษณะเป็นการจ้างทำของ สมควรกำหนดเป็นเหตุต้องห้ามสำหรับการเป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณีได้ด้วย เนื่องจากอาจมีกรณีที่ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับบริษัทเอกชนนั้นในภายหลังได้ จึงให้กำหนดเพิ่มเป็น (๘) ของร่างกฎกระทรวงฯ

^{๒๔} Administrative Procedure Act (Estonia)

§ 10. Removal

(1) A person acting on behalf of an administrative authority shall not participate in an administrative proceeding if:

1) he or she is a participant in the proceeding or acts as a representative of a participant in the proceeding

2) he or she is a relative (parent, child, adoptive parent, adopted child, brother, sister, grandparent or grandchild), the spouse or a relative by marriage (spouse's parent, child, adoptive parent, adopted child, brother, sister, grandparent or grandchild), or *if he or she is a family member of a participant in the proceeding* or of a representative of a participant in the proceeding.

(2) Within the meaning of this Act, *a family member is a person who lives with a participant in a proceeding, and they have a shared household*

กล่าวโดยสรุป มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่งทำการพิจารณาทางปกครอง เพราะความสัมพันธ์นั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรือขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองได้ ทั้งในทางที่อาจเป็นการเอื้อประโยชน์หรือในทางที่อาจเป็นผลร้ายแก่คู่กรณี ซึ่งแม้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดเหตุต้องห้ามไว้ในกฎหมายแล้ว แต่แน่นอนว่า ย่อมไม่อาจกำหนดเหตุต้องห้ามได้ครบถ้วนครอบคลุมทุกกรณี ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๓ (๖) จึงกำหนดให้ เหตุต้องห้ามกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ อาจกำหนดเพิ่มเติมได้โดยการออก กฎกระทรวง ซึ่งร่างกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๓ (๖) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตรวจสอบแล้ว ได้กำหนดเหตุต้องห้ามกรณีอื่นไว้รวมทั้งสิ้น ๘ กรณี โดยเพิ่มกรณีที่เป็นหรือเคยเป็น **ผู้ที่อยู่กินกันในฐานะคู่รักตามสภาพความเป็นจริง** ได้แก่ (๑) เคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับคู่กรณี (๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็นบุคคลเพศเดียวกันโดยกำเนิดในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา **เพิ่มกรณีที่เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะครอบครัว เครือญาติ และครัวเรือนเดียวกันในความเป็นจริง** ได้แก่ (๔) เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานในความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้อง ในความเป็นจริงนับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี (๕) เป็นหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี หรือเป็น หรือเคยเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม (๖) เป็นลุง ป้า น้า อา ของคู่กรณี (๗) เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณี ในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน รวมทั้งเพิ่มกรณีที่**เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ด้านการงาน ที่เป็นเจ้านายและลูกหนี้ระหว่างกัน** ได้แก่ (๘) เป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณี ซึ่งการกำหนดเหตุต้องห้ามกรณีต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้จะเป็นการเพิ่มเติมหรือเสริมเหตุต้องห้ามที่ได้กำหนดไว้แล้ว ในกฎหมายให้มีความครบถ้วนมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับสภาพการณ์และบริบทของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย



เหตุต้องห้าม

มิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครอง

พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา ๑๓)

- เป็นคู่กรณีเอง

เหตุต้องห้าม

กรณีอื่นตามกฎหมายว่า
พ.ศ. ๒๕๖๖

เพิ่มใหม่

๑. เพิ่มกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ที่อยู่กันกินในฐานะคู่รักตามสภาพความเป็นจริง

- เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรส



+

- เคยเป็นคู่หมั้น/คู่สมรส
- เป็นหรือเคยเป็นทะเบียนสมรส
- ผู้ซึ่งอยู่กันกินจนสืบกรรยาโดยไปจดทะเบียน
- ผู้ซึ่งอยู่กันกินจนสืบกรรยาที่เป็นเพศเดียวกัน




๒. เพิ่มกรณีที่ผู้ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นครอบครัว เครือญาติ และครัวเรือนเดียวกัน ในความเป็นจริง



- เป็นญาติ/บุพการี หรือผู้สืบสันดาน
- เป็นพี่น้อง/ลูกพี่ลูกน้องนับได้ 3 ชั้น
- เป็นญาติเกี่ยวพันทางแตรวานนับได้ 2 ชั้น

เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์/ ผู้แทน/ ตัวแทน ของคู่กรณี

+



- เป็น ลุง ป้า น้า อา
- เป็น บุพการี/ผู้สืบสันดาน ตามความเป็นจริง
- เป็น พี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้ 3 ชั้น ตามความเป็นจริง
- เป็นหรือเคยเป็น บุตรบุญธรรม/ผู้รับบุตรบุญธรรม
- เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน

“ของคู่กรณี”

๓. เพิ่มกรณีที่ผู้ที่มีความสัมพันธ์ด้านการงานที่เป็นเจ้านายและลูกหนี้ระหว่างกัน

- เป็นเจ้านาย/ลูกหนี้/ นายจ้างของคู่กรณี

กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

+



เป็น ลูกจ้าง/ที่ปรึกษา ซึ่งได้รับคำตอบแทนของคู่กรณี



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State



Better Life
Regulation for Better

จัดทำโดย นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปร็ดรัตน์ ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ส่วนที่
๕

ภาคผนวก





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพหลโยธิน

ภาคผนวก ก.

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ

เรื่องเสร็จที่ ๖๕/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับ
มอบหมายให้เป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๔๐๑/๑๑๒๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

บริษัท ช. ได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการประเภท ก สถานีบริการน้ำมันตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่นายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬได้มีหนังสือที่ ปช ๗๑๑๐๓/๑๓๐๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ แจ้งว่าไม่อาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวให้บริษัท ช. ได้ บริษัท ช. จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน อย่างไรก็ตาม กรมธุรกิจพลังงานพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ได้มีประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ถ่ายโอนงานควบคุมการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ในบางเรื่องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการประกอบกิจการประเภท ก สถานีบริการน้ำมัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับโอนภารกิจดังกล่าวด้วย และนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานให้เป็นผู้อนุญาตในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ดังนั้น กรณีการขออนุญาตประกอบกิจการของบริษัท ช. เมื่อสถานที่ตั้งของสถานีบริการน้ำมันอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ นายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬจึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตการประกอบกิจการดังกล่าว โดยใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ในนามของตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เมื่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬได้มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของบริษัท ช. หากบริษัท ช. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ต้องส่งเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๔ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้พิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ของบริษัท ช. ตามความเห็นของกรมธุรกิจพลังงานแล้ว เห็นควรให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ไม่ออกใบอนุญาต หรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓

กรมธุรกิจพลังงานจึงขอหารือว่า กรณีที่อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานได้มอบหมายอำนาจการเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตจะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน หรือเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อนุญาต ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมธุรกิจพลังงาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสองกำหนดว่าความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งเหตุที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองได้กำหนดให้ใช้บังคับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องไว้สอดคล้องกับลักษณะของเรื่องแล้ว การจะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^๑มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๒มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ดินได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

กรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อมาตรา ๒๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่ที่สุด จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น กรณีที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬในฐานะผู้อนุญาตได้มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันให้แก่บริษัท ข. หากบริษัท ข. ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ก็อาจอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ และรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ส่วนการที่กรมธุรกิจพลังงานได้มีประกาศ เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ ถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๔ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับโอนภารกิจเกี่ยวกับการประกอบกิจการประเภท ก สถานีบริการน้ำมัน ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานให้เป็นผู้อนุญาตตามบทนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” ในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ นั้น การถ่ายโอนภารกิจควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวเป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่การพิจารณาอนุญาตและการดำเนินการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้องยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เรื่องนี้ ประกอบกับขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ ก็เป็นการดำเนินการคนละส่วนกัน โดยการพิจารณาอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและทบทวนว่าการใช้อำนาจของ “ผู้อนุญาต” ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งการที่พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้กำหนดในมาตรา ๒๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้อนุญาต โดยไม่แยกว่าเป็นคำสั่งของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย ย่อมเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเจาะจงให้รัฐมนตรี

“มาตรา ๒๔ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่ที่สุด

“ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศกรมธุรกิจพลังงานดังกล่าวโดยประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาทำนองเดียวกัน

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ล๓”

“ล๓”

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย

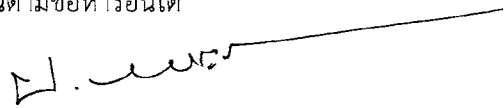
“ล๓”

“ล๓”

๔

ว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของบุคคล ซึ่งการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดท้ายในฝ่ายบริหาร จึงเป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งซึ่งต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด ไม่อาจตีความได้ว่าเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้เป็น “ผู้อนุญาต” ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ในกรอบการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตด้วย และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะจะเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับแก่เรื่องนี้

อนึ่ง สำหรับกรณีที่กรมธุรกิจพลังงานได้อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ตามเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔^๖ นั้น ความเห็นตามเรื่องเสร็จดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าทำตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องไว้ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในฐานะกฎหมายทั่วไป โดยมีประเด็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ แต่กรณีข้อหาหรือของกรมธุรกิจพลังงานกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะมิได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น จึงไม่อาจนำความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔ ดังกล่าวมาเทียบเคียงใช้กับกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๖

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๕/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่
และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ
พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ได้มีหนังสือ ที่ ๘๐๐๐๐๐๐๑/๖๘๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. โดยที่ ปตท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในการกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จึงได้มีคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ โดยข้อ ๓ กำหนดให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ภายในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่มีการฝ่าฝืนการอนุญาตหรือเงื่อนไขประกอบการอนุญาต

๒. ปตท. มีหนังสือ ที่ ๘๐๐๐๕๑๐/๒๓๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) เพื่อนำส่งบันทึกการประชุมระหว่างสำนักงาน กกพ. กับ ปตท. เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๔ พร้อมทั้งชี้แจงประเด็นความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติตามคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ และแนวทางดำเนินการว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติหลักการว่า ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ และถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะต้องออกคำเตือนเป็นหนังสือให้กระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในเวลาที่กำหนดโดยระบุมাত্রการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง คงมีเพียงการมอบหมายให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปตท. จึงขอหารือว่า พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ สามารถดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. สำนักงาน กกพ. มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๑๒๓๓๓ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๔ ชี้แจงข้อหารือของ ปตท. สรุปได้ว่า พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งตามคำสั่ง สามารถดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พนักงาน ปตท. ที่ได้รับ

แต่งตั้งจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อน หากมีการฝ่าฝืนต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทั้งสิ่งของหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรืออุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่มีการฝ่าฝืนการอนุญาตหรือเงื่อนไขประกอบการอนุญาต ให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี และถ้าผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

๔. เนื่องจากคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ ไม่ได้กำหนดให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ก็มีได้บัญญัติให้ กกพ. สามารถมอบหมายอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนไว้แต่อย่างใด เป็นผลให้เกิดการตีความได้หลายนัย หากตีความว่า อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ กกพ. ที่ไม่สามารถมอบหมายให้แก่พนักงาน ปตท. ซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน พนักงาน ปตท. คงมีเพียงอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกรอบหรือแนวทางที่ กกพ. เป็นผู้กำหนดในคำสั่งทางปกครองหรือคำเตือนเท่านั้น หรือหากตีความว่า กกพ. สามารถมอบหมายให้พนักงาน ปตท. มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนได้ แต่คำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ ไม่ได้มีการมอบหมายเรื่องดังกล่าวไว้ ถ้าพนักงาน ปตท. ออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนจนกระทั่งมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ เข้าไปในที่ดินของบุคคลภายนอกเพื่อทำการขุดเจาะ รื้อถอน ทำลายทรัพย์สินที่รุกรานระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ก็อาจมีข้อโต้แย้งว่า การออกคำสั่งทางปกครองหรือการออกคำเตือน ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีความเสี่ยงที่พนักงาน ปตท. ที่ดำเนินการดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญาได้

๕. ปตท. หากปรึกษากับสำนักงาน กกพ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว แต่ยังไม่มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน จึงขอหารือ ดังนี้

(๑) การที่ กกพ. มีคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ แต่งตั้งพนักงาน ปตท. ให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ กกพ. ในการกำกับดูแลโครงข่ายพลังงาน ถือเป็นการขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้แต่งตั้งกับผู้ได้รับแต่งตั้งหรือไม่ และเป็นการขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ซึ่งจะทำให้คำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๒) กกพ. สามารถออกคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ ให้มีผลเป็นการมอบหมายหรือมอบอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนให้กระทำหรือละเว้นการกระทำตาม มาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

(๓) กรณีคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจออกคำเตือนตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

(๔) หาก พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนตามกฎหมาย กกพ. ควรกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ปตท. ในการออกคำสั่งทางปกครอง และคำเตือน รวมถึงกำหนดรูปแบบเอกสาร แบบฟอร์มคำสั่งทางปกครอง แบบฟอร์มคำเตือน พร้อมข้อมูลค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันหรือจำนวนค่าปรับบังคับการที่จะต้องระบุในคำเตือน เพื่อให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งทราบและถือปฏิบัติด้วยหรือไม่

(๕) กรณีที่พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งไปดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองออกคำเตือนและใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีอำนาจ (แต่เข้าใจว่าตนเองมีอำนาจ) และก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาหรือไม่ บุคคลหรือหน่วยงานใดที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว

(๖) หากพนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วแต่ไม่บรรลุผลเนื่องจากมีเหตุขัดข้อง เช่น ถูกชุมชนขัดขวาง หรือบุคคลขัดขืนมิให้ดำเนินการดังกล่าวหรือไม่มีประสิทธิผล ไม่มีความชำนาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นต้น หน่วยงานใดระหว่าง ปตท. กับสำนักงาน กกพ. ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับบุคคลดังกล่าวให้หยุดกระทำการที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ และจะมีช่องทางตามกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับบุคคลดังกล่าวได้เพิ่มเติมอีกหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของบริษัท
ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นอกจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้ออกคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ เพื่อให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ภายในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่มีการฝ่าฝืนการอนุญาตหรือเงื่อนไขประกอบการอนุญาตแล้ว กกพ. ยังได้ออกคำสั่ง ที่ ๑๓๒/๒๕๖๕ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เพื่อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานของผู้รับใบอนุญาตซึ่งดำรงตำแหน่งตามเอกสารแนบท้าย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายพลังงานที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตนั้น โดยตารางแนบท้ายคำสั่งดังกล่าวระบุตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒

๔

แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ นั้น กกพ. ไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งเฉพาะพนักงาน ปตท. เท่านั้น แต่ กกพ. มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นด้วย เนื่องจาก ผู้รับใบอนุญาตมีผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและปฏิบัติงานใกล้ชิดกับระบบโครงข่าย พลังงานมากกว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กกพ. โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีระบบโครงข่าย ก๊าซธรรมชาติในความรับผิดชอบรวมเป็นระยะทางประมาณ ๕,๒๐๐ กิโลเมตร แบ่งเป็นที่อยู่ในทะเล ประมาณ ๒,๕๐๐ กิโลเมตร และบนบกประมาณ ๒,๗๐๐ กิโลเมตร เมื่อเป็นเช่นนี้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งจึงมีอำนาจครอบคลุมมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงานฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อหาหรือ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวมสี่ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ ของ กกพ. ที่แต่งตั้งพนักงาน ปตท. ให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ กกพ. ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ประเด็นที่สอง พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งได้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองแล้วไม่บรรลุผล ปตท. หรือสำนักงาน กกพ. จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับบุคคลดังกล่าวให้ละเว้นกระทำการที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการพลังงานฯ ได้หรือไม่ และการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหรือไม่

ประเด็นที่สี่ กกพ. ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง และคำเตือน รวมถึงกำหนดรูปแบบคำสั่งทางปกครอง คำเตือนพร้อมข้อมูลค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม รายวันหรือจำนวนค่าปรับบังคับการ เพื่อให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งทราบและถือปฏิบัติ ด้วยหรือไม่

โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ ของ กกพ. ที่แต่งตั้งพนักงาน ปตท. ให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ กกพ. ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนด บทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่ง กกพ. แต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างโดยมิได้ระบุไว้ เป็นการเฉพาะว่าจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการใด และไม่ได้กำหนด

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕

คุณสมบัติของผู้ซึ่งจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ แม้โดยข้อเท็จจริงแล้ว กกพ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งย่อมพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย แต่เมื่อไม่มีข้อจำกัดไว้จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่ กกพ. ที่จะสามารถแต่งตั้งพนักงานปตท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ กกพ. ก็ได้แต่งตั้งพนักงาน ปตท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ด้วย ดังนั้น กกพ. สามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้งพนักงาน ปตท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ได้ โดยหาก กกพ. ประสงค์จะจำกัดการใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมกระทำได้ โดยระบุหน้าที่และขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนไว้ในประกาศแต่งตั้งด้วย ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสรีจี้ที่ ๑๓๙/๒๕๕๐^๓ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ในเรื่องเสรีจี้ที่ ๑๙๐/๒๕๑๒^๔

นอกจากนี้ โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองระบบโครงข่ายพลังงานและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนผู้รับใบอนุญาตมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้นในการประกอบกิจการพลังงาน ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว^๕

^๒มาตรา ๑๑๒ ภายในเขตระบบโครงข่ายพลังงานที่ประกาศตามมาตรา ๑๐๖ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายพลังงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในการพิจารณาอนุญาตการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของผู้รับใบอนุญาตด้วย และหากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อระบบโครงข่ายพลังงานบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตตามคำขอ ซึ่งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่มีการฝ่าฝืนการอนุญาตหรือเงื่อนไขประกอบการอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร.๐๙๐๑/๐๒๙๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งผู้รับสัมปทานระยะยาวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๘๐๒/๓๑๕๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกิจการพลังงานมีความสำคัญต่อโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐานตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงาน โดยกำหนดให้มีหน้าที่ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน และเพื่อให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๖

ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๑๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจรื้อถอนหรือตัดฟันต้นไม้ รากของต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่ใกล้หรือปิด หุ้ม คลุม หรือทับเขตระบบโครงข่ายพลังงาน หรือมาตรา ๑๑๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่มีใช้ที่อยู่อาศัย ของบุคคลในเวลาใด ๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบโครงข่ายพลังงานได้ทันที จึงเห็นได้ว่า กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองระบบโครงข่ายพลังงานโดยให้อำนาจทางปกครอง แก่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นเอกชนไว้ในมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔ ดังกล่าว ดังนั้น การที่ กกพ. แต่งตั้ง พนักงาน ปตท. ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและปฏิบัติงานใกล้ชิดในพื้นที่ของระบบโครงข่าย ก๊าซธรรมชาติ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลระบบโครงข่ายดังกล่าวที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ ของ ปตท. ซึ่งมีระยะทางประมาณ ๕,๒๐๐ กิโลเมตร จึงมีเหตุผลความจำเป็นและสอดคล้องกับ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานที่มุ่งคุ้มครอง ระบบโครงข่ายพลังงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ไม่ถือเป็นการขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างผู้แต่งตั้งกับผู้ได้รับแต่งตั้ง อนึ่ง การที่ กกพ. แต่งตั้งให้พนักงาน ปตท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒^๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการพลังงานฯ ก็เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว มิใช่การมอบอำนาจโดยเฉพาะ ของ กกพ.

ประเด็นที่สอง พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๒๑ และมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กกพ. แต่งตั้ง พนักงาน ปตท. หรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลระบบโครงข่าย พลังงานที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตได้ตามบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับปัจจุบัน กกพ. มีคำสั่ง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่ง ที่ ๔๖/๒๕๖๔ กำหนดให้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

^๖มาตรา ๑๑๓ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย ให้ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจรื้อถอน หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง รากของต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่ใกล้หรือปิด หุ้ม คลุม หรือทับเขตระบบโครงข่ายพลังงาน แต่ต้องแจ้งเป็น หนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ หรือสิ่งนั้นทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควรถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองได้ ให้ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจดำเนินการได้ตามความจำเป็นและแจ้งให้คณะกรรมการทราบ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากต้นไม้หรือสิ่งอื่นใดมีอยู่ก่อนการสร้างระบบโครงข่าย พลังงาน ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้หรือสิ่งนั้น และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^๗มาตรา ๑๑๔ ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วน ให้ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจเข้าไปในที่ดิน หรือสถานที่ที่มีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลในเวลาใด ๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบโครงข่ายพลังงานได้ทันที แต่ถ้าเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นอยู่ ณ ที่นั้นด้วย ก็ให้แจ้งให้เจ้าของผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ทราบก่อน

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้รับใบอนุญาตรายงานให้คณะกรรมการทราบ โดยไม่ชักช้า

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ตามมาตรา ๑๑๒^{๑๐} วรรคสาม และคำสั่ง ที่ ๑๓๒/๒๕๖๕ กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานของผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทั้งสิ่งของหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง “ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้” ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งโดย กกพ. จึงมีอำนาจดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทุกประการ เมื่อมาตรา ๖๓/๒๒^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนก่อนการบังคับทางปกครอง พนักงาน ปตท. ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมใช้อำนาจมีคำเตือนเป็นหนังสือตามกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งทางปกครองอีก เพราะมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดห้ามกระทำการไว้แล้วและมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่มีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่มีการฝ่าฝืนการอนุญาตหรือเงื่อนไขประกอบการอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ กรณีจึงไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีก

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๖๓/๒๒ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร แก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน และจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

^{๑๒}มาตรา ๖๓/๒๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

๘

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วไม่บรรลุผล ปตท. หรือสำนักงาน กกพ. จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับบุคคลดังกล่าวให้ละเว้นกระทำการที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ได้หรือไม่ และการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๙^{๑๓} (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีปกครองต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง^{๑๔}หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๑๕} หากบุคคลผู้ที่จะต้องถูกบังคับทางปกครองมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะไม่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กรณีตามข้อหาหรือเป็นเรื่องที่หาหรือว่า ปตท. หรือสำนักงาน กกพ. จะฟ้องบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่ จึงเห็นได้ว่าไม่อาจฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นอกจากนั้นก็ไม่มีความหมายใดให้อำนาจฟ้องคดีให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ จึงไม่อาจฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๑๓}มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕}มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

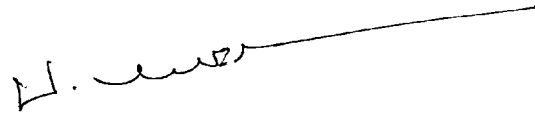
ฯลฯ

ฯลฯ

๙

ส่วนการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ จะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

ประเด็นที่สี่ กกพ. ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง และคำเตือน รวมถึงกำหนดรูปแบบคำสั่งทางปกครอง คำเตือนพร้อมข้อมูลค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม รายวันหรือจำนวนค่าปรับบังคับการ เพื่อให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับการแต่งตั้งทราบและถือปฏิบัติ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑^{๑๗} (๑) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงานฯ กำหนดว่า กกพ. มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ และบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว กำหนดให้ กกพ. มีอำนาจเสนอข้อบังคับในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อรัฐมนตรี ตามมาตรา ๙ (๑๐)^{๑๘} ซึ่งบทบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ กกพ. เสนอตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว กกพ. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี จึงสามารถออกข้อบังคับกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติได้ นอกจากนี้ กกพ. ในฐานะผู้แต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมมีอำนาจควบคุมดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวในเรื่องนี้ได้ โดยอำนาจควบคุมดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่ของ กกพ. ย่อมรวมถึงอำนาจ ในการกำหนดแนวทางดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามกฎหมายนั้นให้พนักงาน ปตท. ที่ได้รับแต่งตั้งทราบ และถือปฏิบัติเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของพนักงาน ปตท. ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๗}มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ภายใตกรอบนโยบายของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) เสนอข้อบังคับและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๙ (๑๐)

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘}มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ให้ความเห็นชอบข้อบังคับและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของกรรมการและพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา ๑๑ (๘)

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา

สำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทพ ๐๑๐๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือกรณีการอุทธรณ์คำสั่ง คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา สรุปความได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๙ ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘ มีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ ตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ วิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้เป็นไปตามข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้ง กรรมการทันตแพทยสภา พ.ศ. ๒๕๖๔

๒. วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๕ คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ได้ออก ประกาศผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) โดยผู้สมัคร รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด ๒๓ ลำดับแรกจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการทันตแพทยสภา ทั้งนี้ ประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้สิทธิแก่สมาชิกหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เห็นว่าผลการเลือกตั้ง เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับ ยื่นเรื่องคัดค้านผลการเลือกตั้งต่อประธานคณะกรรมการ ดำเนินการเลือกตั้งฯ ภายในเจ็ดวันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้ง

๓. วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ได้รับหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๕ เรื่อง คัดค้านผลการเลือกตั้ง ซึ่งยื่นโดยทันตแพทย์ ก. สมาชิก ทันตแพทยสภา คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ ไม่มีประเด็นใดเป็นไปโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายและข้อบังคับ จึงได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา ด่วนที่สุด ที่ ทพ ๐๒๐๑/๑๐๗ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ เรื่อง การคัดค้านผลการเลือกตั้ง แจ้งผลการวินิจฉัยดังกล่าว ไปยังทันตแพทย์ ก. ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ

๔. วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ทันตแพทยสภาได้รับหนังสือจากทันตแพทย์ ก. ขอรื้อหรือคำสั่งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และเลขาธิการ ทันตแพทยสภาได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภา ในการประชุม คณะกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๙ วาระพิเศษ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวและไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงได้มีมติให้หารือรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะประธานายกพิเศษแห่งทันตแพทยสภา

๕. วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือตอบกลับขอรื้อหรือ กรณีการอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา มายังทันตแพทยสภา โดยมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่จะบริหาร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๒๗ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

และดำเนินการของทันตแพทยสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยประเด็นข้อหาข้อนี้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงขอที่จะหาหรือคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๖. วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ คณะกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๖๕ พิจารณานำเสนอของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวแล้วมีมติให้หาหรือคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป เพื่อให้การดำเนินการของทันตแพทยสภาเป็นไปตาม วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เรียบร้อย และไม่ขัดหรือแย้ง ต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทันตแพทยสภาจึงขอหาหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๖.๑ ข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้งกรรมการ ทันตแพทยสภา พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยคัดค้านผลการเลือกตั้งว่า “ให้ประธานคณะกรรมการนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านนั้น แล้วแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องทราบภายในเจ็ดวัน” โดยพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ รวมทั้ง ข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาฯ มิได้กำหนด ขั้นตอนการอุทธรณ์กรณีสมาชิกหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้ยื่นคัดค้านผลการเลือกตั้งและไม่พอใจ ในผลการวินิจฉัยคำร้องคัดค้านของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ไว้เป็นการเฉพาะ จึงขอหาหรือว่า คณะกรรมการทันตแพทยสภาขอที่จะรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ และจะอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ วรรคสอง แห่งข้อบังคับทันตแพทยสภาดังกล่าว เพื่อรับและพิจารณา อุทธรณ์ดังกล่าวได้หรือไม่

๖.๒ กรณีนี้ถือเป็นการที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ไว้เป็นการเฉพาะ และการยื่นพิจารณาอุทธรณ์ต้องอยู่ในบังคับแห่งมาตรา ๔๔ ประกอบกับ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ อย่างไร

๖.๓ การแจ้งผลการวินิจฉัยคำร้องคัดค้านของคณะกรรมการดำเนินการ เลือกตั้งฯ ถือเป็นคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการจึงไม่อยู่ในบังคับต้องอุทธรณ์ แต่คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้ง คำสั่งต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดได้โดยตรงตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ อย่างไร

๖.๔ หากคณะกรรมการทันตแพทยสภาสามารถรับและพิจารณาอุทธรณ์ผล การวินิจฉัยคำร้องคัดค้านของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ได้ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๙ จำนวนหนึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ จึงขอหาหรือว่า กรรมการทันตแพทยสภาจำนวนดังกล่าวสามารถพิจารณาอุทธรณ์ ได้หรือไม่ ถือเป็นบุคคลต้องห้ามตามนัยมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาข้อของสำนักงาน เลขาธิการทันตแพทยสภา โดยมีผู้แทนทันตแพทยสภาเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริง เพิ่มเติม ดังนี้

๑. จากการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาในวาระที่ ๑ ถึงวาระที่ ๙ ยังไม่เคยมีการคัดค้านผลการเลือกตั้งฯ จึงไม่มีแนวทางดำเนินการในกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าว

๒. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา มีธรรมเนียมปฏิบัติว่า จะพิจารณาคัดเลือกคนบดีคณะทันตแพทยศาสตร์คนหนึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ และประธานฯ จะไปคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นกรรมการจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ครบถ้วน ทั้งนี้ อนุกรรมการทุกคนจะต้องมีความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อมกับการสมัครรับเลือกตั้ง หากอนุกรรมการคนใดมีความประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องลาออกจากการเป็นอนุกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ก่อน ซึ่งเจตนารมณ์ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาฯ ในข้อ ๒๒ ประสงค์จะให้การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านเสร็จสิ้นในชั้นของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา เมื่อคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการทันตแพทยสภา ก็ไม่ได้ใช้อำนาจเข้าไปควบคุมคณะกรรมการฯ เพื่อให้อนุกรรมการฯ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ

๓. ผู้คัดค้านผลการเลือกตั้งในกรณีนี้ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองกลาง มีคำสั่งรับคำฟ้องและคดีอยู่ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ ที่ ๑/๒๕๖๕ เรื่อง ผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา วาระที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘) ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๕ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า ประกาศผลการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสาดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภาฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการเลือก และการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการทันตแพทยสภา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ๓๑ ๓๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓๑

๓๑

๕

และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะอนุกรรมการดำเนินการเลือกตั้งฯ ได้วินิจฉัยคำร้องคัดค้านประกาศผลการเลือกตั้งและแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องคัดค้านทราบภายในเจ็ดวัน ตามข้อ ๒๒^๖ แห่งข้อบังคับขั้นตอนแพทยสภาดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔^๗ และมาตรา ๔๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้อีก ดังนั้น เมื่อผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับผลการวินิจฉัยจึงไม่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการขั้นตอนแพทยสภาได้ หากแต่ต้องใช้สิทธิโต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย
โปรตุเกสของวรรคที่ ๒, ข้างต้น

“มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

“มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

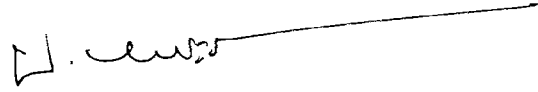
เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

“มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๖

เมื่อได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการทันทแพทย์สภาไม่ใช่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว
ประเด็นที่ว่า การให้คณะกรรมการทันทแพทย์สภาพิจารณาอุทธรณ์จะขัดต่อหลักความเป็นกลาง
หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอีก



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๖

เรื่องเสร็จที่ ๗๖๕/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ที่ยึดโดยไม่แจ้งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง^๑

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๒.๑.๗/๙๑๙๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือ ที่ พช ๐๐๒๗.๐๐๑/ว.๒๑๖๓ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ หนังสือ ที่ พช ๐๐๒๗.๐๐๑/ว.๓๙๒๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และหนังสือ ที่ พช ๐๐๒๗.๐๐๑/๑๕๙๘๔ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ เรียกให้นาง ค. ในฐานะผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ทางราชการ เป็นเงินจำนวน ๑,๐๖๙,๑๕๕ บาท เมื่อนาง ค. ได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีได้อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดยอมทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด และมีผลผูกพันให้นาง ค. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่นาง ค. มิได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าว สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดเพชรบูรณ์จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

ในการนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แก่รถยนต์ของนาง ค. จำนวนสองคัน ซึ่งจังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือ ที่ พช ๐๐๓๒.๐๐๙/๔๔๔๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แจ้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ให้นำรถยนต์จำนวนสองคันดังกล่าวส่งคืนจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง แต่เนื่องจากจังหวัดเพชรบูรณ์อยู่ระหว่างการหารือแนวทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จังหวัดเพชรบูรณ์ จึงมีหนังสือ ที่ พช ๐๐๓๒.๐๐๙/๙๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งสำนักงาน ปปง. ถึงการยึดอายัด และขอความอนุเคราะห์ให้จัดเก็บรักษาทรัพย์สินของนาง ค. ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือแจ้งสำนักงาน ปปง. ขอรับรถยนต์สองคันดังกล่าวคืนจากสำนักงาน ปปง. และในขณะนี้รถยนต์สองคันดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขแล้ว

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เมื่อจังหวัดเพชรบูรณ์ มีการดำเนินการยึดอายัด และขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงาน ปปง. จัดเก็บรักษาทรัพย์สินของนาง ค. ไว้ก่อน อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนในการขอให้ยึดทรัพย์สินของนาง ค. ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแล้ว ส่วนการที่เจ้าหน้าที่จะขายทอดตลาดเมื่อใดนั้น เป็นขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง แม้เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวเกินกว่าสิบปี ก็ถือได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้บังคับคดี

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๓๖ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

ตามคำสั่งภายในสิบปีแล้ว แต่เนื่องจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้จากการบังคับทางปกครอง ตามกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้า หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๕ สำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุขจึงอาจดำเนินการขายทอดตลาดรถยนต์ของนาง ค. ตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พช ๐๐๓๒.๐๐๙/๙๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งคำสั่งยึดให้สำนักงาน ปปง. ทราบ แต่มิได้แจ้งให้นาง ค. ซึ่งเป็น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งยึด ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดเพชรบูรณ์ออกคำสั่งยึด รถยนต์สองคันของนาง ค. ตามหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พช ๐๐๓๒.๐๐๙/๙๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง ขอยึด อายัด และขอความอนุเคราะห์ให้จัดเก็บรักษาทรัพย์สินของนาง ค. ไว้ก่อน เป็นคำสั่งยึดที่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. หากคำสั่งยึดตามหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พช ๐๐๓๒.๐๐๙/๙๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ เป็นคำสั่งยึดที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การขายทอดตลาดรถยนต์สองคัน ดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ขุดใช้เงินด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมา ใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงาน ปปง. และผู้แทนจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริง เพิ่มเติมว่า สำนักงาน ปปง. มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ แจ้งโรงพยาบาลเพชรบูรณ์ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการนำส่งรถยนต์กระบะจำนวนหนึ่งคันและรถยนต์เก๋งจำนวนหนึ่งคันของ นาง ค. ให้แก่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองเพชรบูรณ์ดำเนินการในคดีอาญาเพื่อคุ้มครอง สิทธิของผู้เสียหาย คือ โรงพยาบาลเพชรบูรณ์ แต่พนักงานสอบสวนมิได้ยึดรถยนต์ไว้เป็นของกลาง ในคดีอาญา รวมถึงไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาขอรับรถยนต์ไปเก็บรักษาไว้ทำให้รถยนต์ทั้งสองคัน ยังอยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ปปง. ต่อมาจังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงาน ปปง. ขอยึดรถยนต์สองคันของนาง ค. โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงาน ปปง. เก็บรักษาทรัพย์สินของนาง ค. ไว้ก่อน ทั้งนี้ การเก็บรักษารถยนต์ทั้งสองคันของสำนักงาน ปปง. ภายหลังวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ เป็นการดำเนินการตามหนังสือขอความอนุเคราะห์ มิใช่เป็นการยึดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงาน ปปง. จึงมิได้มีการแจ้งให้เจ้าของทรัพย์สินทราบ นอกจากนั้น จังหวัดเพชรบูรณ์ก็ได้แจ้งให้นาง ค. ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในรถยนต์และอยู่ภายใต้มาตรการบังคับ ทางปกครองทราบถึงการยึดรถยนต์ทั้งสองคันดังกล่าวเช่นกัน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า กรณีที่มีการออกคำสั่งยึดรถยนต์สองคันของนาง ค. ตามหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พช ๐๐๓๒.๐๐๙/๙๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยจังหวัดเพชรบูรณ์ แจ้งคำสั่งยึดให้สำนักงาน ปปง. ทราบ และขอความอนุเคราะห์ให้เก็บรักษาทรัพย์สินของนาง ค. ไว้ก่อน แต่ไม่ได้แจ้งให้นาง ค. ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในรถยนต์ทราบ จังหวัดเพชรบูรณ์จะต้องขายทอดตลาดรถยนต์สองคันดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินด้วยหรือไม่ และมีความเห็นว่าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรา ๕๗^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ซึ่งจะต้องนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครองด้วย โดยต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงิน ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๕๔^๔

สำหรับกรณีตามที่หารือมานี้ จังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ และวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ เรียกให้นาง ค. รับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นการแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง และให้นาง ค. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วยังไม่ชำระ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป ซึ่งมีลักษณะเป็นหนังสือเตือนให้นาง ค. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแล้ว ต่อมา จังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เก็บรักษาทรัพย์สินของนาง ค. ไว้ แจ้งว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ได้ยึดรถยนต์ทั้งสองคัน

^๒มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๔บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอภกทเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๖/๔๘๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และมาตรา ๒๙๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม^๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็บัญญัติในทำนองเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ขัดด้วยมาตรา ๓๐๓^{๑๐} (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นาง ค. จึงอาจยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งยึดรถยนต์ทั้งสองคันดังกล่าวในเวลาใด ๆ ก่อนที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลงได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวัน นับแต่วันที่นาง ค. ทราบ เมื่อจังหวัดเพชรบูรณ์ได้ออกคำสั่งยึดรถยนต์ทั้งสองคันของนาง ค. อันเป็นการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๗๑^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จังหวัดเพชรบูรณ์จึงชอบที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนต่อไปจนแล้วเสร็จได้ เว้นแต่นาง ค. จะยื่นคำร้องดังกล่าวข้างต้นก่อนการขายทอดตลาดซึ่งเป็นเวลาที่การบังคับคดีเสร็จสิ้นลง ดังนั้น หากจังหวัดเพชรบูรณ์จะดำเนินการให้ชอบด้วยมาตรา ๓๐๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็อาจแจ้งคำสั่งยึดให้นาง ค. ทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือไปรษณีย์ด่วนพิเศษในประเทศ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

การยื่นคำร้องตามมาตรา ๓๐๓ อาจกระทำได้ไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นมูลแห่งข้ออ้างนั้น แต่ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำร้องต้องมีได้ดำเนินการอันใดขึ้นใหม่หลังจากได้ทราบเรื่องฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้วหรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การกระทำนั้น และในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ยื่นคำร้องจะขอต่อศาลในขณะเดียวกันนั้นให้มีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๙๕ ในกรณีที่คำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจำเป็นจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวนั้น เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองอาจกระทำได้ไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นมูลแห่งข้ออ้างนั้น ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำร้องต้องมีได้ดำเนินการอันใดขึ้นใหม่หลังจากได้ทราบเรื่องบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมายนั้นแล้ว หรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การกระทำนั้น และในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ยื่นคำร้องจะขอต่อศาลในขณะเดียวกันนั้นให้มีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

หรือปิดเอกสารไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำราชการของผู้ยื่น หรือมอบหมายเอกสารไว้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแล้วปิดประกาศแสดงการที่ได้มอบหมายดังกล่าว หรือลงโฆษณา หรือทำวิธีอื่นใดตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘๐^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า กรณีตามที่หาหรือมานี้ปรากฏการกระทำความผิดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีการหาหรือมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานถึง ๒๓ ปี แม้ว่าจะมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมเอกสารหลักฐานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมถึงการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว แต่จนกระทั่งปัจจุบันหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนได้ อีกทั้งในแต่ละขั้นตอน หน่วยงานของรัฐใช้ระยะเวลามากเกินสมควรซึ่งความล่าช้าดังกล่าวทำให้ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เพื่อการขายทอดตลาดเสื่อมค่าเสื่อมราคายิ่งความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จะไม่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนทำให้ต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติม รวมถึงความเสี่ยงที่คดีจะขาดอายุความทำให้ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

^{๓๓}มาตรา ๒๘๐ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจส่งเอกสารเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามบทบัญญัติในลักษณะ ๒ แห่งภาคนี้ และให้รายงานการส่งเอกสารนั้นรวมไว้ในสำนวนการบังคับคดีด้วย ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖๘ มาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

นอกจากการส่งเอกสารตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือโดยทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษในประเทศก็ได้ โดยให้ผู้มีหน้าที่นำส่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย กรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าเอกสารที่ส่งโดยเจ้าพนักงานไปรษณีย์มีผลเสมือนเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ส่งและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการส่งเอกสารไม่สามารถจะทำได้ดังที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งให้ส่งโดยวิธีอื่นแทนได้ กล่าวคือ ปิดเอกสารไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำราชการของบุคคลผู้มีชื่อระบุไว้ในเอกสารหรือมอบหมายเอกสารไว้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแล้วปิดประกาศแสดงการที่ได้มอบหมายดังกล่าวแล้ว หรือลงโฆษณา หรือทำวิธีอื่นใดตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ให้มีผลใช้ได้ต่อเมื่อกำหนดเวลาสิบห้าวันหรือระยะเวลานานกว่านั้นตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรกำหนดไว้ล่วงหน้าไปแล้ว นับแต่เวลาที่เอกสารหรือประกาศแสดงการมอบหมายนั้นได้ปิดไว้หรือการโฆษณาหรือวิธีอื่นใดตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีสั่งนั้นได้ทำหรือได้ตั้งต้นแล้ว

การส่งเอกสารให้แก่คู่ความและบุคคลภายนอก ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำราชการของบุคคลดังกล่าวนอกราชอาณาจักร ถ้าไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศหรือผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศ หรือโดยผ่านกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศ หากไม่อาจกระทำได้ เพราะเหตุที่ภูมิลำเนาและสำนักทำราชการของบุคคลดังกล่าวไม่ปรากฏหรือเพราะเหตุอื่นใดหรือเมื่อได้ดำเนินการส่งให้แก่คู่ความหรือบุคคลภายนอกแล้วแต่ไม่อาจทราบผลการส่งได้ ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควร ให้มีอำนาจสั่งให้ส่งเอกสารโดยวิธีอื่นแทนได้ กล่าวคือ ปิดเอกสารไว้ในที่แลเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานที่ตั้งของเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือลงโฆษณา หรือทำวิธีอื่นใดตามที่เห็นสมควร

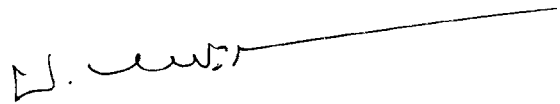
๗

๑. หน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่ทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยได้รับความเสียหาย การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ

๒. หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๑ นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

๓. กระทรวงการคลังต้องพิจารณาเรื่องที่หน่วยงานของรัฐส่งมาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อถือปฏิบัติ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากหน่วยงานของรัฐ

๔. หน่วยงานของรัฐต้องเริ่มดำเนินการบังคับทางปกครองภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๑ นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาที่แจ้งเตือนให้ชำระค่าสินไหมทดแทนและผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ปฏิบัติตาม



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๖

เรื่องเสร็จที่ ๘๕๒/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง : กรณีการเลือกประธานกรรมการ
ประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเป็นกรรมการ
สภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช^{*}

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมีหนังสือ ที่ อว ๐๖๐๒.๐๑/๑๓๗๒ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (มสธ.) เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ตามมาตรา ๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ มสธ. มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีสภาวิชาการ และมีสาขาวิชาจำนวน ๑๒ สาขาวิชา โดยในสาขาวิชาหนึ่งมีคณะกรรมการประจำสาขาวิชาและคณาจารย์ประจำสาขาวิชาซึ่งมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

๒. มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ บัญญัติให้ในสาขาวิชาหนึ่งมีคณะกรรมการประจำสาขาวิชาคณะหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณาดำเนินงานด้านบริหารและวิชาการของสาขาวิชาและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่สภามหาวิทยาลัยหรือสภาวิชาการมอบหมาย ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งมาจากการเลือกโดยคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้น และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมาตรา ๒๔ บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและกรรมการประจำสาขาวิชาเป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

๒.๑ ข้อบังคับ มสธ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและกรรมการประจำสาขาวิชา พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้คณาจารย์ประจำในสาขาวิชาหนึ่ง ๆ มีสิทธิเสนอชื่อคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้นคนละไม่เกินหนึ่งชื่อเพื่อให้ได้รับการเลือกเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชานั้น และให้สิทธิคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้นสมัครเป็นผู้สมควรได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญคือ อธิการบดีทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมคณาจารย์ประจำสาขาวิชาและจัดให้มีการประชุมคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนำเสนอวิสัยทัศน์และแนวทางการบริหารต่อที่ประชุมและให้คณาจารย์ประจำที่มาเข้าร่วมประชุมลงคะแนนเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธาน

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๑ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

กรรมการประจำสาขาวิชา ด้วยการลงคะแนนลับ โดยผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ประจำในสาขานั้นเท่าที่มีอยู่จะเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา จากนั้นอธิการบดีจึงออกประกาศ มสธ. เรื่อง ผลการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และออกคำสั่งแต่งตั้งประธานกรรมการประจำสาขาวิชา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับข้อ ๕ แห่งข้อบังคับ มสธ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและกรรมการประจำสาขาวิชา พ.ศ. ๒๕๖๖

๒.๒ มสธ. ได้จัดประชุมคณาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์เพื่อเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ซึ่งมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจำนวน ๓ คน ในการนี้ ปรากฏว่ามีคณาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ที่เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ได้รับการเสนอชื่อคนหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมคณาจารย์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้สิทธิของคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเพื่อเลือกประธานกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและเป็นการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มหาวิทยาลัยมีคำสั่งทางปกครองแต่งตั้งประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ต่อไป ดังนั้น วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ บัญญัติให้มีสภาวิชาการ ประกอบด้วยอธิการบดีเป็นประธานสภาวิชาการ ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และศาสตราจารย์ประจำ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้แทนคณาจารย์ประจำที่คณาจารย์เลือกจากคณาจารย์ประจำสาขาวิชา สาขาวิชาละหนึ่งคน เป็นกรรมการ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการสภาวิชาการนั้น มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ในการนี้ สภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับ มสธ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการสภาวิชาการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเมื่อได้เลือกกรรมการสภาวิชาการประเภทผู้แทนคณาจารย์ประจำแล้ว มหาวิทยาลัยจะออกคำสั่งแต่งตั้งเพื่อให้ไปทำหน้าที่กรรมการสภาวิชาการต่อไป

๔. เพื่อให้การดำเนินการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อที่มหาวิทยาลัยฯ จะกำหนดแนวทางปฏิบัติในการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเป็นกรรมการสภาวิชาการต่อไป มสธ. จึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการ ถือเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและเป็นการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

(๒) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้รับเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์และผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ได้รับเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสภาวิชาการที่มาจากผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชา ถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีซึ่งต้องห้ามไม่ให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ และจะมีสิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้งดังกล่าวได้หรือไม่ ในกรณีที่ต้องห้าม หากได้ลงคะแนนไปแล้ว จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

(๓) ในกรณีที่มีคณาจารย์ประจำสาขาวิชาซึ่งเข้าร่วมประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์และเพื่อเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการเป็นคู่สมรสของผู้ได้รับการเสนอชื่อ บุคคลดังกล่าวถือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๒) หรือไม่ และจะมีสิทธิลงคะแนนได้หรือไม่ ในกรณีที่ต้องห้าม หากได้ลงคะแนนไปแล้วจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา มีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในกิจการของสาขาวิชาและการดำเนินการของคณะกรรมการประจำสาขาวิชา ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ และข้อ ๕ แห่งข้อบังคับ มสธ. ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการประจำสาขาวิชา พ.ศ. ๒๕๒๙ และได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ตามที่คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลสถาบันอุดมศึกษา (ปฏิบัติหน้าที่แทน ก.พ.อ.) ได้พิจารณามีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓

๒. วิธีการประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและการประชุมเพื่อเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการ เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยฯ ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องอยู่ในที่ประชุมและอาจารย์ประจำที่มาร่วมประชุมมีสิทธิลงคะแนนคนละหนึ่งเสียง การเลือกให้กระทำด้วยการลงคะแนนลับโดยเขียนหมายเลขในบัตรลงคะแนน ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติของมหาวิทยาลัยฯ เมื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อได้แสดงวิสัยทัศน์ต่อที่ประชุมแล้ว คณาจารย์ที่เข้าร่วมประชุมจะทำการลงคะแนน จากนั้นเลขานุการจะดำเนินการนับคะแนน โดยในการประชุมดังกล่าวที่ประชุมมิได้มีการพิจารณาร่วมกันดังเช่นกรณีการประชุมปกติทั่วไป

๓. ในการประชุมเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ซึ่งมีประเด็นปัญหาตามข้อหาหรือนั้น เนื่องจากที่ประชุมได้มีข้อโต้แย้งในประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นกลางของผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อลงคะแนนดังกล่าว ที่ประชุมจึงได้ยุติการดำเนินการไว้ โดยยังมิได้ดำเนินการลงคะแนนสำหรับกรณีการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการสภาวิชาการนั้น ยังไม่เกิดข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาขึ้น แต่เนื่องจากการดำเนินการที่มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกัน มสธ. จึงขอหารือเพื่อนำไปกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาของ มสธ. ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นว่า การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ นั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเป็นการเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยฯ ดังนี้

๔

(๑) การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๒^๖ กำหนดให้ประธานกรรมการประจำสาขาวิชามาจากการเลือกของคณาจารย์ประจำในสาขาวิชา และมาตรา ๒๔^๗ ประกอบกับข้อบังคับ มสธ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและกรรมการประจำสาขาวิชา พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประกาศให้คณาจารย์ประจำสาขาวิชานั้นเสนอชื่อคณาจารย์ประจำและรับสมัครผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาซึ่งเป็นคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้น แล้วรวบรวมรายชื่อและดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะพึงประสงค์ของผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชา (ข้อ ๘^๘ และข้อ ๙^๙) จากนั้นเสนอรายชื่อผู้มีคุณสมบัติและลักษณะพึงประสงค์ที่สมควรดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๒๒ ในสาขาวิชาหนึ่งให้มีคณะกรรมการประจำสาขาวิชาคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้นเลือกให้คณะกรรมการประจำสาขาวิชาแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นเลขานุการ ประธานกรรมการและกรรมการประจำสาขาวิชาดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่อาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกได้

คณะกรรมการประจำสาขาวิชา มีหน้าที่พิจารณาดำเนินงานด้านบริหารและวิชาการของสาขาวิชา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่สภามหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยการมอบหมาย

มาตรา ๒๔ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และกรรมการประจำสาขาวิชา ตลอดจนการดำเนินงานของคณะกรรมการประจำสาขาวิชา และการดำเนินงานของสถาบันหรือสำนัก ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

ข้อ ๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการประกาศให้คณาจารย์ประจำสาขาวิชานั้นเสนอชื่อคณาจารย์ประจำคณะไม่เกินหนึ่งชื่อ และรับสมัครผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาซึ่งเป็นคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้น และให้สาขาวิชานั้นส่งรายชื่อให้คณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการประกาศ

(๒) เมื่อได้รายชื่อตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมรายชื่อดังกล่าว โดยตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะพึงประสงค์ของผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาตามข้อ ๙ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อตาม (๑) และเสนอรายชื่อผู้มีคุณสมบัติและลักษณะพึงประสงค์สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาตามข้อ ๙ ต่ออธิการบดีเพื่อให้อธิการบดีจัดประชุมคณาจารย์ประจำเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

ในกรณีที่คณะกรรมการได้รับชื่อตาม (๑) เพียงหนึ่งชื่อ ให้คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะพึงประสงค์ และเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติและลักษณะพึงประสงค์สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาต่ออธิการบดีเพื่อให้อธิการบดีจัดประชุมคณาจารย์ประจำเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

ข้อ ๙ ผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชาจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) เป็นคณาจารย์ประจำและไม่อยู่ระหว่างการต่ออายุราชการ

(๒) มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโท

(๓) มีประสบการณ์ได้ปฏิบัติงานในสาขาวิชานั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

นอกจากนี้ ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาควรมีลักษณะพึงประสงค์ ดังนี้

(๑) มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโทในสาขาวิชานั้น ๆ และมีคุณสมบัติเป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา

(มีต่อหน้าถัดไป)

๕

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาต่ออธิการบดี เพื่อจัดให้มีการประชุมคณาจารย์ประจำสาขาวิชา โดยในการประชุมดังกล่าว ให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อนำเสนอวิสัยทัศน์และแนวทางการบริหารต่อที่ประชุม และให้คณาจารย์ประจำสาขาวิชาที่มาเข้าร่วมประชุมลงคะแนนเลือก (ข้อ ๑๐^๖) เมื่ออธิการบดีหรือผู้ที่ อธิการบดีมอบหมายทำหน้าที่ประธานที่ประชุม (ข้อ ๑๓^๗) และองค์ประชุมจะต้องมีคณาจารย์ประจำ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ประจำที่ปฏิบัติงานในสาขาวิชาและไม่อยู่ระหว่างการลาศึกษา ต่อเติมเวลาหรือลาไปต่างประเทศ (ข้อ ๑๔^๘) ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องอยู่ในที่ประชุม และเฉพาะคณาจารย์ประจำที่มาประชุมเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนน โดยคณาจารย์ประจำคนหนึ่ง มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน วิธีการเลือกกระทำด้วยการลงคะแนนโดยลับโดยให้เขียนหมายเลขใน บัตรลงคะแนน ซึ่งผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ประจำในสาขานั้น เท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา (ข้อ ๑๕^๙) โดยเมื่อการประชุม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

(๒) เป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มทางวิชาการ มีบทบาทกิจกรรมสม่ำเสมอ รวมทั้งเป็นที่ยอมรับ ในวงวิชาการนั้น ๆ

(๓) เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่ดีต่อการบริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารมหาวิทยาลัยในระบบเปิด

(๔) เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นผู้นำที่รับผิดชอบ ใจกว้าง และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

(๕) เป็นผู้ที่มีความตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวมและสามารถอุทิศเวลาให้แก่งานบริหารและงาน วิชาการของสาขาวิชาและมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

(๖) เป็นผู้ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย

(๗) เป็นผู้ที่มีลักษณะพึงประสงค์อื่น ๆ ตามนโยบายของมหาวิทยาลัย

^๖ข้อ ๑๐ ให้อธิบดีการบดีจัดให้มีการประชุมคณาจารย์ประจำเพื่อให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาตามข้อ ๘ (๒) นำเสนอวิสัยทัศน์และแนวทางการบริหาร ต่อที่ประชุม และให้คณาจารย์ประจำลงคะแนนเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

^๗ข้อ ๑๓ ให้อธิบดีการบดีหรือผู้ที่อธิการบดีมอบหมายทำหน้าที่ประธานที่ประชุมคณาจารย์ ประจำ และกำหนดวันนัดประชุมเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาหรือกรรมการประจำสาขาวิชา แล้วแต่กรณี โดยประกาศให้คณาจารย์ประจำสาขาวิชาทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วันก่อนวันเลือก

^๘ข้อ ๑๔ การประชุมตามข้อ ๑๓ ต้องมีคณาจารย์ประจำเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ ประจำที่ปฏิบัติงานในสาขานั้นและไม่อยู่ระหว่างการลาศึกษาต่อเติมเวลาหรือลาไปต่างประเทศเกินกว่าหนึ่งปี จึงจะเป็นองค์ประชุม

^๙ข้อ ๑๕ วิธีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ที่ประชุมเลือกคณาจารย์ประจำที่มาประชุมคนหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการที่ประชุม และอีกคนหนึ่งทำหน้าที่ร่วมตรวจนับคะแนนกับประธาน

(๒) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชา ต้องอยู่ในที่ประชุม

(๓) วิธีการเลือกให้กระทำด้วยการลงคะแนนโดยลับโดยกำหนดหมายเลขของผู้ที่จะได้รับ การเลือก ส่วนการเลือกให้เขียนหมายเลขในบัตรลงคะแนน และเฉพาะคณาจารย์ประจำที่มาประชุมเท่านั้นที่มีสิทธิ ลงคะแนนได้

(๔) คณาจารย์ประจำที่เข้าร่วมประชุมภายหลังจากที่ประธานได้ประกาศให้ลงคะแนน แล้ว ไม่มีสิทธิลงคะแนน

(มีต่อหน้าถัดไป)

เลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเสร็จสิ้นลง อธิการบดีจะออกประกาศ มสธ. เรื่อง ผลการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา เพื่อประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และมีคำสั่งมหาวิทยาลัยฯ แต่งตั้งประธานกรรมการประจำสาขาวิชา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐^{๑๐} และมาตรา ๒๒^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ

(๒) การเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ มาตรา ๑๖^{๑๒} กำหนดให้สภาวิชาการมีองค์ประกอบจากกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่เป็นผู้แทนคณาจารย์ประจำ ซึ่งมาจากการเลือกของคณาจารย์ประจำสาขาวิชา สาขาวิชาละหนึ่งคน และมาตรา ๑๙^{๑๓} ประกอบกับข้อ ๕^{๑๔} แห่งข้อบังคับ มสธ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการสภาวิชาการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

(๕) คณาจารย์ประจำคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน

(๖) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้นเท่าที่มีอยู่ แต่ไม่รวมคณาจารย์ประจำที่อยู่ในระหว่างลาการศึกษาต่อเต็มเวลาหรือลาไปต่างประเทศเกินกว่าหนึ่งปีเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

(๗) ในกรณีที่มิได้มีการเสนอชื่อให้ผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาไม่เกินสองคน และไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งตาม (๖) ให้ดำเนินการตามข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ จนกว่าจะได้ผู้ได้รับการเลือกเป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

(๘) ในกรณีที่มิได้มีการเสนอชื่อให้ผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเกินกว่าสองคนขึ้นไป และไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งตาม (๖) ให้อธิการบดีหรือผู้ที่อธิการบดีมอบหมายทำประธานที่ประชุมจัดให้ที่ประชุมในวันนั้นลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งสำหรับผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดสองคนแรกหรือผู้ที่มีคะแนนเสียงสูงสุดเท่ากัน การลงคะแนนให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งตาม (๖) เป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา หากไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งตาม (๖) ให้ดำเนินการตามข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ จนกว่าจะได้ผู้ได้รับการเลือกเป็นประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

^{๑๐}มาตรา ๒๐ ให้มีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และจะมีรองอธิการบดีคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีจะมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๑๖ ให้มีสภาวิชาการ ประกอบด้วยอธิการบดีเป็นประธานสภาวิชาการ ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และศาสตราจารย์ประจำ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง กับผู้แทนคณาจารย์ประจำที่คณาจารย์เลือกจากคณาจารย์ ประจำสาขาวิชา สาขาวิชาละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้สภาวิชาการแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาวิชาการโดยคำแนะนำของอธิการบดี

^{๑๓}มาตรา ๑๙ การประชุมของสภามหาวิทยาลัย การประชุมของสภาวิชาการ การประชุมของคณะกรรมการประจำสาขาวิชา ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเสนอการแต่งตั้ง หรือการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการสภาวิชาการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

^{๑๔}ข้อ ๕ ให้ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเป็นผู้รับผิดชอบจัดให้คณาจารย์ประจำในแต่ละสาขาวิชา เลือกคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้นจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการสภาวิชาการประเภทผู้แทนคณาจารย์ประจำ การเลือกกรรมการประจำสาขาวิชาให้ดำเนินการเลือกก่อนที่ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่จะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน

พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเป็นผู้รับผิดชอบจัดให้คณาจารย์ประจำในแต่ละสาขาวิชาเลือกคณาจารย์ประจำในสาขาวิชานั้นจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการสภาวิชาการประเภทผู้แทนคณาจารย์ประจำ และประกาศ มสธ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา กำหนดวันนัดประชุมเลือกกรรมการสภาวิชาการ และทำหน้าที่ประธานของที่ประชุม (ข้อ ๑^๔) ซึ่งการประชุมดังกล่าว จะต้องมียกเว้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ประจำทั้งหมดในสาขาวิชานั้น จึงจะเป็นองค์ประชุม (ข้อ ๒^{๑๖}) สำหรับการเสนอชื่อผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการสภาวิชาการให้คณาจารย์ที่มาประชุมเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติตามจำนวนที่เห็นสมควร โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องอยู่ในที่ประชุมและแต่ละคนต้องได้รับการรับรองจากที่ประชุมไม่น้อยกว่าสามคน ทั้งนี้ วิธีการเลือกให้กระทำด้วยการลงคะแนนลับ คณาจารย์ประจำคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน และเฉพาะคณาจารย์ประจำที่มาประชุมเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนนได้ ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจะเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสภาวิชาการ (ข้อ ๓^{๑๗}) โดยเมื่อการประชุมเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการเสร็จสิ้นลง มหาวิทยาลัยฯ จะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับเลือกดังกล่าวเป็นกรรมการสภาวิชาการต่อไป

^{๑๔}ข้อ ๑ ให้ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาทำหน้าที่ประธานที่ประชุมและกำหนดวันนัดประชุมเลือกกรรมการสภาวิชาการ โดยประกาศให้คณาจารย์ประจำในสาขาวิชาทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ก่อนวันเลือก

^{๑๖}ข้อ ๒ การประชุมจะต้องมีคณาจารย์มาประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ประจำทั้งหมดในสาขาวิชานั้น จึงจะเป็นองค์ประชุม

^{๑๗}ข้อ ๓ วิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้ที่ประชุมเลือกคณาจารย์ประจำคนหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการที่ประชุมและอีกคนหนึ่งทำหน้าที่ร่วมตรวจนับคะแนนกับประธาน

(๒) ให้คณาจารย์ประจำที่มาประชุมเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติตามข้อ ๗ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามจำนวนที่ที่ประชุมเห็นสมควร โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องอยู่ในที่ประชุมและแต่ละคนต้องได้รับการรับรองจากที่ประชุมไม่น้อยกว่าสามคน

(๓) การเลือกให้กระทำโดยการลงคะแนนลับ เฉพาะคณาจารย์ประจำที่มาประชุมเท่านั้น จึงจะลงคะแนนได้

(๔) คณาจารย์ประจำที่เข้าประชุมภายหลังจากที่ประธานได้ประกาศให้ลงคะแนนแล้ว ไม่มีสิทธิลงคะแนน

(๕) คณาจารย์ประจำคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน

(๖) ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสภาวิชาการ

ทั้งนี้ การที่มาตรา ๑๓^{๘๘} และมาตรา ๑๖^{๘๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติห้ามบุคคลพิจารณาทางปกครองนั้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงอคติที่ผู้ที่มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับผู้ทำคำสั่งหรือผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง หรือมีเหตุอื่นที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เช่น เคยมีข้อพิพาทบาดหมางกันมาก่อน หรือมีความสัมพันธ์ในฐานะเป็น คนสนิท หลักการนี้ใช้ในการพิจารณาของผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเพียงคนเดียวหรือในการพิจารณาของคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการ แต่หลักการดังกล่าวย่อมไม่อาจนำมาใช้ในการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมใช้ความนิยมชมชอบอันเป็นอัตวิสัยของตนในการตัดสินใจเลือกบุคคลซึ่งตนชอบหรือสนับสนุน ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กล่าวโดยสรุป ลักษณะของการเลือกตั้งนั้นอยู่บนฐานของความชอบหรือความไม่ชอบ การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า แม้จะใช้คำว่า “การเลือก” แต่ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับการเลือกตั้ง นอกจากนั้น การประชุมคณาจารย์ประจำสาขาวิชาเพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองกรณีดังกล่าวก็มีลักษณะแตกต่างจากการประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะมีการพิจารณาเรื่องโดยมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย การอภิปรายแสดงเหตุผลและความคิดเห็นเพื่อใช้ในการลงมติ แต่การประชุมคณาจารย์ประจำสาขาวิชาในกรณีนี้ จัดขึ้นเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมลงคะแนนเลือกประธานกรรมการประจำ

^{๘๘}มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๘๙}มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

- (๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๙

สาขาวิชาและกรรมการสภาวิชาการจากรายชื่อผู้มีคุณสมบัติที่เสนอโดยคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งในกรณีการเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชา และเสนอโดยคณาจารย์ประจำสาขาวิชาที่เข้าร่วมประชุมในกรณีการเลือกกรรมการสภาวิชาการ ซึ่งคณาจารย์ผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน และการลงคะแนนกระทำโดยวิธีลับ โดยไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรืออภิปรายเหตุผลใด ๆ การเลือกตั้งกล่าวมีลักษณะเป็นการตัดสินใจส่วนบุคคลที่ผู้มีสิทธิเลือกจะใช้ดุลพินิจเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อรายใดรายหนึ่งได้อย่างอิสระ กรณีจึงมิใช่การดำเนินการโดยที่ประชุมในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีการอภิปราย พิจารณาหาเหตุผล และลงมติร่วมกันของที่ประชุม นอกจากนี้ เมื่อข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัยฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกำหนดให้คณาจารย์ประจำที่มาประชุมเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนน โดยมีได้กำหนดห้ามคณาจารย์ผู้ได้รับการเสนอชื่อและผู้มีส่วนได้เสียในกรณีอื่นว่าจะทำการลงคะแนนมิได้ จึงต้องถือว่า การเลือกประธานกรรมการประจำสาขาวิชาและการเลือกผู้แทนคณาจารย์ประจำสาขาวิชาไปเป็นกรรมการสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นกรณีที่ไม่อาจนำหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๖

เรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การขอให้ทบทวนคำสั่งปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน
เป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่^๑

สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ (คสท) ๕๘๐๑/๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (สถาบัน) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ และความในวรรคสองกำหนดให้สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น โดยมีคณะกรรมการสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (คณะกรรมการ) ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีป้องกันประเทศกำหนด และมีผู้อำนวยการสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (ผู้อำนวยการ) เป็นผู้บริหารกิจการของสถาบันภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ สำหรับในส่วนของการบริหารงานบุคคล จะเป็นไปตามข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยในการปรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่นั้น ข้อ ๖ แห่งระเบียบสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยหลักเกณฑ์การปรับตำแหน่ง การปรับเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓ กำหนดขั้นตอนและผู้มีอำนาจในการปรับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ให้ส่วนบริหารทรัพยากรบุคคลรวบรวมและจัดทำข้อพิจารณาเสนอความคิดเห็น รวมถึงผลกระทบอื่น ๆ นำเสนอคณะกรรมการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล (กบพ.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ที่ ๕๙/๒๕๖๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓ พิจารณาก่อนกร่อนนำเสนอต่อผู้อำนวยการเพื่อพิจารณา

ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อำนวยการออกคำสั่งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ที่ ๖๑/๒๕๖๕ เรื่อง ปรับตำแหน่ง บรรจุ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่พ้นจากการรักษาการ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รักษาการในตำแหน่ง ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ปรับตำแหน่งของนาย อ. จากผู้อำนวยการส่วนพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ทรัพยากรบุคคล (บส.๔) ฝ่ายทรัพยากรบุคคล กลุ่มสนับสนุน ไปดำรงตำแหน่งนักพัฒนากิจการอาวุโส (ยพ.๔) ส่วนวิเคราะห์ธุรกิจและการร่วมทุน ฝ่ายพัฒนากิจการ กลุ่มกลยุทธ์และพัฒนากิจการ ซึ่งนาย อ. เห็นว่าคำสั่งปรับตำแหน่งไม่ได้พิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและกระทบสิทธิของตน จึงใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ขอให้ผู้อำนวยการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งดังกล่าว รวมถึงแจ้งผล

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ แต่ผู้อำนวยการเห็นว่าการอุทธรณ์ไม่เข้าเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามข้อ ๖๑ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้สามารถยื่นอุทธรณ์ได้เพียงสามกรณี ได้แก่ การถูกสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้พักงาน หรือถูกสั่งให้ออกจากงาน เท่านั้น และไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากข้อบังคับดังกล่าวกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้แล้ว จึงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับเท่านั้น จึงไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม นาย อ. เห็นว่าผู้อำนวยการมิได้พิจารณาอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กำหนดและปฏิบัติไม่ถูกต้อง จึงร้องทุกข์การดำเนินการของผู้บริหารต่อคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการได้ให้ผู้อำนวยการชี้แจงเรื่องดังกล่าว ต่อมาผู้อำนวยการเห็นว่าเพื่อให้เกิดความยุติธรรมจึงได้พิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวอีกครั้งและเห็นว่าคำสั่งถูกต้องแล้ว จึงรายงานให้คณะกรรมการทราบ

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งปรับตำแหน่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้ว่าข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ แต่ไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์การปรับตำแหน่งซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ จึงเห็นว่าเมื่อหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับดังกล่าวต่ำกว่า และไม่ได้มีระเบียบข้อบังคับอื่นที่กำหนดเรื่องการอุทธรณ์การปรับตำแหน่งไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการจึงมีมติให้ผู้อำนวยการในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาอุทธรณ์ของนาย อ. ให้เป็นไปตามความเห็นดังกล่าว ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและเป็นแนวทางปฏิบัติของสถาบันต่อไป จึงขอหารือดังนี้

๑. เมื่อข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์การปรับตำแหน่งไว้ รวมถึงไม่ได้มีระเบียบข้อบังคับอื่นที่กำหนดเรื่องการอุทธรณ์การปรับตำแหน่งไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือว่าข้อบังคับดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ต่ำกว่า ตามที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ดังนั้น การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่คณะกรรมการมีมติถูกต้องแล้วหรือไม่

๒. เนื่องจากปัจจุบันการพิจารณาอุทธรณ์ล่วงเลยระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คณะกรรมการยังคงต้องมีการพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้ให้เป็นไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ โดยมีผู้แทนสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ แยกหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้พักงาน หรือคำสั่งให้ออกจากงาน ให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ตามข้อ ๖๑ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสถาบัน ให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามข้อ ๖๒ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับหมวด ๑๐ การร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒^๒ ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ตามหมวด ๙ การอุทธรณ์ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ จึงเห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาทั้งสองประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่พระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือระเบียบข้อบังคับอื่นไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์การปรับตำแหน่งไว้ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ล่วงเลยระยะเวลาตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คณะกรรมการยังคงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ที่ ๖๑/๒๕๖๕ฯ ซึ่งปรับตำแหน่งนาย อ. จากผู้อำนวยการส่วนพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ทรัพยากรบุคคล (บส.๔) ไปดำรงตำแหน่งนักพัฒนากิจการอาวุโส (ยพ.๔) มิใช่กรณีที่สามารถอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๖๑^๓ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ เนื่องจากบทบัญญัติ

^๒มาตรา ๑๒๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ตามหมวด ๙ การอุทธรณ์ ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

^๓ข้อ ๖๑ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้พักงาน หรือถูกสั่งให้ออกจากงานตามข้อบังคับนี้ และประสงค์จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้พักงาน หรือถูกสั่งให้ออกจากงานดังกล่าว ให้ผู้นั้นยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยเป็นประการใด ให้ผู้อำนวยการพิจารณาดำเนินการโดยไม่ชักช้า และให้ถือเป็นที่ยุติ

กรณีที่ผู้อำนวยการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้าปฏิบัติงาน ให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างกลับเข้าปฏิบัติงานตามข้อ ๕๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๔

ดังกล่าวกำหนดเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้พักงาน หรือคำสั่งให้ออกจากงาน ให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง แต่เป็นกรณีที่อาจร้องทุกข์ได้ตามข้อ ๖๒^๔ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสถาบัน และในกรณีที่เป็นการร้องทุกข์ผู้อำนวยการ ให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามข้อ ๖๒ (๒) แห่งข้อบังคับดังกล่าว และโดยที่การร้องทุกข์ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ลักษณะหนึ่ง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาสามารถยื่นคำร้องทุกข์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ดังนั้น การร้องทุกข์คำสั่งปรับตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามที่กำหนดในข้อ ๖๒ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๔๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^๔ข้อ ๖๒ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างมีสิทธิร้องทุกข์ได้ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสถาบัน ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เป็นการร้องทุกข์ผู้บังคับบัญชาระดับรองผู้อำนวยการลงมา ให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อผู้อำนวยการและผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาคำร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่ง หรือผู้ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และรายงานผลการพิจารณา และเสนอต่อผู้อำนวยการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป เมื่อผู้อำนวยการได้สั่งการเป็นประการใดแล้วให้ถือเป็นที่ยุติ

(๒) กรณีที่เป็นการร้องทุกข์ผู้อำนวยการ ให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

^๕มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

^๖มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

๕

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อข้อ ๖๒^๗ แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงอาจเทียบเคียงการนำระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕^๘ วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยคณะกรรมการควรพิจารณาคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปได้ไม่เกินสามสัปดาห์นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ระยะเวลาดังกล่าวจะล่วงเลยมาแล้ว คณะกรรมการยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ ข้อ ๖๑^๙ มิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ และข้อ ๖๒ ก็มีได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องทุกข์และระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ สมควรกำหนดเสียให้ชัดเจนเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อมิให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับกรณีตามข้อหาข้อนี้ขึ้นอีก



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๖

๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

๘มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสัปดาห์นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสัปดาห์นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๙๗๔/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาด
อย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน^๑

เทศบาลตำบลสวนหลวงได้มีหนังสือ ที่ สค ๕๒๗๐๓/๙๘๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลตำบลสวนหลวงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งใบอนุญาตได้สิ้นอายุลงแล้ว รวมทั้งการรื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยเทศบาลตำบลสวนหลวงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้บริษัท พ. เจ้าของอาคาร ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ใบอนุญาตสิ้นอายุวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นอาคารคลุมแทนตู้จ่ายจำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารสถานีบริการน้ำมัน พร้อมอาคารประกอบและอาคารอื่นอีกจำนวน ๘ รายการ ต่อมาภายหลังเทศบาลตำบลสวนหลวงได้ทราบข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ เนื่องจากขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นผลให้การออกใบอนุญาตดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเพิกถอนได้ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากมีบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การรื้อเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (กรณีนางสาว ช.) ได้วางแนววินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามหมวด ๑ ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และโดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลรื้อถอนที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น กรณีใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่สิ้นอายุจึงสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่สิ้นสุดลงไปแล้วอีก (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๔/๒๕๔๖) ในการนี้ เทศบาลตำบลสวนหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลสวนหลวงต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ของบริษัท พ. ที่สิ้นอายุลงแล้วหรือไม่
๒. หากเทศบาลตำบลสวนหลวงไม่มีความจำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่สิ้นอายุลงแล้ว สามารถออกคำสั่งรื้อถอนอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของเทศบาลตำบลสวนหลวง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมโยธาธิการและผังเมือง) และเทศบาลตำบลสวนหลวง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๕ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

๑. การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสถานบริการน้ำมันในพื้นที่ตามข้อหาหรือนี้เป็นพื้นที่ที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (พื้นที่สีเหลือง) ซึ่งกำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ไม่เกินร้อยละสิบห้า ตามข้อ ๙ แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๖๒ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าในพื้นที่นั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินกว่าร้อยละสิบห้าแล้ว ทั้งนี้ ในการดำเนินการอนุญาตก่อสร้างอาคารจะต้องมีการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและกฎกระทรวงดังกล่าว ประกอบการพิจารณาอนุญาต ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องตรวจสอบพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นว่ามีการใช้ประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการอนุญาตก่อสร้าง โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรสาครได้เคยส่งข้อมูลการคำนวณพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นของผังเมืองทั้งฉบับให้แก่เทศบาลตำบลสวนหลวงแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓ ระบุว่า ที่ดินประเภท ย. ๒-๕ มีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นไปแล้ว คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๖๐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องรวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเพิ่มเติมให้เป็นปัจจุบันเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย

๒. เทศบาลตำบลสวนหลวง โดยนางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสถานบริการน้ำมันตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ให้แก่บริษัท พ. โดยบริษัท พ. ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการสถานบริการน้ำมันตามใบอนุญาตแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ใบอนุญาต ต่อมาเทศบาลตำบลสวนหลวงได้ทราบข้อเท็จจริงว่าไม่สามารถออกใบอนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวให้บริษัท พ. ได้ เนื่องจากขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎกระทรวงดังกล่าว ในภายหลังบริษัท พ. ได้ยื่นคำขออนุญาตเพิ่มเติมเพื่อตัดแปลงอาคารและขออนุญาตประกอบกิจการสถานบริการน้ำมัน แต่เทศบาลตำบลสวนหลวงได้ตอบปฏิเสธโดยอ้างถึงการออกใบอนุญาตก่อสร้างตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ฯ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อนุญาตให้ตัดแปลงอาคาร (อ. ๑) และไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการสถานบริการน้ำมัน

๓. ต่อมาบริษัท พ. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเทศบาลตำบลสวนหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘/๒๕๖๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินค่าเสียหายค่าก่อสร้างสถานบริการน้ำมันและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวเนื่อง เป็นเงินประมาณ ๘๗ ล้านบาท เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการออกคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสถานบริการน้ำมัน โดยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขณะนั้นคดีอยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองกลาง

๔. จากผลการสอบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนทางวินัย สืบเนื่องจากกรณีมีเรื่องร้องเรียนว่า นางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง กับพวก ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่กระทำความผิดกฎหมาย มีเจตนาในการเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนในการออกใบอนุญาตก่อสร้างสถานบริการน้ำมัน อย่างไรก็ตามในทางสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการทุจริต การให้หรือเรียกรับสินบนที่เป็นผลประโยชน์แก่ตน แต่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า นาย ค. ผู้อำนวยการกองช่าง เทศบาลตำบลสวนหลวง ซึ่งเป็นนายช่างเขตด้วย ในขณะนั้น ได้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์

๓

ในที่ดินและทราบข้อมูลอยู่แล้วว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในที่ดินประเภท ย. ๒-๕ เกินกว่าร้อยละสิบห้าแล้ว โดยนาย ค. ได้สรุปผลการพิจารณาว่า ไม่เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน ปรากฏตามเอกสารแบบตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่นาย ค. ยังคงเสนอความเห็นให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสถานที่บริการน้ำมันที่ถือเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นซึ่งขัดแย้งกัน และนางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง ในขณะนั้น ได้เห็นชอบให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าว ปรากฏตามบันทึกรายงานผลการตรวจสอบการออกใบอนุญาต ซึ่งเอกสารสรุปผลการพิจารณาที่นาย ค. เสนอ ไม่มีรายละเอียดสลับซับซ้อน นางสาว ว. สามารถทราบได้ทันทีว่าได้มีการเสนอผลการตรวจสอบที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่ยังคงออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔^๑ ให้แก่บริษัท พ. คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีความเห็นว่า นางสาว ว. ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔^๑ โดยรู้อยู่แล้วว่า ขัดกับกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน^๒ เป็นการกระทำผิดทางวินัยฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐ เป็นเหตุให้บริษัท พ. และเทศบาลตำบลสวนหลวงเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ ๑๐ วรรคสอง แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรสาคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๙ เห็นควรลงโทษปลดออกจากราชการ ส่วนการกระทำของนาย ค. ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานเดียวกัน จึงได้แจ้งต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยแล้ว ซึ่งปัจจุบัน นางสาว ว. ได้โอนไปปฏิบัติงานที่เทศบาลนครอ้อมน้อย และนาย ค. ได้โอนไปปฏิบัติงานที่เทศบาลตำบลบางปลา ทั้งนี้ ขณะนี้กระบวนการดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จโดยอยู่ระหว่างการส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรสาคร (ก.ท.จ. สมุทรสาคร) พิจารณาสั่งลงโทษ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลตำบลสวนหลวง ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลตำบลสวนหลวงต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ของบริษัท พ. ที่สิ้นอายุลงแล้วหรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดว่า ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และข้อ ๙ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ที่ดินประเภท ย. ๒ เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ให้ใช้ประโยชน์

^๑มาตรา ๓๗ ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๙ ที่ดินประเภท ย. ๒ เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ

ฯลฯ

ฯลฯ

๔

ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ สิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลสวนหลวง โดยนางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง ในขณะนั้น ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ให้แก่บริษัท พ. เป็นอาคารคลุมแทนตู้จ่าย จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารสถานีบริการน้ำมัน พร้อมอาคารประกอบและอาคารอื่น ๆ อีกจำนวน ๘ รายการ โดยที่การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่แต่งตั้งโดยเทศบาล ตำบลสวนหลวงได้ทำการสอบสวนพบว่า ในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ย. ๒ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ บริเวณ ตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบนฯ ซึ่งนาย ค. ผู้อำนวยการกองช่าง เทศบาลตำบลสวนหลวง ซึ่งเป็นนายช่างเขตด้วย ในขณะนั้น ได้ทราบข้อมูล อยู่แล้วว่า ในพื้นที่ที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ในเขตเทศบาลตำบลสวนหลวงดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่มีการใช้ ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละสิบห้าแล้ว โดยนาย ค. ได้สรุปผลการพิจารณาอนุญาตว่า ไม่เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน แต่ยังคงเสนอความเห็นให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร บริการน้ำมัน ซึ่งเป็นการขัดแย้งกันอย่างชัดเจน และนางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง ในขณะนั้น ได้เห็นชอบให้ออกใบอนุญาตก่อสร้าง เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ฯ ซึ่งเอกสารแบบตรวจสอบ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบนฯ ที่นาย ค. สรุปผล การพิจารณาเสนอไม่ได้มีรายละเอียดสลับซับซ้อน นางสาว ว. สามารถทราบได้ทันทีว่า กรณีดังกล่าว ผลการตรวจสอบไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบนฯ และไม่อาจ ออกใบอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่นางสาว ว. รู้อยู่แล้วว่าเป็นการออกใบอนุญาต ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเล็งเห็นได้ว่าคำสั่งอาจถูกเพิกถอนหรือถูกเรียกร้องค่าเสียหาย ได้ภายหลัง แต่ยังคงฝ่าฝืนกระทำลงไปโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานราชการหรือ สาธารณประโยชน์โดยรวม ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การที่นางสาว ว.

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็น การถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับ จดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

๕

ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔^๖ โดยรู้อยู่แล้วว่าขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน^๗ เป็นการกระทำผิดทางวินัยฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐ เป็นเหตุให้บริษัท พ. และเทศบาลตำบลสวนหลวงเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเห็นได้ว่า นางสาว ว. จงใจออกใบอนุญาตก่อสร้างสถานบริการน้ำมันโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตามมาตรา ๓๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง^๙ ประกอบกับข้อ ๙^{๑๐} แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน^{๑๑} อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง^{๑๓} มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยที่มีโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการจงใจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้ง มีผลให้ใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะและไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เทศบาลตำบลสวนหลวงจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวอีก แต่สมควรแจ้งผู้รับใบอนุญาตให้ทราบว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๗/๒๕๕๖^{๑๔} และแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๕๒^{๑๕}

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๐๕ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๑ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๐ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๕๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๕๖ คดีระหว่าง นาง ร. ผู้ฟ้องคดีและองค์การบริหารส่วนตำบลจาก ผู้ถูกฟ้องคดี วินิจฉัยโดยสรุปว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ กำหนดไว้ชัดแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเมื่อจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ดังกล่าว ทั้งกรณีนี้เป็นความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก่อนตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงการคลัง แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รายงานกระทรวงการคลัง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงิน จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ก่อนร้องทุกข์ และเมื่อเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้ เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งเพราะคำสั่งนั้นย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอยู่ในตัว

^{๑๑}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงกรมป่าไม้

ประเด็นที่สอง เทศบาลตำบลสวนหลวงสามารถออกคำสั่งรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างตามใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการพิจารณา มีคำสั่งตามมาตรา ๔๒^{๑๒} ซึ่งมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่าในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อเทศบาลตำบลสวนหลวงได้ตรวจสอบพบว่าอาคารที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๖๒ มีลักษณะเป็นอาคารใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นในที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ซึ่งตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้ที่ดินประเภท ย. ๒ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในขณะที่เทศบาลตำบลสวนหลวงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔^{๑๔} นั้นในพื้นที่ดังกล่าวได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละสิบห้าแล้ว นอกจากนั้น มาตรา ๓๗^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังกำหนดว่าในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองร่วนนั้น ประกอบกับข้อ ๙ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบนฯ กำหนดให้ที่ดินประเภท ย. ๒ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ ดังนั้น ในกรณีที่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔^{๑๖} และมีการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าวในพื้นที่ที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ในเขตเทศบาลตำบลสวนหลวงซึ่งมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละสิบห้าแล้ว อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

^{๑๑}มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

^{๑๒}มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอย่างชัดแจ้ง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ดังนั้น นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสวนหลวงในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงมีอำนาจสั่งให้บริษัท พ. เจ้าของอาคารหรือถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๔๐^๖ ประกอบกับมาตรา ๔๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๔๘^๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๕๒^๙

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยตามข้อหาข้อนี้ สืบเนื่องจากกรณีมีเรื่องร้องเรียนว่า นางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง รักษาการแทนปลัดเทศบาลตำบลสวนหลวง ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสวนหลวง กับพวก ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่กระทำความผิดกฎหมาย มีเจตนาในการเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนในการออกใบอนุญาตก่อสร้างสถานบริการน้ำมัน คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาครจึงสมควรที่จะพิจารณามีมติให้เทศบาลตำบลสวนหลวง ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อยุติว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่มีการร้องเรียนหรือไม่ และมีบุคคลอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ นอกจากนั้น การลงโทษปลดออกทั้งที่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นางสาว ว. จงใจใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้ง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ เพราะมีการฟ้องเทศบาลตำบลสวนหลวงให้

^๕มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^๘คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๔๘ คดีระหว่าง นาย ว. กับพวก ผู้ฟ้องคดี และผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยโดยสรุปว่า เติ้นของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ จึงเข้าข่ายเป็นอาคาร และอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่เข้าข่ายยกเว้นตามข้อ ๖๙ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ถือว่าอาคารดังกล่าวก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบกับอาคารพิพาทก่อสร้างอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครห้ามก่อสร้างอาคาร จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงเป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมาย

^๙คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๕๒ คดีระหว่าง นางสาว อ. ผู้ฟ้องคดี และเทศบาลเมืองมุกดาหาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยโดยสรุปว่า การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก และก่อสร้างป้ายโครงเหล็กโดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ตามผังเมืองรวม ถือเป็นอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมาย

๘

คดีใช้ค่าเสียหายเป็นเงินประมาณ ๘๗ ล้านบาท นั้น เป็นการลงโทษที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิดทางวินัยในกรณีนี้แล้วหรือไม่ สมควรที่คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาครพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ หากได้ผลเป็นประการใด ก็ชอบที่จะดำเนินการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่กรณีที่เคยขอให้ศาลปกครองพิจารณา
คดีใหม่แล้ว แต่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา*

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๑๑๒๐ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้รับหนังสือขอความเป็นธรรมจาก นาย อ. (อดีตพนักงานเทศบาล) และนาย ณ. หรือนาย ข. เดิม (อดีตพนักงานส่วนตำบล) กรณีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ (ก.ท.จ. กาฬสินธุ์) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ (ก.อบต.จังหวัดกาฬสินธุ์) มีมติลงโทษไล่ผู้ร้องทั้งสองรายออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งกรณีดังกล่าวเกิดจากมูลกรณีกล่าวหาว่า ผู้ร้องทั้งสองราย ร่วมกับนาย ถ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคล่อง กับพวก ทุจริตเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบแข่งขันพนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคล่อง อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ร้องจึงเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานดังกล่าว

ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ก.ท. และ ก.อบต. พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) คำสั่งเทศบาลตำบลโพธิ์ ที่ ๒๐๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ลงโทษไล่นาย อ. ออกจากราชการ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๗๕๑/๒๕๕๙ พิพากษาว่า คำสั่งลงโทษ นาย อ. ขอบด้วยกฎหมาย

(๒) คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหัวหิน ที่ ๑๗๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ลงโทษไล่นาย ณ. ออกจากราชการ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๙๔๘/๒๕๖๔ พิพากษาว่า คำสั่งลงโทษไล่นาย ณ. ขอบด้วยกฎหมาย

(๓) คำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๒๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ลงโทษปลดนาย ส. (ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ออกจากราชการ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ว่า คำสั่งลงโทษปลดนาย ส. (ซึ่งภายหลังมีการเพิ่มโทษเป็นไล่ออก) ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดยที่คำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการทั้ง ๓ กรณีดังกล่าว เกิดจากมูลกล่าวหากรณีผู้ร้อง ร่วมกับนาย ถ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคล่อง กับพวก ทุจริตเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบแข่งขันพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคล่อง ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้ร่วมกระทำความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่แตกต่างกันว่า การลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจากกรณีดังกล่าว โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๖๒ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาถูกต้องและเป็นธรรม ก.ท. และ ก.อบต. จึงมีมติให้หาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า กรณีนาย อ. ยื่นหนังสือขอให้เพิกถอนมติ ก.ท.จ.กาฬสินธุ์ และ นาย ณ. ยื่นหนังสือขอให้เพิกถอนมติ ก.อบต.จังหวัดกาฬสินธุ์ พร้อมทั้งขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย จะมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีของ นาย อ. และ นาย ณ. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาให้จำคุกบุคคลทั้งสองในฐานความผิดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา ๑๕๗ ประกอบกับฐานความผิดเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา ๘๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และอยู่ระหว่างการยื่นฎีกาคำพิพากษาดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตรวจสอบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

(๑) **กรณีนาย อ. ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ คบ. ๑๗๒/๒๕๖๓** โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าเคยมีการอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๓๗/๒๕๕๘ ในการขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ครั้งแรก และอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ ที่วินิจฉัยทำนองเดียวกันในการขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ครั้งนี้ ซึ่ง**ศาลวินิจฉัยสรุปได้ว่า** การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๓๗/๒๕๕๘ ที่กล่าวอ้าง ไม่ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงในประเด็นที่ศาลรับฟังเป็นยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อีกทั้งยังถือไม่ได้ว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรณีดังกล่าวมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีจึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และแม้ครั้งนี้จะอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ ซึ่งเป็นคำพิพากษาในคดีใหม่ แต่ก็วินิจฉัยทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๓๗/๒๕๕๘ จึงเป็นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่เป็นครั้งที่สองในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเดียวกันต่อศาลในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลชั้นต้น

(๒) **กรณีนาย ณ. ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ ๖๐๐/๒๕๖๕** โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ คำพิพากษา ที่ พ. ๕/๒๕๖๓ คำพิพากษา ที่ พบ. ๒๓/๒๕๖๓ และคำพิพากษา ที่ อ. ๒๔๖/๒๕๖๔ ในคำชี้แจงประกอบคำอุทธรณ์ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหัวหิน ที่ ๑๗๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง และให้คืนตำแหน่ง ปลัด อบต. หัวหิน และเบิกจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ตามสิทธิ พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ โดย**ศาลวินิจฉัยสรุปได้ว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ณ. เคยฟ้องนายก อบต. หัวหิน ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งลงโทษไล่ออก

จากราชาการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งคืนตำแหน่ง ปลัด อบต. หัวหิน และสั่งให้ อบต. หัวหิน จ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งเงินต่าง ๆ ที่มีสิทธิ ได้รับตามกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ที่ อ. ๙๔๘/๒๕๖๔ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น จึงทำให้คดีถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การยื่นฟ้องในคดีนี้โดยยังคงฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีเดียวกัน และอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ลงโทษไล่ออกเช่นเดียวกัน อันเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ส่วนคำชี้แจงเพิ่มเติมไม่เป็นเหตุที่ศาลจะรับคำฟ้องคดีนี้ที่เป็นกรณีฟ้องซ้ำ ตามที่วินิจฉัยข้างต้นไว้พิจารณาได้แต่อย่างใด จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลชั้นต้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วเห็นว่า คำสั่งที่ลงโทษไล่อาย อ. และนาย ณ. ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งโดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ย่อมมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือ กฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็น การขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่จะต้องอยู่ในขั้นตอนของฝ่ายปกครองและอยู่ภายใต้กรณี และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่า จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับ จดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้ง ตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครอง ที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการ พิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

(มีต่อหน้าถัดไป)

๔

กรณีตามข้อหาข้อนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่า คำสั่งให้นาย อ. และนาย ณ. ออกจากราชการที่ได้ดำเนินการตามมติ ก.ท.จ. กาฬสินธุ์ และ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์ตามลำดับดังกล่าว เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีนาย อ. ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา ๗๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกรณีนาย อ. ได้มีการอ้างเหตุคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๓๗/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ ซึ่งวินิจฉัยทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. ๕/๒๕๖๓ ที่เป็นเหตุกล่าวอ้างขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่ตามข้อหาข้อนี้ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามที่บัญญัติดังกล่าวกำหนด ซึ่งในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คบ. ๑๗๒/๒๕๖๓ ได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๓๗/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ ดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่จะขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ คำพิพากษาศาลปกครองและคำสั่งดังกล่าวจึงย่อมต้องผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

กรณี นาย ณ. ได้มีการอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๘/๒๕๖๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. ๕/๒๕๖๓ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พบ. ๒๓/๒๕๖๓ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๔๖/๒๕๖๔ ในคำชี้แจงประกอบคำอุทธรณ์ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหัวหิน ที่ ๑๗๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง และให้คืนตำแหน่งปลัด อบต. หัวหิน และเบิกจ่าย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่ผ่านมาโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

มาตรา ๗๕ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่ผ่านมา โดยมิใช่ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษานั้นจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

๕

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ตามสิทธิ พร้อมทั้งดอกเบี้ย อันมีลักษณะเป็นการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำพิพากษาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา ๗๕^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่นาย ณ. เคยฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งคืนความชอบธรรมในตำแหน่ง ปลัด อบต. หัวหิน และสั่งให้ อบต. หัวหิน จ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งเงินต่าง ๆ ที่มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ที่ อ. ๙๔๘/๒๕๖๔ พิพากษายืน จึงทำให้คดีถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การยื่นฟ้องคดีนี้อีกโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเดียวกันและอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ลงโทษไล่ออกเช่นเดียวกัน ศาลจึงวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗^{๙๙} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเห็นว่าคำชี้แจงเพิ่มเติมไม่เป็นเหตุที่ศาลจะรับคำฟ้องคดีนี้ที่เป็นกรณีฟ้องซ้ำตามที่วินิจฉัยข้างต้นไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลชั้นต้น ทำให้มีผลเป็นการไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่กรณีนี้ด้วยเช่นกัน

เมื่อทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่โดยฝ่ายปกครองผ่านอำนาจบังคับของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล (*res judicata*) ก.ท. และ ก.อบต. จึงไม่สามารถพิจารณาคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าชอบด้วยกฎหมาย และได้มีคำสั่งไม่รับพิจารณาคดีใหม่ และ ก.ท. และ ก.อบต. ตลอดจนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะฝ่ายเลขานุการ ชอบที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้ผูกพันคู่กรณีตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยเคร่งครัดต่อไป



(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๖

^{๙๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๙๙}มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

^{๙๙}ข้อ ๙๗ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

^{๙๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๘/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การบังคับค่าปรับและการเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัยของค่าปรับ
ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓^๑

กรมที่ดินมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๑๙๐๑๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดชลบุรีได้มีหนังสือถึงกรมที่ดินหรือแนวทางการดำเนินการ กรณีสำนักงานศาลปกครองระยองได้มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จังหวัดชลบุรีว่า ค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ถือเป็นค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้เป็นค่าปรับที่เป็นระวางโทษตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น การปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองระยองในคดีหมายเลขแดง ที่ ๓๐/๒๕๖๑ ซึ่งศาลพิพากษาให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้มีการลงโทษบริษัท พ. ผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๖๕ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๓๓๖,๐๐๐ บาท (สามแสนสามหมื่นหกพันบาทถ้วน)

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดโทษในทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน คือ โทษปรับและโทษจำคุก โดยมาตรา ๖๕ ได้กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา ๕๒ นอกจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน” บทกำหนดโทษดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เป็นค่าปรับทางอาญาตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ความเห็นที่ ๒ เห็นว่า ค่าปรับบังคับการ คือ ค่าปรับไม่ว่าจะเป็นค่าปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือโดยกฎหมายอื่น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีอำนาจสั่งปรับได้ การลงโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับตามกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย จึงมีความแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา ดังนั้น ค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จึงเป็นค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๑๑/๑๖๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

กรมที่ดินนำเรื่องเสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ความเห็นชอบในการหารือต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหาข้อนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับอำนาจในการตีความว่าการดำเนินการชำระค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ สามารถใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้หรือไม่ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่จะเป็นผู้พิจารณา หากกรณีที่ดินประสงค์จะหาหรือกรณีดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นก่อน กรณีที่ดินจึงนำประเด็นปัญหาดังกล่าวหาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาข้อของกรณีที่ดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดง ที่ ๓๐/๒๕๖๑ สรุปความได้ว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ออกใบอนุญาตให้บริษัท พ. ทำการจัดสรรที่ดินตามใบอนุญาตเลขที่ ๓/๒๕๔๔ และได้อนุญาตให้บริษัท พ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แก่ไขแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมที่อนุญาตให้บริษัท พ. แก่ไขแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดิน โดยอนุญาตเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการในส่วนการจำหน่ายที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์เท่านั้น แต่ไม่อนุญาตให้บริษัท พ. แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการในส่วนของการนำที่ดินสำหรับจำหน่ายเป็นบ้านเดี่ยวไปจำหน่ายเป็นที่ดินพร้อมบ้านแฝด และต่อมาคณะกรรมการฯ มีมติมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีแจ้งให้บริษัท พ. ผู้จัดสรรที่ดินระงับการก่อสร้างบ้านแฝด ซึ่งบริษัท พ. ดำเนินการไปโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งแจ้งเพิ่มเติมว่า หากผู้จัดสรรที่ดินฝ่าฝืนจะมีความผิดระวางโทษปรับวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืน ศาลปกครองระยองวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดินภายในโครงการของผู้รับจัดสรรและได้รับรายงานว่ายังไม่มีกรรื้อถอนบ้านแฝดออกไป กรณีจึงปรากฏข้อเท็จจริงถึงการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ ประกอบมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องถูกลงโทษปรับวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนในทันที แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้จัดสรรที่ดินตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ โดยให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

๒. แนวทางปฏิบัติของกรณีที่ดินที่ผ่านมาในการปฏิบัติตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จะดำเนินการโดยการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญา โดยมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ร้องทุกข์ดำเนินการแทนคณะกรรมการ อันได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด รวมทั้งคณะกรรมการ

หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย โดยมีตัวอย่างในทางปฏิบัติคือ คำพิพากษาศาลจังหวัดตลิ่งชัน คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๘๖๘/๒๕๕๗ คำพิพากษาศาลแขวงนนทบุรี คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๑๔/๒๕๖๑ และคำพิพากษาศาลอาญาตลิ่งชัน คดีหมายเลขแดง ที่ ๔๐๗/๒๕๖๓ ส่วนการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองระยองในคดีหมายเลขแดง ที่ ๓๐/๒๕๖๑ นั้น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรีได้มอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ แล้ว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหรือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ค่าปรับรายวันตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ และค่าปรับรายวันดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า **ค่าปรับอาญา**เป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายโดยบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และกระบวนการลงโทษปรับจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญา และบังคับชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาล กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยองค์กรตุลาการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วน**ค่าปรับบังคับการ**เป็นมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยมาตรา ๖๓/๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดความหมายของ “ค่าปรับบังคับการ” ว่าหมายถึง ค่าปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะเป็ค่าปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติอื่น ๆ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบด้วยแล้ว ไม่ว่าจะเป็มาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง^๓

^๒มาตรา ๖๓/๒๐ ในส่วนนี้

“ค่าปรับบังคับการ” หมายความว่า ค่าปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะเป็ค่าปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่น

^๓มาตรา ๖๓/๒ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

๔

มาตรา ๖๓/๒๑ (๑) และ (๒)^๔ หรือมาตรา ๖๓/๒๔^๕ จะเห็นได้ว่า ค่าปรับบังคับการต้องเป็นกรณี
ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้บุคคลชำระค่าปรับและดำเนินการบังคับ
ชำระค่าปรับได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

สำหรับค่าปรับตามมาตรา ๖๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ที่บัญญัติว่า
“ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย
ตามมาตรา ๕๒” นอกจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งพันบาท
ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน” นั้น แม้จะเป็นการกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
ต้องชำระค่าปรับเป็นรายวันไปตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอันมีลักษณะคล้ายกับค่าปรับบังคับการ
แต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มิได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะ
เป็น คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ที่จะสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระ
ค่าปรับและบังคับชำระค่าปรับได้เอง แต่ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำความผิดและฟ้องคดี
ต่อศาลเพื่อพิจารณามีคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและดำเนินการบังคับตาม
คำพิพากษาของศาล ค่าปรับรายวันดังกล่าวจึงไม่มีสถานะเป็นค่าปรับบังคับการ แต่เป็นโทษปรับ
ทางอาญาตามมาตรา ๑๘ (๔)^๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะ
เป็นความผิดต่อเนื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแนวทาง
ดังกล่าวโดยฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและศาลได้มีคำพิพากษาในหลายกรณีแล้ว เช่น คำพิพากษา
ศาลจังหวัดตลิ่งชัน คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๘๖๘/๒๕๕๓ คำพิพากษาศาลแขวงนนทบุรี คดีหมายเลขแดง ที่
อ. ๓๑๔/๒๕๖๑ และคำพิพากษาศาลอาญาตลิ่งชัน คดีหมายเลขแดง ที่ ๔๐๗/๒๕๖๓ ซึ่งศาลได้มี

“มาตรา ๖๓/๒๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับ
ของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด
ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับ
ของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว
แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖๓/๒๔ ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวัน
โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองตามส่วนที่ ๒ ต่อไป

“มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการ
มอบหมายตามมาตรา ๕๒ นอกจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งพันบาท
ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

“มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายยอม
ตามมาตรา ๔๓ ลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการ
หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่ง
คณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพ
ดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
ภายในระยะเวลาที่กำหนด

“มาตรา ๑๘ โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ปรับ

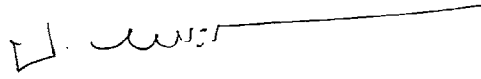
ฯลฯ

ฯลฯ

๕

คำพิพากษาลงโทษให้จำเลยชำระค่าปรับในอัตราวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่ง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

สำหรับประเด็นว่าค่าปรับตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จะเป็นค่าปรับซึ่งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ หรือไม่ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ เป็นพระราชบัญญัติที่ได้มีการกำหนดไว้ในบัญชี ๒ ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่จะมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับ สถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย เพื่อเป็นการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดกฎหมายซึ่งไม่ใช่ความผิด ร้ายแรงได้ก็แต่โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับ เป็นพินัยฯ ดังนั้น เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติดังกล่าว บรรดาความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จึงยังคงมีสถานะ เป็นโทษปรับทางอาญา และไม่อาจนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ มาใช้บังคับได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๖

^๔มาตรา ๔๐ บรรดาความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๒ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยก็ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชกฤษฎีกานั้น ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้มีมติไม่เห็นชอบให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวต่อไป

การตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งจะเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว เป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมายที่ระบุไว้ในบัญชีบางมาตราหรือทุกมาตรา โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการเปลี่ยน ไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

ภาคผนวก v.

สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ

Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q&A จากความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q กรม หน่วยงานรัฐแห่งหนึ่งได้คัดเลือกข้าราชการให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ช่วยฯ และประกาศรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับคัดเลือกให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่ง แต่ต่อมาได้มีการร้องเรียนและปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้ได้รับคัดเลือกมีคุณสมบัติด้าน
บุคคลและด้านผลงานดีกว่าผู้สมัครรายอื่น กรณีนี้จะต้องยกเลิกประกาศรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับ
คัดเลือกให้ส่งผลงานประเมิน และดำเนินการใหม่ทั้งหมดโดยเริ่มต้นตั้งแต่การรับสมัครใหม่หรือไม่



A **ตอบ** เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ดำเนินการคัดเลือกยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนย่อมส่งผลให้
หน่วยงานสามารถพิจารณาเพิกถอนคำสั่งการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ได้ แต่จะดำเนินการกระบวนการ
คัดเลือกใหม่ทั้งหมดหรือดำเนินการเฉพาะในขั้นตอนการคัดเลือกที่ยังดำเนินการไม่สมบูรณ์เท่านั้น ย่อมเป็น
ดุลพินิจของหน่วยงานที่จะพิจารณาโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของการราชการ เช่น

๑) ในขณะที่เพิกถอนคำขอเท็จจริงที่เป็นสาระ
สำคัญทั้งในส่วนขออัตราตำแหน่งและจำนวน
ของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกมิได้เปลี่ยนแปลง
ไปจากเดิม กรณีนี้อาจเพิกถอนเฉพาะประกาศ
รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับคัดเลือกให้ส่งผลงาน
ประเมินเท่านั้น โดยไม่ต้องออกประกาศรับสมัคร
บุคคลเพื่อคัดเลือกให้ส่งผลงานประเมินในตำแหน่ง
ดังกล่าวใหม่และสามารถนำรายชื่อผู้สมัครเข้า
รับการคัดเลือกตามประกาศรับสมัครฉบับเดิม
มาดำเนินการใหม่เฉพาะในขั้นตอนการคัดเลือก
ที่ยังดำเนินการไม่สมบูรณ์เท่านั้นได้

๒) แต่หากในขณะที่เพิกถอนปรากฏว่าข้อเท็จจริง
ในส่วนขออัตราตำแหน่งและจำนวนของผู้สมัคร
เข้ารับการคัดเลือกเปลี่ยนแปลงไปเป็นสาระสำคัญ
หรือมีข้าราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วน
ตามเกณฑ์ที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพิ่มขึ้น
กรณีนี้ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจที่จะเพิกถอน
ประกาศรับสมัครฉบับเดิมและดำเนินการกระบวนการ
คัดเลือกใหม่ทั้งหมดได้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มี
ความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง
มากที่สุด

ที่มา บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ในการคัดเลือกข้าราชการให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๒/๒๕๕๗)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

BetterLife
Regulation for Better

จัดทำโดย นายฉัตริน อุดทาคำ ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Q&A จากความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q



กรณีที่หน่วยงานได้ดำเนินการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และมีผู้สมัครรายหนึ่งได้รับคัดเลือกให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาผลงานของคณะกรรมการประเมินผลงานและคณะกรรมการ ได้ประชุมพิจารณาผลงาน ประกอบกับการสัมภาษณ์และมีมติให้เพิ่มเติมผลงานซึ่งมีใช้สาระสำคัญของผลงานเพื่อความสมบูรณ์ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ต่อมาผู้สมัครรายนั้นกล่าวหาคณะกรรมการว่ากระทำผิดวินัยกรณีพิจารณาประเมินผลงานของตนล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้เสียประโยชน์ในการได้รับแต่งตั้ง จะถือว่าคณะกรรมการประเมินผลงานมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง พรบ. วิ.ปฏิบัติฯ หรือไม่



A



เมื่อผู้สมัครคัดเลือกได้กล่าวหาและขอให้มีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับคณะกรรมการประเมินผลงานภายหลังจากได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และทำการประเมินผลงานไปแล้ว หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ว่ากรณีดังกล่าวมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความเอนเอียงอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การประเมินผลงานของคณะกรรมการฯ ไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ก็ไม่ควรจะถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง พรบ. วิ.ปฏิบัติฯ



ที่มาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเป็นคู่กรณีและการคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๕๔)

Q&A จากความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



Q กรณีบุคคลที่ทำหน้าที่ประธานกรรมการ
ในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การ
พิจารณาสั่งลงโทษได้มีมติเห็นควรลงโทษ
ไล่ข้าราชการตำรวจรายหนึ่งออกจากราชการ
และต่อมาบุคคลนั้นในฐานะผู้บังคับการและ
ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้พิจารณา
มีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจาก
ราชการถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็น
กลางตามมาตรา ๑๖ พรบ. วิ.ปฏิบัติฯ หรือไม่

A เมื่อ พรบ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ
อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณา
ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การ
พิจารณาสั่งลงโทษแยกออกจากกัน ไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับการ
ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษร่วมเป็นคณะกรรมการ
พิจารณาอุทธรณ์การ ด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความ
มุ่งหมายในการแยกการทำหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อเป็น
การถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ
จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้พิจารณาเรื่องเดิมที่ตน
เคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้วต่อมาพิจารณาประเด็น
และเหตุเดียวกันซ้ำอีก ย่อมคาดหมายได้ว่าการพิจารณา
อาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมของตน
จึงมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา
ทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖
พรบ. วิ.ปฏิบัติฯ



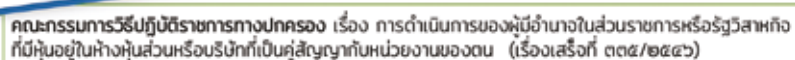
ที่มา บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง
ไม่เป็นกลาง : กรณีผู้บังคับการซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๙/๒๕๖๕)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Life
Regulation for Better

จัดทำโดย นายฉวีวัน อุดทาคำ ฝ่ายพัฒนากฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



การขอตรวจเอกสารหรือพยานหลักฐาน
ที่เป็น “การให้ถ้อยคำของพยานบุคคลอื่น
ในระหว่างการสอบสวนความผิดทางวินัย”
ซึ่งไม่สามารถเปิดเผยได้โดยอาศัยเหตุตาม
กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ คู่กรณีจะใช้
สิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง
สิทธิหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนตาม
มาตรา 31 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539 ได้หรือไม่

การขอข้อมูลข่าวสารตามกฎหมาย
ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิ
ของบุคคลทั่วไปที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
ของราชการไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ในกรณีนั้นหรือไม่ แต่สิทธิที่จะขอข้อมูลเอกสาร
ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เป็นสิทธิของ “คู่กรณี” ที่จำเป็นต้องได้รู้
เพื่อโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิ
ของตน สิทธิดังกล่าวจึงกว้างขวางกว่า
สิทธิของบุคคลทั่วไป ดังนั้น ถ้าเรื่องใดเป็น
กรณีจำเป็น หากไม่รู้จักเกิดความไม่เป็นธรรม
ในการพิจารณาทางปกครอง ก็ต้องให้
คู่กรณีดูเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น



บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรณีไต่สวนการสงเคราะห์
ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 295/2545)
จัดทำโดย: นางวรรณาริ สิงห์สว่าง กองกฎหมายปกครอง



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Q&A

จากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ที่มา : บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การออกนุ้การลือระของกรมพรทศาทศทศ ๖๓ และ ๖๔ และ ๖๕ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไป แล้ว (เสร็จเสร็จ ๑๔๓/๒๕๖๓)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Regulation for Better Life

Question?

การจัดการประชุมของ
หน่วยงานที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว
โดยไม่ได้ออกนุ้การลือก่อน จะออกนุ้การ
ให้ผลย้อนหลังได้หรือไม่

Answer:

การเสนอเรื่องให้พิจารณาอนุมัติการจัดประชุมเพื่อให้ผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการออกนุ้การลือให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการฯ เป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติฯ แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินอาจนำหลักทั่วไปเกี่ยวกับการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์กรณีออกคำสั่งทางปกครองที่มีได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อนถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลังย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งไม่สมบูรณ์เมื่อต่อมาหน่วยงานได้เสนอเรื่องขอออกนุ้การลือในภายหลัง หากผู้มีอำนาจอนุมัติเห็นว่าการจัดประชุมเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ย่อมใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติได้ อันนี้ผลเป็นการรับรองว่าการจัดประชุมได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบฯ ส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกส่วนหนึ่ง

จัดทำโดย นางสาวสินีนก กระจ่าง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Q&A จากความเห็นของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q

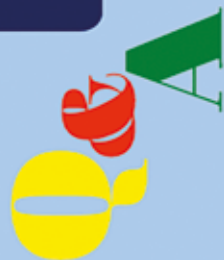
การออกใบอนุญาตโดยมีการสำคัญผิด
ในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ขออนุญาตได้แสดงข้อความ
อันเป็นเท็จ หน่วยงานราชการสามารถยกเลิก
หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้หรือไม่



ที่มา : บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผลของใบอนุญาตให้นำรถยนต์ให้เข้าใช้ในราชอาณาจักร
เมื่อปรับสภาพแล้วส่งออก กรณีที่ผู้ขออนุญาตได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ และมีการนำรถยนต์เข้าใช้ในราชอาณาจักร
ก่อนที่จะได้รับอนุญาต (เรื่องเสร็จที่ 1200/2563)

A

การออกใบอนุญาตโดยมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริง
อันเป็นสาระสำคัญซึ่งเกิดจากการที่ผู้ขออนุญาตได้แสดง
ข้อความอันเป็นเท็จว่า ในขณะที่ขอรับใบอนุญาตยังไม่ได้
มีการนำรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักรแต่ความเป็นจริง
ได้นำเข้ามาแล้ว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเพิกถอนได้ตามมาตรา 50 และ
มาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติฯ เมื่อเป็นการออก
ใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ต้น จึงสามารถ
เพิกถอนใบอนุญาตให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออก
ใบอนุญาตได้ โดยการเพิกถอนไม่มีกำหนดเวลาตาม
มาตรา 49 เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้ทำขึ้น
เพราะการแสดงความอันเป็นเท็จ



ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



นาย ก ยื่นฟ้องนาย ข กับพวกเป็นจำเลย

ในความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หน่วยงานของรัฐจึงได้ออกหนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหาคดีอาญามากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญา พ.ศ. 2528 ให้แก่นาย ข กับพวก

นาย ก จะยื่นอุทธรณ์เพื่อยับยั้งหรือ

เพิกถอนหนังสือรับรองดังกล่าวได้หรือไม่



การขอให้ออกหนังสือรับรองฯ เพื่อนำไปยื่นต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล เป็นประกัน พร้อมคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวนั้น เป็นสิทธิของข้าราชการหรือลูกจ้าง รวมทั้งผู้ที่อยู่ภายใต้ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการที่กฎหมายรองรับไว้ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หนังสือรับรองฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม ม. 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่โดยที่นาย ก ไม่ใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหา คดีอาญา หรือผู้ที่อยู่ภายใต้ความช่วยเหลือจากทางราชการ นาย ก จึงไม่ใช่ “คู่กรณี” ที่จะยื่นอุทธรณ์หนังสือรับรองฯ ได้

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์หนังสือรับรอง เพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหาคดีอาญา (เรื่องเสร็จที่ 977/2561)
จัดทำโดย: นางวนนารี สิงห์สูงษ์ กองกฎหมายปกครอง

Q & A จากความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



**Better Regulation
for
Better Life**



ประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่

ประกาศกรุงเทพมหานครดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อปรับปรุงการจัดองค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองให้สอดคล้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร เป็นการยกเลิกตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายมิได้มุ่งหมายให้ตัวบุคคลพ้นจากตำแหน่ง เป็นการเฉพาะราย ประกาศกรุงเทพมหานครดังกล่าวจึงเป็น “กฎ” มิใช่ “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ



ที่มา : บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สถานะทางกฎหมายของประกาศกรุงเทพมหานคร ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ในเขตกรุงเทพมหานคร ออกตามความในมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (เรื่องเสร็จที่ ๕๐๔/๒๕๔๐) โดย นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง



กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๔



nr0911@ocs.go.th

Q & A จากความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง





**Better Regulation
for Better Life**

การประชุมคณะกรรมการที่มีได้แจ้งนัดประชุมกรรมการครบทุกคน จะถือว่าเป็นการประชุมที่ถูกต้องตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

มาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้แจ้งการนัดประชุมแก่กรรมการทุกคนเพราะการใช้อำนาจในรูปคณะกรรมการเป็นการพิจารณาเป็นหมู่คณะ การลงมติจึงต้องเป็นผลของการปรึกษาหารือร่วมกัน อันจะทำให้การพิจารณาเป็นมติเป็นการใช้อำนาจขององค์กรกลุ่มอย่างแท้จริง เมื่อกรรมการแต่ละคนเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการและการเข้าร่วมประชุมของกรรมการแต่ละคนมีผลกระทบต่อการลงมติของที่ประชุม การไม่นัดประชุมกรรมการแม้เพียงคนเดียวย่อมเป็นการตัดโอกาสของกรรมการคนนั้นที่จะร่วมพิจารณาและถือเป็นเหตุบกพร่องที่อาจกระทบกระเทือนต่อการแสดงเจตนาของคณะกรรมการ ดังนั้น การนัดประชุมคณะกรรมการจึงต้องแจ้งนัดประชุมกรรมการครบทุกคน




ที่มา : บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต ๓ ในคราวประชุมที่ไม่ได้แจ้งนัดประชุมกรรมการครบทุกคน (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๖/๒๕๖๔) โดย นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง

 กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

 ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙

 nr0911@ocs.go.th

Q

A จากความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q.คำถาม

กรมทะเบียนการค้าออกหนังสือรับรองประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวให้แก่บริษัท A ต่อมาพบว่าคำขอให้ออกหนังสือรับรองไม่ได้ประทับตราบริษัท กรมทะเบียนการค้าจะต้องเพิกถอนหรือยกเลิกละหนังสือรับรองหรือไม่



A.คำตอบ

แม้การที่ประทับตราไม่ถูกต้องจะมีผลทำให้เป็นการไม่มีการยื่นคำขอแต่สามารถแก้ไขได้โดยการให้มีการยื่นคำขอภายหลังได้ตามมาตรา ๕๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ หากมีการยื่นคำขอที่ประทับตราที่ถูกต้องในภายหลัง หนังสือรับรองที่ออกไปแล้วก็มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ กรมทะเบียนการค้าไม่ต้องยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองดังกล่าว

ที่มา : บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ความสมบูรณ์ของหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวซึ่งออกตามคำขอที่ไม่ได้มีการประทับตราสำคัญของบริษัทที่ถูกต้อง (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๘/๒๕๕๕)

Better Regulation
Better Life

จัดทำโดย นางสาวอุษรณ ไทยวัฒน์
กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



A จากความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q

คำถาม

การออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งให้ครบถ้วน ในขณะที่ออกคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะดำเนินการแก้ไขอย่างไร

A

คำตอบ

แม้คำสั่งทางปกครองไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งให้ครบถ้วนในขณะที่ยื่นคำสั่ง แต่ก็ไม่เป็นเหตุที่จะทำให้คำสั่งนั้นไม่สมบูรณ์ โดยสามารถนำ มาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดให้มี เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในภายหลัง มาใช้บังคับได้



ที่มา : บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง คำสั่งเพิ่มโทษที่ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่ง (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๔/๒๕๕๗)

Better Regulation
for **Better Life**

จัดทำโดย นางสาวอุษรณี ไทยวัฒน์
กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



✓ **OK** ✗

Q. คำถาม

คำสั่งเพิ่มโทษแก่ข้าราชการครูที่ระบุเพียงมาตราตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ที่กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่ได้อ้างอิงว่ากระทำความผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด เป็นคำสั่งที่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งแล้วหรือไม่



A. คำตอบ

คำสั่งเพิ่มโทษที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยไม่ได้รับข้อกฎหมายที่อ้างอิงให้สมบูรณ์ครบถ้วน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบการออกคำสั่งครบถ้วนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ที่มา : บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง คำสั่งเพิ่มโทษที่ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่ง (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๔/๒๕๕๗)

Better Regulation
for **Better Life**

จัดทำโดย นางสาวอุษรณี ไทยวัฒน์
กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

QUESTION & ANSWER

จากความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

Q

กรณีที่มีการมอบอำนาจให้ออกคำสั่งทางปกครองแทน หากเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจลงนามในคำสั่งโดยมิได้รับอนุญาตว่า "ปฏิบัติราชการแทน..." ต่อท้ายชื่อและตำแหน่งของตน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



A

เมื่อการมอบอำนาจกระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จะต้องถือว่าการออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจนั้น เป็นการกระทำในฐานะของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ถือว่าเป็นการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจ การที่มีได้ระบุว่า "ปฏิบัติราชการแทน..." ต่อท้าย จึงเป็นเพียงข้อผิดพลาดเล็กน้อย ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนได้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่อาจเป็นผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นต้องเสียไป



ที่มา : เรื่องสรีรที่ 97/2545 และคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 416/2556

Q & A ความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



Q กรณีที่ส่วนราชการได้ปลูกสร้างทางเดินลอยฟ้าริมน้ำ (Skywalk) ไปก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เจ้าท่าจะอนุญาตโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันที่ปลูกสร้างได้หรือไม่



A เมื่อโครงการดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการสั่งให้รื้อถอนจะเกิดความเสียหายแก่งบประมาณที่ใช้ปลูกสร้างและรื้อถอนและอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอื่น อีกทั้งการอนุญาตย้อนหลัง ก็ไม่ทำให้เสียสิทธิหรือไม่รอนสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งไม่ก่อความเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลอื่น

ดังนั้น เจ้าท่าจึงมีดุลพินิจพิจารณาอนุญาตโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันที่มีการปลูกสร้างได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๑) แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ ที่ให้เจ้าหน้าที่กำหนดเมื่อเวลาเริ่มมีผลของสิทธิตามคำสั่งทางปกครองได้

ที่มา บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนได้รับอนุญาต (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒๒/๒๕๖๕)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better
Regulation for Better
Life

Q & A ความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



Q



ผู้ยื่นข้อกล่าวหา



ยังไม่เห็นชอบ



ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติ ก็ห้ามว้ยฯ บัญญัติให้ว่าการการกัฟว้ยแห่ง
ประเทศไทยโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกัฟว้ยแต่ตั้งพนักงาน
ของการกัฟว้ยแห่งประเทศไทยคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการ
กัฟว้ย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การกัฟว้ยแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งให้
บุคคลหนึ่งดำรงตำแหน่งผู้ดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการกัฟว้ย
โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกัฟว้ย คำสั่งแต่งตั้ง
ดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรและจะสามารถแก้ไขอย่างไรได้บ้าง



A

เสนอข้อ
ให้คณะกรรมการใหม่

คณะกรรมการเห็นชอบ



สมบูรณ์ตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติ ก็ห้ามว้ยฯ บัญญัติให้การแต่งตั้งผู้ดำเนินการ
สำนักงานคณะกรรมการกัฟว้ยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
กัฟว้ยเสียก่อน เมื่อไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คำสั่ง
แต่งตั้งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งการปกครองที่ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย
อย่างไรก็ตาม คำสั่งนั้นย่อมมีผลบังคับจนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือ
สิ้นผลไปโดยระยะเวลาหรือโดยเหตุอันตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราช
บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น หากต่อมาได้มีการเสนอ
เรื่องให้คณะกรรมการกัฟว้ยและได้รับความเห็นชอบแล้วก็เป็นกาแก้ไข
ข้อบกพร่องของคำสั่งดังกล่าวและทำให้คำสั่งนั้นมีผลสมบูรณ์ตาม
มาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ที่มา: บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำเนินการสำนักงาน
คณะกรรมการกัฟว้ยที่ยังไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการกัฟว้ย (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๕๕/๒๕๖๐)

OCS

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Life
Regulation for Better

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

Better Regulation
for **Better Life**