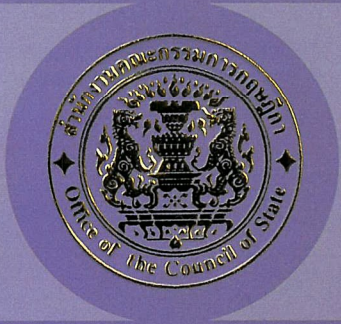




รายงานผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๒

สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



รายงานผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๒



จัดทำโดย สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



รายงานผลการปฏิบัติงาน
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๒

ISBN : 978 - 974 - 8013 - 36 - 7

จัดทำโดย :

สำนักกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ออกแบบและพิมพ์ที่ :

บริษัท ราไทยเพรส จำกัด

๑๑๑/๙๓-๙๕ ซ.สามเสน ๒๘ ถ.สามเสน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๖๖๙ ๐๓๐๐-๔

โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๕๘๗๐



คำนำ

รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๒ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๕ ส่วน คือ

- ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ส่วนที่ ๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ส่วนที่ ๓ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและผลงานในรอบปี ๒๕๕๒ เป็นการกล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดปัจจุบัน ผลงานและกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ส่วนที่ ๔ ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในรอบปีที่ผ่านมา และแนวทางการแก้ไข
- ส่วนที่ ๕ สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ส่วนที่ ๖ ภาคผนวก
 - ภาคผนวก ก. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในการตอบข้อหารือแก่อนุญาตของรัฐบาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 - ภาคผนวก ข. ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๒

สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สารบัญ contents



	หน้า
ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑
ส่วนที่ ๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๗
ส่วนที่ ๓ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และผลงานในรอบปี ๒๕๕๒	๓๗
ส่วนที่ ๔ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๔๓
■ ปัญหาและอุปสรรค	๔๔
■ แนวทางการแก้ไข	๔๕
ส่วนที่ ๕ สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๗
ส่วนที่ ๖ ภาคผนวก ก. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๕๕
ภาคผนวก ข. ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๒	๗๓

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การดำเนินงานทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ดำเนินงานเป็นไปโดยความถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับ สามารถรักษาประโยชน์ อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติในการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติใหม่ของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐเป็นของประชาชนและราชการต้องเป็นไปเพื่อประชาชน

ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในต่างประเทศ

การจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเริ่มครั้งแรกในประเทศสเปนใน ค.ศ. ๑๘๘๙ ซึ่งมีสาระที่ครอบคลุมกิจกรรมทางปกครองบางเรื่อง ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๒๕ ประเทศออสเตรียมีการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแห่งสหพันธ์ (Federal Law on General Administrative Procedure) โดยรวมเรื่องการจัดองค์กรทางปกครอง วิธีพิจารณา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการบังคับทางปกครองเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน ส่วนประเทศเยอรมนีมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของมลรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๖ (มลรัฐ Thuringen) และมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ใน ค.ศ. ๑๙๗๖ ในปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ที่ได้ตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใช้บังคับแล้วหลายประเทศ เช่น สเปน ออสเตรีย เยอรมนี ยูโกสลาเวีย สหรัฐอเมริกา ฮังการี เชโกสโลวาเกีย เปรู สวิตเซอร์แลนด์ บัลแกเรีย สวีเดน อาร์เจนตินา คอสตาริกา เวเนซุเอลา โคลอมเบีย ญี่ปุ่น เป็นต้น

ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศไทย

ในอดีต

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด และในการจัดทำร่างกฎหมายไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องหลักกฎหมายปกครองที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้เท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยในการปฏิรูปครั้งนั้น ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองยังไม่ได้มีการให้ความสำคัญเท่าใดนัก โดยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไปตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความสะดวกในการปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ

ในปัจจุบัน

นักวิชาการของไทยได้เริ่มกล่าวถึงความสำคัญที่จะจัดให้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ (โดย ผศ. สมยศ เชื้อไทย ได้เขียนบทความ เรื่อง **“ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”** ในวารสารนิติศาสตร์) และใน พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมกันนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เร่งรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันจะเป็นการสร้างหลักประกันหรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากระเบียบและการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบภายในเพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินการ และระยะเวลาการปฏิบัติราชการขึ้น อันเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งมีกรรมการหลายท่านให้ความเห็นว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ก็จะเป็นการดีเพื่อช่วยเร่งการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น

ต่อมา ในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ได้มีแนวทางว่า จะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจัดช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง

คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองได้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวจนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมนีเป็นแนวทางในการยกร่าง และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีร่างกฎหมายต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าว

ต่อมา ในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้รับการสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลคณะเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐบาลของนายอานันท์ฯ คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้ร่วมกันพิจารณาจนสำเร็จ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่ทันเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก็มีการยุบสภาเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนกระทั่งในรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาจนกระทั่งตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปัจจุบัน

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

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังได้กำหนดให้มี คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และ ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้รายละเอียดประกอบพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นไปในทางเดียวกัน โดยมีสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

- การให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ โดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐ
- การเสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
- การจัดสัมมนาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
- การให้บริการจัดวิทยากรเพื่อบรรยายเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ
- การจัดพิมพ์เอกสารเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักศึกษา และบุคคลทั่วไป

ผลการปฏิบัติงานดังกล่าวก่อให้เกิดการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและ เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้ทราบถึงสิทธิ ของตนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ทำคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้สิทธินั้นได้แย้งกับเจ้าหน้าที่ได้

การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองจากเดิมที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจปกครองและประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้ อำนาจปกครอง โดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ และประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบ สิทธิของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และประชาชนก็มีสิทธิบางประการ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นดังจะกล่าวต่อไป

ผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ที่จะมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นคู่กรณี ในกระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

๑. คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้
๒. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลด้วย
๓. คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ด้วย ถ้าไม่มีการแจ้งเรื่องดังกล่าวอาจมีผลให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง
๔. ผลของคำสั่งทางปกครอง ใช้บังคับบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

คู่กรณี หมายถึง ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

คู่กรณี แบ่งได้ ๓ ประเภท ดังนี้

๑. ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ เช่น นาย ก. ไปขอยกโฉนด แล้วยนาย ข. ก็มาคัดค้านการยกโฉนดที่ดิน นาย ก. เป็นผู้ยื่นคำขอ ส่วนนาย ข. เป็นผู้คัดค้านคำขอ
๒. ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง คือ ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย
๓. ผู้ที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นถูกกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง เช่น นาย ก. ยื่นขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน แต่ว่าที่ดินของนาย ก. ที่จะสร้างโรงงานไปติดกับที่ดินนาย ข. นาย ข. เกรงว่าถ้านาย ก. ได้รับอนุญาตให้เปิดโรงงาน ที่ดินนาย ข. อาจจะได้รับผลกระทบจากเสียง น้ำเสีย เช่นนี้ นาย ข. คือผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง

สิทธิของคู่กรณี

๑. สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๓
๒. สิทธิในการมีที่ปรึกษา ตามมาตรา ๒๓ หรือผู้ทำการแทน ตามมาตรา ๒๔
๓. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิและหน้าที่ต่างๆจากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๒๗ หากมีข้อบกพร่องที่เกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่ต้องแนะนำให้ทราบเพื่อให้คู่กรณีได้แก้ไข
๔. สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาอย่างสมบูรณ์ โดยเจ้าหน้าที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙
๕. สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ และมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๓๐
๖. สิทธิในการขออุทธรณ์พยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒
๗. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ตามมาตรา ๓๓
๘. สิทธิที่จะได้ทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งคำสั่ง ตามมาตรา ๓๗
๙. สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์ และระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๐

กรณีตัวอย่าง “คู่กรณี” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตัวอย่างที่หนึ่ง

นาย ง. ยื่นคำขอเปลี่ยนชื่อต่อนายทะเบียนราษฎร ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่นายทะเบียนไม่อนุญาต โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การไม่อนุญาตให้เปลี่ยนชื่อของนายทะเบียนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล นาย ง. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยตรงย่อมเป็นคู่กรณีในเรื่องดังกล่าว และมีสิทธิต่างๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่างที่สอง

นาย ก. ต้องการก่อสร้างอาคารพาณิชย์สามชั้นจึงได้ไปขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ไม่ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการอนุญาตหรือการสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอ และนาย ก. ย่อมเป็นคู่กรณีในเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยตรง เพราะเป็นผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และสามารถใช้สิทธิต่างๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

นอกจากนี้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วจึงอนุญาตให้นาย ก. ก่อสร้างอาคารได้ แต่ปรากฏว่าอาคารที่นาย ก. ก่อสร้างนั้นรุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นของนาย ข. เมื่อการอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครอง นาย ข. จึงเป็นคู่กรณีในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบจากคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว และมีสิทธิต่างๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นกัน

ตัวอย่างที่สาม

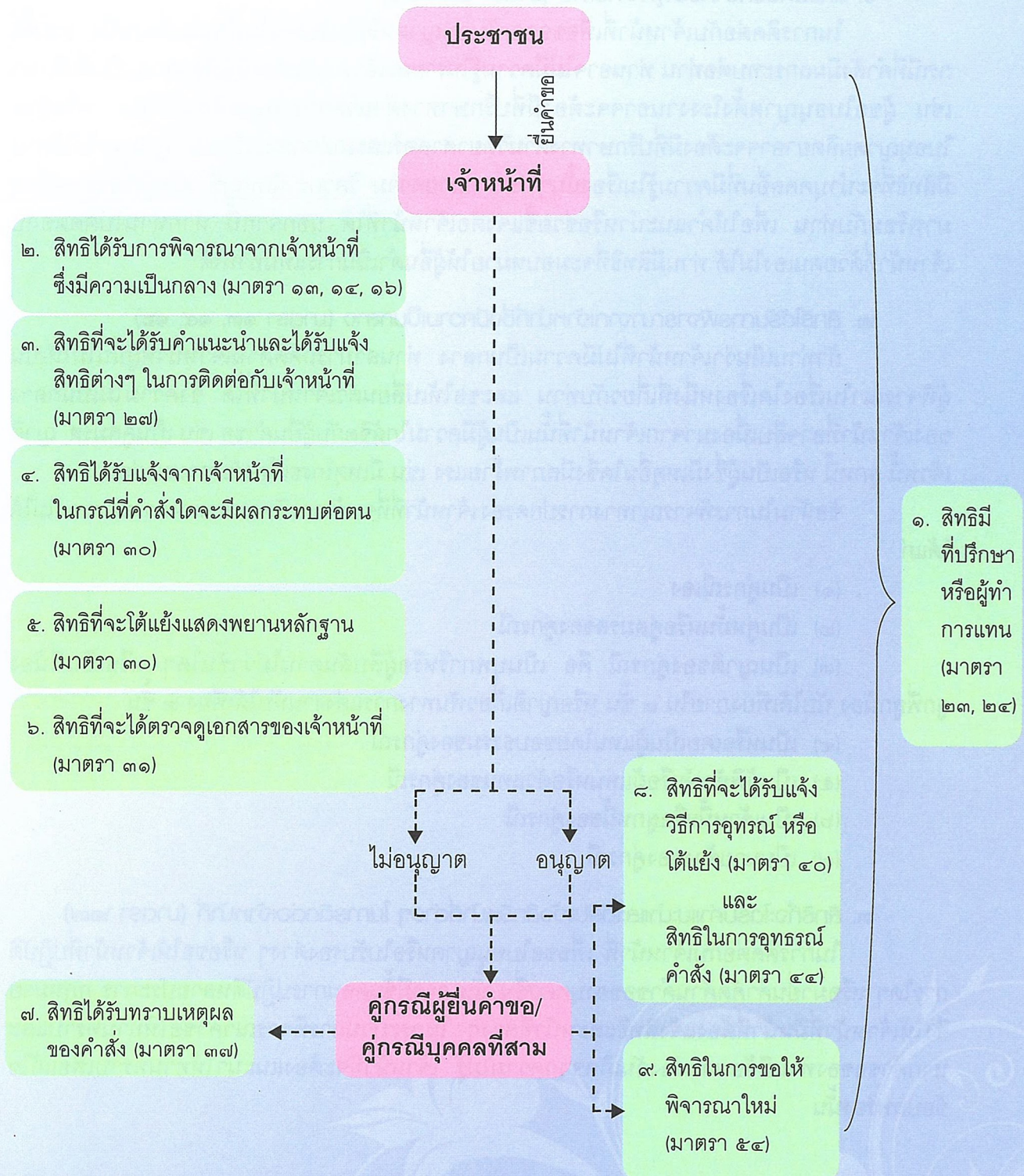
นาย ค. เป็นผู้เช่าอาคารทำชั้นริมถนนซึ่งต่อเติมผิดแบบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้นาย ค. เจ้าของอาคาร รื้อถอนอาคารภายใน ๓๐ วัน ซึ่งคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นคำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออก โดยกำหนดหน้าที่ให้นาย ค. ต้องรื้อถอนอาคารจึงเป็นการสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อนาย ค. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว นาย ค. จึงเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคู่กรณี นาย ค. ย่อมสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

ตัวอย่างที่สี่

นาย จ. เป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง ถูกมหาวิทยาลัยสั่งพักการศึกษาหนึ่งภาคเรียน เนื่องจากถูกตัดคะแนนความประพฤติครบ ๖๐ คะแนน คำสั่งพักการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของนักศึกษา จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง นาย จ. ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นคู่กรณีที่มีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการ

หากคุณเป็นผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
คุณจะใช้สิทธิโดยมีขั้นตอนอย่างไร



สิทธิประชาชนเมื่อติดต่อหน่วยงานราชการ

เมื่อท่านต้องไปติดต่อกับหน่วยงานราชการเพื่อขออนุญาต ขออนุมัติ หรือขอยกใบรับรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ท่านมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังต่อไปนี้

๑. สิทธิที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓, ๒๔)

ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุญาตหรือใบรับรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมทั้งกรณีที่คำสั่งมีผลกระทบต่อท่าน ท่านอาจไม่มีความรู้ในรายละเอียด และต้องมีผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา เช่น ผู้ขอใบอนุญาตตั้งโรงงานอาจจะต้องมีที่ปรึกษาทางด้านวิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม หรือผู้ขอใบอนุญาตผลิตยาอาจจะต้องมีที่ปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเภสัชกรรม เป็นต้น กฎหมายจึงให้ท่านมีสิทธิที่จะนำบุคคลอื่นที่มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ เช่น ทนายความ วิศวกร นักบัญชี หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ มาพร้อมกับท่าน เพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ หากท่านไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองไม่ได้ ท่านมีสิทธิที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนท่านได้

๒. สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง (มาตรา ๑๓, ๑๔, ๑๖)

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

ข้อห้ามในการพิจารณาทางการปกครองเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางการปกครองไม่ได้ ได้แก่

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายใน ๓ ชั้น หรือญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงานนับได้เพียง ๒ ชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของคู่กรณี
- (๕) เป็นผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๖) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณี
- (๗) เป็นนายจ้างของคู่กรณี

๓. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ต่างๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๒๓)

ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เพื่อขออนุญาตหรือใบรับรองต่างๆ หรือขอให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ การใดๆ หรือมายื่นคำคัดค้านคำขอของบุคคลอื่น นั้น อาจมีขั้นตอนการปฏิบัติหลายประการ กฎหมาย จึงให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาคำขอให้ท่านทราบและ หากคำขอของท่านมีข้อบกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่จะต้องแนะนำให้ท่านทราบเพื่อแก้ไข ข้อบกพร่องนั้น

๔. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่ตน (มาตรา ๓๐)

หากเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของท่าน ท่านมีสิทธิได้รับแจ้งรายละเอียดและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่เสมอ เพื่อให้ท่านมีโอกาสได้ทราบและสามารถป้องกันสิทธิของตนก่อนที่จะมีคำสั่งในเรื่องนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ทราบ ทำให้ท่านไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง ท่านที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งก็อาจขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องนั้นใหม่ได้ เช่น การออกคำสั่งให้ปิดโรงงาน จะต้องแจ้งให้เจ้าของโรงงานทราบ หรือมีผู้ขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน จะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงทราบด้วย

๕. สิทธิที่จะได้ยังแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)

ในกรณีที่ท่านประสงค์จะได้ยังแสดงพยานหลักฐานใดๆ เนื่องจากเห็นว่าเอกสารและหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาคำขอของท่านไม่ถูกต้อง ท่านสามารถนำพยานหลักฐานต่างๆ ยื่นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ได้เสมอ และเจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสท่านแสดงพยานหลักฐานพอสมควร เว้นแต่เป็นกรณีรีบด่วนหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

๖. สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)

เมื่อการพิจารณาคำขอต่างๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท่าน เจ้าหน้าที่จึงไม่มีความจำเป็นที่จะปกปิดเอกสารที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา เว้นแต่กรณีที่เป็นความลับเท่านั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ท่านมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาได้เพื่อให้ท่านตรวจสอบความถูกต้อง และอาจโต้แย้ง ชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้

๗. สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)

กรณีที่มีคำสั่งเป็นหนังสือ ท่านมีสิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ อันประกอบด้วย ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจของการออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ ได้ เพื่อให้ท่านทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำขอโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อันจะทำให้ท่านสามารถโต้แย้งได้โดยถูกต้อง ทั้งการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง หรือการฟ้องต่อศาลปกครอง

๘. สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐, ๔๔)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งให้ท่านปฏิบัติตามหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของท่าน ท่านสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ในการออกคำสั่งต่างๆ เจ้าหน้าที่จึงต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมทั้งระเบียบวิธีการยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่ง เพื่อให้ท่านได้ทราบด้วย และหากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิและวิธีการอุทธรณ์ไว้ จะทำให้ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ของท่านขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งครั้งแรก

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๑) กรณีคำสั่งใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

(๒) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

(๓) การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้หยุดการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะมีการสั่งให้หยุดการบังคับ

(๔) ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

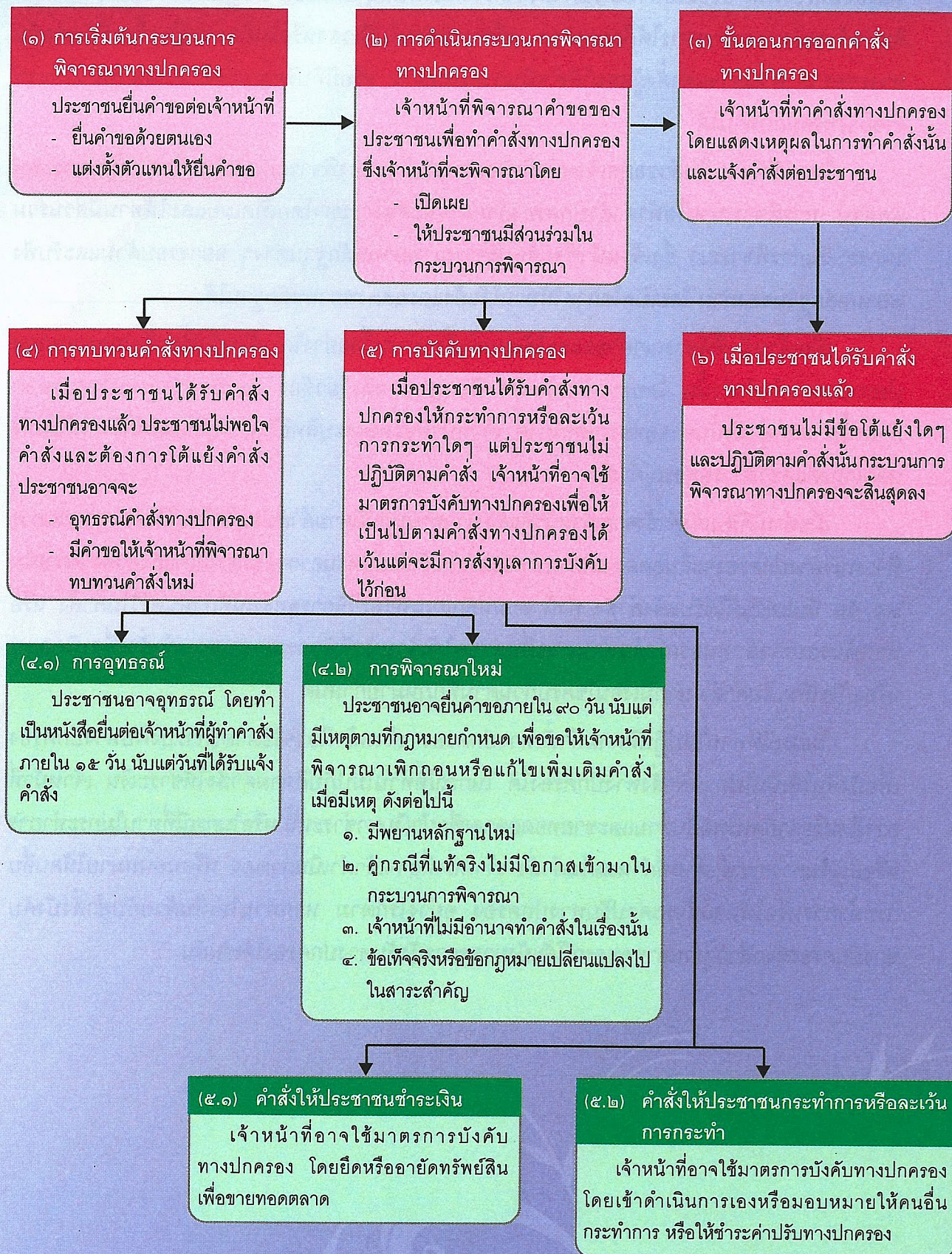
(๕) ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมทั้งเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวัน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ซึ่งอาจขยายเวลาได้อีกสามสิบวัน

๙. สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งให้ท่านปฏิบัติตามหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของท่าน หากท่านไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ท่านอาจยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งได้ ต่อเมื่อท่านมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นกรณีที่ท่านเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่แท้จริง แต่ท่านไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาทำคำสั่งนั้นตั้งแต่ต้น หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งนั้น หรือข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้พิจารณาออกคำสั่งนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ท่าน ทั้งนี้ ท่านต้องยื่นขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ท่านรู้เหตุที่ขอให้พิจารณาใหม่ได้



แผนภาพแสดงขั้นตอนการติดต่อหน่วยงานราชการ
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



เมื่อท่านต้องไปติดต่อกับหน่วยงานราชการเพื่อขอใบอนุญาต หรือขออนุมัติ หรือขอใบรับรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเมื่อท่านได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติในเรื่องใดๆ ท่านอาจติดต่อกับหน่วยงานราชการได้ด้วยตนเอง หรือหากท่านไม่มีเวลาหรือไม่มีความรู้ในเรื่องที่ติดต่อกับทางราชการ ท่านอาจแต่งตั้งผู้แทนให้ดำเนินการแทนท่าน หรือมีที่ปรึกษาเพื่อไปติดต่อกับหน่วยงานราชการพร้อมกับท่านได้

ในกรณีที่ท่านยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทำคำสั่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อนาน การพิจารณาเพื่อทำคำสั่งปกครองดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและให้ท่านมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ อย่างรอบด้านและรับฟังพยานหลักฐานของท่าน โดยเปิดโอกาสให้ท่านได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้

เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอและได้ออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เจ้าหน้าที่จะต้องแสดงเหตุผลประกอบการทำคำสั่งนั้น โดยระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อสนับสนุนในการออกคำสั่งนั้น หากคำสั่งนั้นอาจอุทธรณ์ต่อไปได้ เจ้าหน้าที่จะต้องระบุสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง พร้อมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง

เมื่อท่านได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่แล้ว หากท่านปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีข้อโต้แย้ง กระบวนการพิจารณาทางปกครองจะสิ้นสุดลง แต่หากท่านไม่พอใจคำสั่งนั้นท่านอาจจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่ง หรือหากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วท่านอาจยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง หากมีเงื่อนไขครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่ท่านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ ในกรณีที่ท่านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินท่านและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ หรือในกรณีที่ท่านไม่กระทำการหรือละเว้นการกระทำตามที่กำหนดในคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจเข้าดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้คนอื่นกระทำการหรือให้ท่านชำระค่าปรับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากท่านไม่เห็นด้วยกับคำสั่งบังคับทางปกครองดังกล่าว ท่านอาจอุทธรณ์โต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองได้เช่นกัน

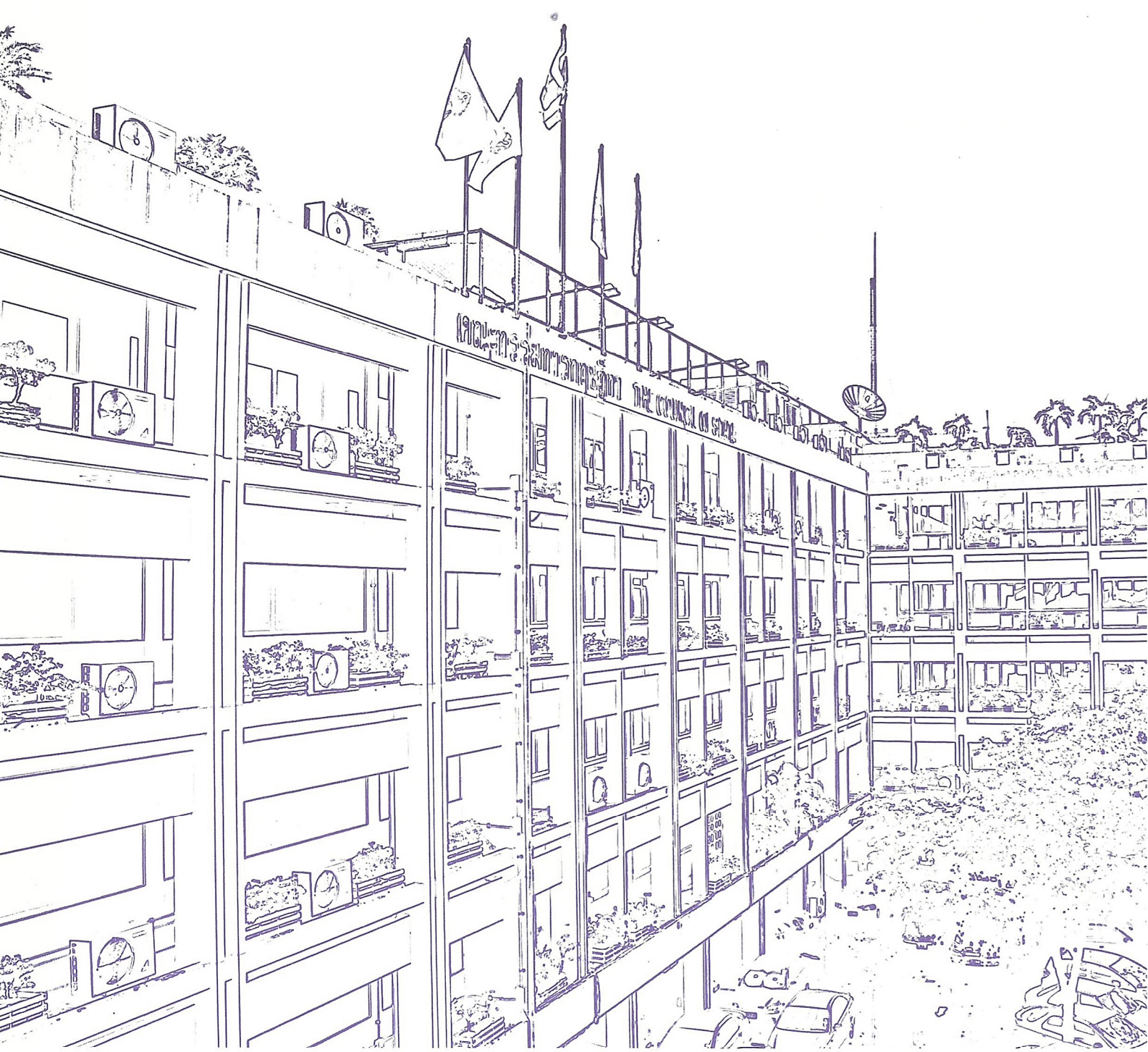
ตัวอย่าง

นางสาวชนนีต้องการต่อเติมอาคารพาณิชย์ขนาดสี่ชั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดว่า นางสาวชนนีต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น นางสาวชนนีจึงได้ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในการยื่นคำขอใบอนุญาต ครั้งแรกนี้ นางสาวชนนีนำเอกสารมาไม่ครบ จึงต้องกลับไปนำเอกสารมายื่นเพิ่มเติม ต่อมาปรากฏว่า นางสาวชนนีมีอาการบาดเจ็บที่ข้อเท้า ไม่สามารถไปยื่นคำขออนุญาตได้ด้วยตนเอง นางสาวชนนีจึงได้มอบหมายให้นางสาวหญิงวรรณไปยื่นคำขอใบอนุญาตแทน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอใบอนุญาต และได้พิจารณาเอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารแล้ว ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่เห็นว่า แบบของอาคารที่นางสาวชนนีขออนุญาตต่อเติมนั้น ไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงได้แจ้งให้นางสาวชนนีมายื่นเอกสารเกี่ยวกับแบบของอาคารเพิ่มเติม นางสาวชนนีเกรงว่าตนไม่สามารถอธิบายเรื่องแบบของอาคารให้เจ้าหน้าที่เข้าใจได้ ในวันที่ยื่นเอกสารเกี่ยวกับแบบของอาคารเพิ่มเติม นางสาวชนนีจึงได้ให้นายหริพันธุ์ ซึ่งเป็นวิศวกรควบคุมการก่อสร้างไปเป็นผู้อธิบายเกี่ยวกับแบบของอาคารด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารเพิ่มเติม และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจาก นางสาวชนนีและนายหริพันธุ์แล้ว แต่ยังคงมีความเห็นว่าแบบของอาคารที่ขอต่อเติมนั้น ยังไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้นางสาวชนนีต่อเติมอาคารพาณิชย์ พร้อมทั้งแจ้งในคำสั่งว่า นางสาวชนนีมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

เมื่อนางสาวชนนีได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารพาณิชย์แล้ว ปรากฏว่านางสาวชนนีไม่เห็นด้วยกับการไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารดังกล่าวจึงได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ซึ่งมีผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อเติมอาคารได้

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความสำคัญต่อทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ กฎหมายนี้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิหลายประการในการติดต่อกับทางราชการ เช่น สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะรับทราบเหตุผลของคำสั่ง ฯลฯ ซึ่งสิทธิต่างๆ เหล่านี้มีผลให้การยื่นคำขอใบอนุญาต ขออนุมัติ หรือขอไต่สวนของประชาชนจะได้รับการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ในขณะที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิต่างๆ ของประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะหากเจ้าหน้าที่ละเลยสิทธิประการใดประการหนึ่งของประชาชนแล้ว อาจมีผลให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอของประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ควรให้ความสำคัญต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ตนได้ทราบถึงสิทธิต่างๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ



ส่วนที่ ๒

สาระสำคัญของ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙



ส่วนที่ ๒

สาระสำคัญของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง W.ฟ. ๒๕๓๙

๑. บททั่วไป

๑.๑ วันที่บังคับ (มาตรา ๒) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป

๑.๒ ความเป็นกฎหมายกลาง (มาตรา ๓) กรณีไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือมีแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายนี้ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เว้นแต่กรณีของขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ

๑.๓ กรณียกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายนี้ (มาตรา ๔)

(๑) การดำเนินงานของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี

(๒) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง คือ ในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง มิใช่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

(๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งการดำเนินการในกระบวนการวิธีพิจารณาการบังคับคดี การวางทรัพย์

(๕) การวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) การดำเนินนโยบายต่างประเทศ

(๗) ราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร

(๘) การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว

(๙) การดำเนินการขององค์กรทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม

(๑๐) การดำเนินการที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้น

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

๒. เจ้าหน้าที

๒.๑ ความหมายของ “เจ้าหน้าที” (มาตรา ๕)

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล (คณะกรรมการ) และไม่ว่า
จะเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ
หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ เช่น สภานายความ แพทย์สภา ช่างรังวัดเอกชน เป็นต้น

๒.๒ เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

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

- (ก) เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง
- (ข) เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (ค) เจ้าหน้าที่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องหรือเป็นญาติ
ทางการสมรสของคู่กรณี
- (ง) เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือตัวแทนของคู่กรณี
- (จ) เจ้าหน้าที่เป็นเจ้านาย ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี
- (ฉ) กรณีอื่นๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

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

๒.๓ ข้อยกเว้นกรณีของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือเข้าข่ายขาดความเป็นกลางสามารถทำคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา ๑๘)

- (๑) กรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วนหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ
- (๒) สิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยแก้ไขไม่ได้
- (๓) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น

กรณีเหล่านี้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสามารถทำคำสั่งทางปกครองได้ แต่ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ความจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งได้พิจารณาและทำคำสั่งโดยความเป็นธรรม

๒.๔ การดำเนินการเมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลาง

- (๑) เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหยุดการดำเนินการเองและรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป
ชั้นหนึ่งทราบเพื่อมีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ (๑))

- (๒) เมื่อคู่กรณีคัดค้านให้หยุดการดำเนินการและรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป
ชั้นหนึ่งทราบเพื่อมีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔)

- (๓) หากเป็นกรณีของการเป็นกรรมการให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยโดยกรรมการที่ถูกคัดค้านไม่สามารถอยู่ร่วมในที่ประชุมได้ (มาตรา ๑๕)

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

(๕) การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ (มาตรา ๑๗)

๓. คู่กรณี

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

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

(๔) ผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินที่สร้างโรงงาน

๓.๒ ความสามารถของคู่กรณี ผู้ที่เป็นคู่กรณีจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๒)

๓.๓ สิทธิของคู่กรณี

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

๒.๑ ประเภทของตัวแทน

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

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีกับตัวแทน

- (๑) เมื่อได้ตั้งตัวแทนไว้แล้ว เจ้าหน้าที่จะเรียกให้คู่กรณีกระทำการไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นหน้าที่โดยตรงของคู่กรณี ซึ่งจะต้องกระทำการด้วยตนเอง

(๒) เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๓ ความสิ้นสุดของการเป็นตัวแทน

(๑) คู่กรณีบอกเลิกการให้เป็นตัวแทน ถ้าเป็นกรณีที่มีการตั้งตัวแทนร่วม และตัวแทนร่วมเป็นบุคคลธรรมดา คู่กรณีแต่ละรายมีอิสระที่จะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนได้

(๒) คู่กรณีถึงแก่ความตายหรือความสามารถของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไปไม่มีผลทำให้ความเป็นตัวแทนระงับลง เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายจะถอนการตั้งตัวแทน

๔. การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

ก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ไม่มีกฎหมายกลางกำหนดกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ กฎหมายแต่ละฉบับมักมีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำหรืองดเว้นกระทำการ อนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แต่มักไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่าในการออกคำสั่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างไร หรือแม้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการ ก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ทำให้การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย เช่น สั่งการโดยเข้าใจข้อเท็จจริงผิดหรือทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้ในส่วนที่ ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๓ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

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

(๒) หลักการพิจารณาแบบใดส่วน เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองต้องรับผิดชอบในการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่การพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน (เช่น กรณีขอรับใบอนุญาต) หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง (เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต) โดยเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ดังนี้

(๒.๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาอย่างชัดเจน และคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

(๒.๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๘) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริง ก็จะต้องทำการตรวจสอบโดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ มิเช่นนั้นหากเกิดความผิดพลาดขึ้นอาจต้องร่วมรับผิดชอบ หรือมีอาจเรียกร้องค่าเสียหายได้

(๓) หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา หลักการในข้อนี้ใช้ควบคู่กับหลักการใดส่วนตามข้อ ๒ และก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

(๓.๑) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการ รวมถึงผลกระทบสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา ๒๗) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐

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

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

(๔) กำหนดให้การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน มาตรา ๓๓ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาตามความเหมาะสมเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๕. แบบของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๓๔ กำหนดเป็นหลักการว่า คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจา หรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในกรณี จำเป็นเร่งด่วนหรือโดยสภาพการณ์คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือรูปแบบอื่นก็ได้ แต่หากกฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออก คำสั่งก็ไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่นได้ เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน สำหรับคำสั่ง ทางปกรองนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ คือ

(๕.๑) คำสั่งด้วยวาจาโดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งในกรณีเร่งด่วนและมีได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงกรณีเกิดเพลิงไหม้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรภายใน ๗ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง โดยขอให้ยืนยันเป็น หนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕)

(๕.๒) คำสั่งเป็นหนังสือ มาตรา ๓๖ กำหนดให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องมีรายการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้ วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และ มาตรา ๓๗ ได้กำหนดให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็น สาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงและข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ การบังคับให้ คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่งอันมีผล เป็นการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้ อีกทั้งทำให้คู่กรณีได้ทราบว่าตนได้รับการปฏิบัติถูกต้อง หรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาทบทวนในกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๗ ได้กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่ต้องจัดให้มีการให้ เหตุผลไว้ ๕ กรณี ดังนี้คือ

(๑) ผลของคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากไปกระทบสิทธิบุคคลอื่น เช่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขอบเปิดกิจการสถานเริงรมย์ หรือ ขอต้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งต้องให้เหตุผลที่ทางกรอนุญาตไว้ด้วย

(๒) เหตุผลนั้นรู้โดยไม่ว่าจำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายกำหนด

(๓) กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผล แต่อาจให้เหตุผลใน ระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้

(๔) การออกคำสั่งด้วยวาจาซึ่งจะระบุเหตุผลไม่ได้โดยสภาพ

(๕) กรณีเร่งด่วนหากระบุเหตุผลอาจทำให้การงานล่าช้าเกินควร

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบังคับให้แสดงเหตุผลและกรณีมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ได้ รับมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง จะต้องระบุเหตุผลไว้พร้อมกับคำสั่ง การไม่ให้เหตุผลย่อม เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

(๕.๓) คำสั่งโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานตำรวจจราจร สัญญาณธงของเจ้าหน้าที่การรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า หรือสัญญาณไฟจราจร สัญญาณไฟกระพริบของประกาศาร ซึ่งโดยลักษณะเป็นคำสั่งประเภทหนึ่ง

นอกเหนือจากรูปแบบของคำสั่งทางปกครองแล้ว มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่ง โดยมีเงื่อนไขบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีประกันชีวิตผู้โดยสาร เงื่อนไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามความเหมาะสมแก่กรณี ได้แก่

(๑) กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันใด และสิ้นสุดในวันใด

(๒) กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้น หรือออกใบอนุญาตขับขีให้ แต่มีเงื่อนไขสิ้นสุดผลหากตรวจสายตาไม่ผ่านใบอนุญาตสิ้นสุดผลทันที

(๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยานอันตรายให้ เพราะยังไม่มียาอื่นที่มีประสิทธิภาพดี โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้ หากทราบว่ามียานอันตรายแก่ผู้ใช้

(๔) กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรม แต่ต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๖. ผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๒ วางหลักไว้ชัดเจนว่าคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น คำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา หรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น หากไม่กระทำผิดวิธีพิจารณาหรือขาดความชัดเจนในรูปแบบในสาระสำคัญ สำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองอาจแยกเป็น ๒ กรณีดังนี้

(๖.๑) การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา ขั้นตอนในการทำคำสั่งทางปกครองไม่ใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง หากเนื้อหาบกพร่องก็ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสถานเดียว หากเนื้อหาถูกต้องแต่บกพร่องในเรื่องวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก้ไขข้อบกพร่องได้ ๔ กรณี คือ

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

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้วคำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี แต่หากคำสั่งที่ออกมามีข้อบกพร่องโดยรับฟังน้อยเกินไป ไม่มีเอกสารครบถ้วน หากภายหลังได้รับฟังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลังถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๖.๒) การแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการแล้วคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง มาตรา ๔๓ วางหลักว่า เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตามและถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถอ้างคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องต่อไป ฉะนั้น มาตรา ๔๓ วรรคสอง จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรียกผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุใดที่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวต่อไป

๗. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

(๗.๑) หลักทั่วไป

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดและในชั้นใดก็ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์ หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง) เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนจะต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๙ วรรคสอง) โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองและต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

(๗.๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดและบางส่วนโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง)

(๓) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ถ้าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้ (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง) กรณีดังต่อไปนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

(ก) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ

(ข) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(ค) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๗.๓) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีนั้นมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น การคงคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีกหรือการเพิกถอนคำสั่งนั้นไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกด้วย (มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง)

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

(ก) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้

(ข) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนด
เวลา

(ค) มีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(ง) มีบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งการเพิกถอนจะจำกัดให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับ
ประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ประโยชน์สาธารณะ

(จ) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์
ที่แบ่งแยกได้

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน
โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้
(มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

(ก) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ
คำสั่งทางปกครอง

(ข) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตาม
เงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

(๗.๔) การเยียวยาประโยชน์ที่เสียหาย

(๑) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ก) ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่ง
ทางปกครองจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่จะต้องพิจารณาจากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของ
ผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืน
ประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักลามิคควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทาง
ปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้อง
คืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่)

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

(๒) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุในข้อ ๗.๓ (๒) (ค) (ง) และ (จ) ย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๘. คู่กรณีขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๗ ถึงมาตรา ๕๓ กระบวนวิธีพิจารณากรณีมีการขอให้พิจารณาใหม่ อาจแยกออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนคือ

(๘.๑) ขั้นตอนการพิจารณาคำขอ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการรับคำขอไว้ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) ต้องมีการยื่นคำขอโดยคู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง)

(๓) คู่กรณีต้องไม่ทราบเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อน โดยมิใช่ความผิดของตน (มาตรา ๕๔ วรรคสอง)

(๔) คำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔ วรรคสาม)

(๘.๒) ขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่

ซึ่งเป็นขั้นตอนพิจารณาว่ากรณีเข้าเงื่อนไขสมควรจะมีการพิจารณาใหม่ให้หรือไม่ โดยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุที่จะต้องพิจารณาใหม่ให้หากมีคำขอด้วยกัน ๔ ประการคือ

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

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒))

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

(๔) คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

(๘.๓) ขั้นตอนการพิจารณาตัดสิน

ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริงอีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่า มีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่มีการฟังเป็นยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบ ต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ประการใด

๙. การบังคับทางปกครอง

(๙.๑) ความหมายของ “การบังคับทางปกครอง”

การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชน ที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

(๙.๒) ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

ขอบเขตของการบังคับทางปกครองแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) ในด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่คำสั่งทางปกครองเป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือหนังสือรับรองสัญชาติ เป็นต้น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องมีการบังคับทางปกครอง

(๒) ในด้านตัวบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง

บุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง ได้แก่ ประชาชนที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๕๕)

(๙.๓) หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ก็มิได้ละเลยพิจารณาในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (มาตรา ๖๓) ดังนั้น ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(๑) หลักความสมเหตุสมผล (มาตรา ๕๖ วรรคสาม)

(๒) หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น (มาตรา ๕๖ วรรคสาม)

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

(๙.๔) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน โดยก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ประชาชนผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง) นอกจากนั้น มาตรการบังคับทางปกครอง

ดังกล่าวข้างต้นเจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เช่นเดียวกัน (มาตรา ๖๑)

(๙.๕) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการแทน

โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ (มาตรา ๕๘ (๒))

(๒) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน (มาตรา ๕๘ (๒)) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในข้อ (๑) และข้อ (๒) เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้น กระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีก่อน โดยคำเตือนดังกล่าว จะต้องมียกเลื่อยติดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น

(๙.๖) การขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจ

ในการที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองนั้น หากมีความจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ (มาตรา ๖๐ วรรคสอง)

(๙.๗) สิทธิในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง

ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองเป็นไปทำนองเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีทั่วไป (มาตรา ๖๒)

๑๐. ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

(๑๐.๑) ระยะเวลา

การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้อง มีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง การนับระยะเวลาหากกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับ วันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง) สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองฯ มิได้กล่าวถึง กรณีก็จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ กล่าวคือต้องนับระยะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริงในกรณีที่วันสุดท้าย ของกำหนดเวลาเป็นวันหยุดและเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการนั้น ให้นับวันหยุดนั้น รวมเข้ากับระยะเวลาด้วย เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือ คำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้นๆ เนื่องจากในวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อด้วยได้ (มาตรา ๖๔ วรรคสองและวรรคสาม)

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาขยายให้อีกได้ ซึ่งโดยปกติก็จะต้องนับเวลาที่ขยายต่อไปจากกำหนดเวลาเดิม แต่อย่างไรก็ดี ถ้าระยะเวลาเดิมได้สิ้นสุด ลงแล้วและการสิ้นสุดเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้เวลานานในการพิจารณา ต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และได้มีคำสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตภายหลังสิ้นสุดใบอนุญาตเดิม เจ้าหน้าที่ก็อาจขยายกำหนดเวลาการอนุญาตให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นสุดอายุ เพื่อให้ ผู้รับใบอนุญาตได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันได้ (มาตรา ๖๕) นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายใน เวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยมิใช่ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียก ให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูก โจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ดังนี้ ย่อมมีคำขอให้ เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖)

(๑๐.๒) อายุความ

โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ดี หากผู้ได้รับคำสั่ง ทางปกครองหรือผู้ถูกบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำสั่งดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดอยู่ คือไม่นับเดินระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณา จะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มีใช้การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ เพื่อให้โอกาสผู้นั้นได้ใช้สิทธิ ของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณา โดยไม่กระทบถึงอายุความในการ ฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา ๖๗)

(๑๐.๓) การแจ้ง

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองตลอดจนขั้นตอนการพิจารณาหรือ การอื่นๆ โดยเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ โดยการแสดงด้วยวิธีการต่างๆ ให้ผู้รับคำสั่งทราบความหมายได้ ไม่ว่าจะเป็น การใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง ฯลฯ โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็น อย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๖๘) ซึ่งย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง แต่อย่างไรก็ดี หากผู้รับแจ้งต้องการให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งก็เป็นการยืนยันการแจ้งด้วยวาจาที่มี

ผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง การแจ้งเป็นหนังสือจะมีผลตั้งแต่ส่งหนังสือไปถึงผู้รับ ไม่ว่าจะส่งต่อหน้าผู้รับนั้น หรือส่งไปยังภูมิลำเนา ซึ่งรวมไปถึงที่อยู่ที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่พบ ผู้รับและได้มีการวางหรือปิดหนังสือนั้นไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา ๗๐) การส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ (มาตรา ๗๑) และในกรณีจำเป็น การส่งทางโทรสาร (มาตรา ๗๔) ก็เป็นวิธีการที่กฎหมายรับรองด้วย การปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนา ก็สามารถกระทำได้ หากเป็นกรณีที่มีผู้รับเกิน ๕๐ คน (มาตรา ๗๒) สำหรับการประกาศหนังสือพิมพ์ ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถกระทำได้ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือภูมิลำเนาหรือในกรณีที่มีผู้รับเกิน ๑๐๐ คน (มาตรา ๗๓)

๑๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๑๑.๑) การใช้บังคับ

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลากฎหมายอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้น คู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ (มาตรา ๓ วรรคสอง) ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้วยังให้ใช้กระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา ๔๗) แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองอยู่ ๒ ประเภท ที่แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลากฎหมายอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้ แต่ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ได้แก่

(๑) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้นๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๘)

(๑๑.๒) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๑) ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งได้แก่ ผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบหรืออาจถูกระทบกระทบโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้อื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นหรือมิใช่คู่กรณีจะอุทธรณ์ไม่ได้ (มาตรา ๔๔)

(๒) ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

(๓) กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

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

(๑๑.๓) รูปแบบของคำอุทธรณ์

(๑) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ

(๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน

(๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อความดังกล่าวเป็นแต่เพียงแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมดก็เพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๑๑.๔) การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองตามคำอุทธรณ์ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน(มาตรา ๔๖) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าคุณเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เห็น ด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายใน กำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วก็ต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่โดยทั่วไปแล้วก็คือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นตามสายงานบังคับบัญชาตนเอง (มาตรา ๔๕ วรรคสาม) ซึ่งผู้มี อำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับ รายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อน ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าวและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลา พิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก (มาตรา ๔๕ วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณา คำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง (มาตรา ๔๖)

(๑๑.๕) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่ง แทนคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้เป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง แต่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองเดิมจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไรก็จะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓)

(๑๑.๖) การทูลเกล้าการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมี ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้า การบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

๑๒. คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

บทบัญญัติในหมวด ๕ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ๑๐ ประการ ตั้งแต่มาตรา ๗๕ ถึงมาตรา ๘๔ แต่มีปัญหาพื้นฐาน ๓ ประการที่จะต้องพิจารณาก่อนจะไปพิจารณาในรายละเอียดทั้ง ๑๐ ประการข้างต้น คือ

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

(๑๒.๑) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในหมวด ๕ มี ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายนี้ และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่นๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะบัญญัติใหม่อาจไม่ต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ขอให้ดูตัวอย่างในกฎหมายฉบับนี้ เช่น มาตรา ๙ บัญญัติให้ใช้ความในมาตรา ๗๖ โดยเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการขึ้น ประการที่สอง เพื่อตีกรอบกำหนดบทบาทและเอกภาพของคณะกรรมการไว้ เพื่อให้การพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายความรวมถึง “คณะบุคคล” ซึ่งได้แก่คณะกรรมการด้วย

(๑๒.๒) ประเภทของคณะกรรมการ

บทบัญญัติในหมวดนี้ครอบคลุมถึงคณะกรรมการ ๒ ประเภท คือ

- (๑) คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท โดยชื่อของหมวดนี้อาจทำให้เข้าใจผิดว่าไม่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่เมื่อดูในบทบัญญัติมาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ วรรคสอง และมาตรา ๘๔ แล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ครอบคลุมถึงคณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภท แต่บทบัญญัตินี้ไม่ครอบคลุมถึงคณะกรรมการอื่นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยคำสั่งทางปกครอง เช่น คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายต่างๆ เป็นต้น

(๑๒.๓) คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติประเภทใด

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในหมวด ๕ นี้มีทั้งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ (มาตรา ๗๖ (๖)) และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายลำดับรองและคำสั่งในทางบริหารอื่น (มาตรา ๗๙ วรรคสอง) ฉะนั้น บทบัญญัติในหมวดนี้จึงครอบคลุมถึงคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยไม่จำกัดว่าเป็นคณะกรรมการระดับใด เพียงแต่ว่าถ้ามีบทบัญญัติเฉพาะไว้แล้วก็จะไม่นำบทบัญญัติในหมวดนี้มาใช้

เมื่อพิจารณาจากหลักทั่วไปทั้ง ๓ ประการข้างต้น อาจจะสรุปได้ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เกี่ยวข้องกับชีวิตการบริหารราชการแผ่นดินในทุกระดับและตลอดเวลา เพราะความในหมวดนี้จะเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการต่างๆ ในระดับชาติ เช่น ก.พ. ก.ค. ก.ตร. อ.ก.พ. คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมถึงคณะกรรมการระดับต่ำลงมา เช่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย คณะกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง ตรวจรับพัสดุ คณะกรรมการสอบคัดเลือก สอบแข่งขัน ฯลฯ ซึ่งในทุกวันข้าราชการทุกระดับจะต้องไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการดังกล่าวทั้งสิ้น ทั้งที่เป็นกรรมการเองและเป็นผู้เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการดังกล่าว การเรียนรู้บทบัญญัติในหมวดนี้จึงสำคัญมาก เพราะหากคณะกรรมการดำเนินการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดนี้คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการอาจถูกเพิกถอนเสียได้ โดยหากศาลปกครองเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งเป็นปัญหาในทางคดีปกครองอีกส่วนหนึ่ง แต่ทางที่ดีคือควรจะได้ศึกษาบทบัญญัติในหมวดนี้และดำเนินการให้ถูกต้องเสียตั้งแต่ต้นซึ่งรายละเอียดปรากฏในข้อ (๑๒.๔) ดังต่อไปนี้

(๑๒.๔) สาระสำคัญของบทบัญญัติในหมวด ๕

สาระสำคัญของบทบัญญัติในหมวด ๕ ประกอบด้วย ๑๐ ส่วน คือ

- (๑) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)
- (๒) กรณีพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ (มาตรา ๗๖)
- (๓) กรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๗๗)
- (๔) การให้กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นก่อนวาระ (มาตรา ๗๘)
- (๕) องค์ประชุม (มาตรา ๗๙)
- (๖) การประชุม (มาตรา ๘๐)
- (๗) ประธานกรรมการ (มาตรา ๘๑)
- (๘) การลงมติ (มาตรา ๘๒)
- (๙) รายงานการประชุม (มาตรา ๘๓)
- (๑๐) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๘๔)

ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
และผลงานในรอบปี ๒๕๕๒



ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการวิปัสสนาธุระการทางปกครอง และผลงานในรอบปี ๒๕๕๖

องค์ประกอบ

คณะกรรมการวิปัสสนาธุระการทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิปัสสนาธุระการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ชุดปัจจุบัน มีองค์ประกอบดังนี้

๑. นายวัฒนา รัตนวิจิตร	ประธานกรรมการ
๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ^๑	กรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงมหาดไทย ^๒	กรรมการ
๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ^๓	กรรมการ
๕. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^๔	กรรมการ
๖. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ^๕	กรรมการ
๗. นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๙. นายนันท์วัฒน์ บรมานันท์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๐. นายบรรเจ็ด สิงคะเนติ	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๑. นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๒. นายสมยศ เชื้อไทย	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๓. นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๔. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๕. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

^๑ นายวรพันธ์ เย็นทรัพย์	เป็นผู้แทน
^๒ นายชำนาญวิทย์ เตรัตน	เป็นผู้แทน
^๓ นายสุรัช ภูประเสริฐ	
^๔ นายอนุสรณ์ สุขแสงทอง	เป็นผู้แทน
^๕ คุณพรทิพย์ จาละ	

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ดังนี้

๑. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๒. ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๓. มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้

๔. เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

๕. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๖. เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีผลการปฏิบัติงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ สรุปได้ดังนี้

๑. ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	เรื่องที่ขอหารือ
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
กระทรวงคมนาคม	การขอให้พิจารณาใหม่ : กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำทบทวนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
กรมการปกครอง	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง	การพิจารณาตัดรายชื่อผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
กรมป่าไม้	ผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสรวง	การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
กระทรวงพลังงาน	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีข้าราชการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ
เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินของวัดกลาง
กรมทางหลวง	การพิจารณาอนุญาตให้ทำทางเชื่อมในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกโครงการหมู่บ้านจัดสรร
กรมสรรพากร	การแจ้งยกเลิกหนังสือแจ้งคืนเงินภาษีอากร และการแจ้งสั่งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด

๓. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้จัดฝึกอบรมข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ ร้องขอทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตลอดมา สำหรับปี ๒๕๕๖ ได้มีการจัดวิทยากรไปบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	สถานที่	ผู้เข้าร่วมรับฟังการบรรยาย จำนวน (คน)
กรมการพัฒนาชุมชน	โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ	๔๐
กรมโรงงานอุตสาหกรรม	ห้องประชุม กรอ. กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรุงเทพฯ	๑๒๐
กรมการปกครอง	ห้องประชุมกรมการปกครอง ชั้น ๒ กรมการปกครอง กรุงเทพฯ	๒๕๐
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	ศูนย์ฝึกอบรมที่ ๕ (ตาก) จังหวัดตาก	๖๐
สำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา	โรงแรมแกรนด์ รอยัล พลาซ่า จังหวัดฉะเชิงเทรา	๑๐๐
สำนักเสริมศึกษาและบริการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	โรงแรมชลพฤกษ์ จังหวัดนครนายก	๑๕๐

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และประชาชนที่ต้องการปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในปี ๒๕๕๖ มีการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์จำนวนทั้งสิ้น ๓๓๕ ครั้ง อีกทั้งได้เผยแพร่เอกสารที่จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และประชาชนที่สนใจเป็นระยะๆ ซึ่งกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี ๒๕๕๖ ประกอบด้วย

๑. โครงการกฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ ในวันที่ ๒๔ มกราคม และ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

๒. นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ โรงพยาบาลตำรวจ

๓. การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง ระหว่างวันที่ ๖ - ๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมจอมเทียน ปาล์ม บีช จังหวัดชลบุรี

๔. โครงการกฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ณ มหาวิทยาลัยบูรพา

๕. โครงการกฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ ในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ณ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ วิทยาเขตรังสิต

๖. นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ กันยายน ๒๕๕๒ ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๗. นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ณ กรมการขนส่งทางบก

๑. กัมพูชา

๒. ไทย

๓. เวียดนาม

๔. พม่า

๕. ลาว

ส่วนที่ ๔

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



ส่วนที่ ๔

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัญหาและอุปสรรค

โดยที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังมีปัญหา และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นอันมาก อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่า

ประการแรก หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ทางปกครอง (โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ) ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ประการที่สอง ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเกี่ยวกับสิทธิของตน เช่น สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ความเข้าใจในขั้นตอนหรือกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิในการขอให้มีการพิจารณาใหม่

ประการที่สาม ฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังขาดแคลนฐานข้อมูลทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นบทความ หนังสือ ตำรากฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนทั้งเอกสารต่างๆ อันเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองในชั้นต่างๆ โดยที่ฐานข้อมูลดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากและสมควรที่จะรวบรวมไว้สำหรับเป็นฐานข้อมูลในการสืบค้น อ้างอิง และศึกษาค้นคว้าทางวิชาการเพื่อประกอบการปฏิบัติงานและเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ ทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อการจัดฝึกอบรม การเผยแพร่ และการจัดทำฐานข้อมูล ซึ่งในปี ๒๕๕๒ สำนักกฎหมายปกครองได้รับงบประมาณจำนวน ๒๓๕,๐๐๐ บาท (สองแสนสามหมื่นห้าพันบาทถ้วน) สำหรับกิจกรรมทั้งหมด

แนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นควรมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จัดให้มีการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหรือมีส่วนสัมพันธ์กับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง โดยแต่ละครั้ง จะใช้ระยะเวลาในการอบรมเป็นจำนวน ๒ วัน การสัมมนาในวันแรกจะเป็นการบรรยายให้ความรู้ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ให้การบรรยาย และในวันที่สองจะเป็นการสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองควบคู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในการสัมมนานั้นเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนามีการแลกเปลี่ยนความรู้ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการ อันจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้ ความเข้าใจในสภาพปัญหา และกำหนดแนวทางพื้นฐานในการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พร้อมนี้ควรที่จะมีการรวบรวมสรุปประเด็นปัญหาและความเห็นที่ได้จากการสัมมนาดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนของการจัดให้มีการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้ดังกล่าว ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐบางแห่งเท่านั้นด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นควรจัดให้มีการสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เกิดความรู้และความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และไม่เกิดความสับสนในการปฏิบัติราชการต่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรของรัฐที่ต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประการที่สอง ในส่วนของการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่ประชาชนนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรจัดนิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยจัดให้มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก เช่น แหล่งชุมชนทั่วไป ศูนย์การแสดงสินค้า หรือสถานที่ราชการที่ประชาชนเข้ามาติดต่อเป็นจำนวนมาก รวมถึงสถานศึกษาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่ได้รับข้อมูลนั้นสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการอย่างถูกต้อง และทำการเผยแพร่ต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น การจัดกิจกรรมดังกล่าวไว้ในแผนเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ จึงควรเป็นไปอย่างต่อเนื่องและควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนหรืออินเทอร์เน็ต

ประการที่สาม เพื่อให้มีการพัฒนาบุคลากรและศักยภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงควรจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของบุคลากรทั้งสายกฎหมายและสายสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อันจะส่งผลต่อการส่งเสริมให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ทางด้านกฎหมาย และทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยให้การสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดให้มีการอบรมข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ ร้องขอ ทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องด้วย

ประการที่สี่ สำหรับฐานข้อมูลด้านกฎหมายนั้น ควรจัดให้มีการรวบรวมฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะบทความหรือเอกสารต่างๆ รวมทั้งหนังสือวิทยานิพนธ์อันเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองหรือหลักกฎหมายมหาชน ตำรากฎหมายปกครองและตำรากฎหมายมหาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่สำคัญ คำพิพากษาศาลปกครองในชั้นต่างๆ โดยอาจจัดทำดัชนีค้นเรื่อง มีการแยกหมวดหมู่ที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการสืบค้นฐานข้อมูล (โดยนำฐานข้อมูลนั้นลงระบบในคอมพิวเตอร์) เพื่อนำไปใช้ในการอ้างอิง ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ และเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรสำคัญในด้านแหล่งที่มาของข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน

นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำคู่มือประกอบการอบรมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ รวมถึงการจัดทำคู่มือสิทธิของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทำให้เกิดพื้นฐานความรู้ด้านกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งแนวทางแก้ไขทั้งหมดที่กล่าวแล้วยังคงมีปัญหาและอุปสรรคด้านงบประมาณ ทำให้การจัดปัญหาและอุปสรรคจำเป็นจะต้องดำเนินการไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งหวังว่าจะดีขึ้นเป็นลำดับอันจะส่งผลดีต่อแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปในอนาคต

ส่วนที่ ๕

สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



ส่วนที่ ๕

สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. ความหมายของการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้หยุดการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”

มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนมีขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมีอำนาจที่จะทำการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน เนื่องจากภารกิจหลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการของรัฐต่างๆ อันจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมั่นคง ด้วยเหตุนี้ การหยุดชะงักของฝ่ายปกครองอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะหรือกิจการของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวนี้คือ มาตรการบังคับทางปกครองนั่นเอง

๒. รูปแบบและหลักเกณฑ์ของมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ได้กำหนดรูปแบบของ มาตรการบังคับทางปกครองไว้สองประการด้วยกัน ซึ่งได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับ ตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการประการหนึ่ง และมาตรการบังคับ ทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินอีกประการหนึ่ง ซึ่งมาตรการบังคับ ทางปกครองแต่ละรูปแบบดังกล่าวมีวิธีการบังคับและหลักเกณฑ์เฉพาะของแต่ละวิธีการ ดังนี้

๒.๑ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการ หรือละเว้น กระทำการ

มาตรการบังคับทางปกครองในรูปแบบนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น คำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานแก้ไขเครื่องบำบัดควันพิษก่อนปล่อยควันออกจากโรงงาน คำสั่งให้ ปรับปรุงผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐาน คำสั่งให้ทำลายเครื่องหมายมาตรฐานหรือ ทำให้เครื่องหมายมาตรฐานหลุดพ้นจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองลักษณะนี้ไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะสามารถทำการ บังคับทางปกครองตามมาตรานี้ได้ โดยกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำการบังคับทางปกครอง ได้สองวิธีการด้วยกัน ซึ่งได้แก่ ประการแรก เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่น ดำเนินการแทน โดยภาระในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนั้นจะตกอยู่กับผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีด้วย และ ประการที่สองเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทำการชำระค่าปรับทางปกครองได้ แต่อัตรา ของค่าปรับนั้นจะต้องไม่เกินวันละสองหมื่นบาท โดยอัตราค่าปรับที่เจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะสามารถ กำหนดได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง^๑

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้น กระทำกรานั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของ คำสั่งทางปกครองดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองขั้นต้นของตนเสียก่อน โดยจะต้องกำหนดระยะเวลา ให้ดำเนินการพอสมควรด้วย ทั้งนี้ ค่าเตือนดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการบังคับทางปกครอง ที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้และค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง หากมาตรการ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองโดยให้ชำระค่าปรับ อย่างไรก็ตาม แม้โดยปกติการบังคับทางปกครองจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่กรณี การบังคับทางปกครองรูปแบบนี้บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการโดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองขั้นต้น

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

ที่สั่งให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางอาญา หรือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

๓.๒ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

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

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้

๓. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๑ หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

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

^๒บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๕/๒๕๔๗)

๓.๒ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ

๑. ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการนี้ได้แก่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมักเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงิน โดยผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งดังกล่าวได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามกฎหมายฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)^๓ และต้องเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วย เช่น หากผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น^๔

๒. การมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เมื่อผู้มีอำนาจยึดอายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เป็นการเฉพาะแล้วและมีได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ โดยมีเหตุผลว่า การยึดหรือการอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการครอบครองหรือเป็นเจ้าของสิ่งหาทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจว่าจ้างเอกชนหรือสำนักงานทนายความให้ดำเนินการแทนโดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการให้เอกชนเข้าช่วยเหลือในการบังคับคดีในบางเรื่องได้ เช่น การสืบทรัพย์สินหรือการขนส่งทรัพย์สินที่ยึดได้ เป็นต้น^๕

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

^๔ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๖)

๓.๓ ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑. บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่จะต้องนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตราการบังคับทางปกครอง ได้แก่ บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒ และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน ตั้งแต่มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓^๕

๒. ทรัพย์สินที่อาจบังคับทางปกครองได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในขอบเขตแห่งการบังคับคดี ตามมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^๖

๓. การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย^๗

๔. การยึดสิ่งหามทรัพย์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ^๘

๕. การอายัดทรัพย์สิน ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินในงวดหนึ่งหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิหรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน^๙

^๕ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐)

^๖ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐)

^๗ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑)

^๘ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑)

^๙ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑)

๖. การยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด ซึ่งการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนี้ มิใช่การจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการยึดหรืออาัยดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองที่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอยู่นอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้^{๙๐}

๗. การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออาัยดมาได้จะต้องอนุโลมเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๙๑}

๘. ค่าฤชาธรรมเนียมในการยึด การอาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการยึด การอาัยด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ก็สามารถเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตาราง ๕ ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่^{๙๒}

๙. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นจนถึงขั้นการขายทอดตลาดภายในสิบปี นับตั้งแต่ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาในการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาข้างต้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องยุติเรื่องโดยไม่ต้องให้คู่กรณียกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างหรือเป็นข้อโต้แย้งก่อนแต่อย่างใด^{๙๓}

^{๙๐} บันทึกคณะกรรมการวิปัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนอกเขตกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๐/๒๕๕๑)

^{๙๑} บันทึกคณะกรรมการวิปัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๕๑)

^{๙๒} บันทึกคณะกรรมการวิปัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๖)

^{๙๓} บันทึกคณะกรรมการวิปัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙)

๓.๕ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ ๑ (๖) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประสงค์จะให้การกระทำของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยรัฐ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และป้องกันมิให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนอันเป็นการใช้อำนาจโดยมีเงื่อนไขส่วนกรณีตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงเดียวกันแม้จะไม่ได้กำหนดถึงการต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แม้ผู้บริหารเทศบาลตำบล หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงินเองก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของทั้งสององค์กรยังต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน หากผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบก่อน ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง โดยจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้นตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๙๔}

^{๙๔} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๕๑)

ส่วนที่ ๒

ภาคผนวก ก

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับ
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๒

เรื่อง	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
หน่วยงานที่หารือ	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
ข้อหารือ	ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ทำคำสั่งในฐานะ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีผู้ทำคำสั่งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” จึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้ใด
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ฉะนั้นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงหมายถึงรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๕๖

เรื่อง การขอให้พิจารณาใหม่ : กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทน
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

หน่วยงานที่หารือ กระทรวงคมนาคม

ข้อหารือ ผู้ร้องได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กรณีกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินไม่เป็นธรรม
และไม่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อุทธรณ์รายอื่นๆ ที่ถูกเวนคืนในบริเวณ
เดียวกัน และประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้กระทรวง
คมนาคมเสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อ
วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ร้องเรียนใหม่เพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรม
ต่อไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของกระทรวง
คมนาคมได้พิจารณาบททวนผลการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดิน
ที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะ
เวนคืนเพื่อสร้างถนนสายเลียบเมืองปากเกร็ดตามข้อเสนอแนะของ
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวแล้วเห็นว่า การร้องขอให้พิจารณา
ใหม่ของผู้ร้องไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและไม่มี
ข้อเท็จจริงใหม่เกี่ยวกับที่ดินของผู้ร้องที่แสดงให้เห็นว่าการพิจารณา
ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม จึงไม่
อาจพิจารณาคำร้องของผู้ร้องใหม่ได้ กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว
เห็นว่าเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปโดยความเสมอภาคเป็นธรรม
และชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงขอหารือเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติ
ต่อไป ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจบททวนผลการวินิจฉัย
อุทธรณ์ของผู้ร้องตามข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
หรือไม่

๒. หากมีอำนาจบททวน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จะอาศัย
บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการพิจารณาบททวนดังกล่าว

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขอให้พิจารณาใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ โดยคู่กรณีต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือนี้ปรากฏว่า ผู้ร้องมิได้มีคำขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ตามข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ตามข้อเสนอแนะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นว่าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจพิจารณาทบทวนวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้อีก

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๕๒

เรื่อง	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร
หน่วยงานที่หารือ	กรมการปกครอง
ข้อหารือ	การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์จะทำได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ ตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง โดยจะออกใบอนุญาตได้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครอง ในกรณีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองระหว่างอธิบดีกรมการปกครองซึ่งเป็นผู้ไม่อนุมัติกับผู้อำนาจการสอบสวนและนิติการซึ่งเป็นผู้ไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานครจะจัดให้มีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ประกอบกับข้อ ๔ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่การออกใบอนุญาตดังกล่าวมีเงื่อนไขว่าจะออกได้ก็ต่อเมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้วตามข้อ ๔ วรรคสอง ข (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันฯ เมื่อการอนุญาตและไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับการพิจารณาอนุมัติของอธิบดีกรมการปกครอง เจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ ในกรณีนี้ จึงหมายถึง อธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดกลุ่มภารกิจ โดยกรมการปกครองอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในกระทรวงมหาดไทย การพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๐/๒๕๕๒

เรื่อง	การพิจารณาตัดรายชื่อผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
หน่วยงานที่หารือ	องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง
ข้อหารือ	องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงประกาศประมูลซื้อวัสดุการศึกษาสำหรับสนับสนุนการเรียนการสอนในสถานศึกษาต่างๆ โดยกำหนดให้ผู้เสนอราคายื่นเอกสารการประมูลต่อคณะกรรมการดำเนินการประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติก่อนประกาศรายชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา และมีผู้เสนอราคารวมสี่รายแต่ปรากฏหลักฐานจากพัสดุด่วนอย่างของผู้เสนอราคาสามบริษัทมาจากแหล่งเดียวกัน และถูกส่งมอบให้กับบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงได้ดำเนินการพิจารณาตัดรายชื่อทั้งสามบริษัทออกจากการเป็นผู้เสนอราคาตามข้อ ๑๐ สัตต แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีผู้ถูกตัดรายชื่อได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนพิจารณาตัดรายชื่อผู้เสนอราคาร้านแต่ประการใด มีเพียงการส่งหนังสือแจ้งการตัดรายชื่อผู้เสนอราคาแก่กรรมการผู้จัดการของทั้งสามบริษัท พร้อมสำเนาตอบรับทางไปรษณีย์เท่านั้น ซึ่งทั้งสามบริษัทมิได้อุทธรณ์คำสั่งตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าว และองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงประสงค์จะหารือเพียงประเด็นว่า คำสั่งตัดรายชื่อผู้เสนอราคาตามข้อ ๑๐ สัตต แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การพิจารณาว่า คำสั่งใดจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งตัดรายชื่อผู้เสนอราคาตามข้อ ๑๐ สัตต แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสาเหตุมาจากพัสดุด่วนอย่างของ ผู้เสนอราคาทั้งสามบริษัทที่มาจากแหล่งเดียวกันและถูกส่งมอบให้กับ บุคคลคนเดียวกัน และอาจเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำอันเป็นการขัดขวาง การแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีผลทำให้ผู้เสนอราคาไม่มีสิทธิได้รับ การพิจารณาให้เป็นผู้มีสิทธิในการเสนอราคาเพื่อเข้าทำสัญญาจัดซื้อ จัดจ้างในคราวนั้น จึงเป็นการกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของผู้เสนอราคา คำสั่งตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อคำสั่งตัดรายชื่อผู้เสนอราคาเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ เพื่อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานก็ได้

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๕๒

เรื่อง	ผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หน่วยงานที่หารือ	กรมป่าไม้
ข้อหารือ	ขอหารือเกี่ยวกับการอนุญาตทำไม้สักที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากทับกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังไม่มีการเพิกถอนหลักฐานหนังสือดังกล่าว ว่าจะสามารถทำไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือขออนุญาตทำไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้หรือไม่ โดยหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้ - ที่ดินตามหลักฐานการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกทับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และมีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแน่ชัดแล้วว่าเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่มีการเพิกถอนจะยังคงถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีผลอยู่หรือไม่ และกรมป่าไม้มีอำนาจชะลอการอนุญาตทำไม้หวงห้ามหรือไม่อนุญาตทำไม้ในที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ได้หรือไม่อย่างไร - การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย และยังไม่มีการเพิกถอนโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง (กรมที่ดิน) มีผลผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองอื่น (กรมป่าไม้) ที่ต้องเคารพคำสั่งทางปกครองที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นด้วยหรือไม่อย่างไร
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมายนั้นถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใน

เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้ง จึงทำให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่มีผลใช้บังคับ ย่อมไม่มีผลผูกพันกรมป่าไม้ในการพิจารณาขออนุญาตทำไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่าฯ หรือขออนุญาตทำไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

เรื่องเสร็จที่ ๕๕๓/๒๕๕๒

เรื่อง	การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับ มาตรการบังคับทางปกครอง
หน่วยงานที่หารือ	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสรวง
ข้อหารือ	ขอหารือว่าสามารถออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อใช้เป็น ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนด ให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และจะอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองสรวงไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อใช้เป็นระเบียบ ปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ข้างต้น เนื่องจากไม่ใช่การออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๗๑ ประกอบ กับมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง อีกทั้งมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ในการออก “กฎ” เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงิน นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีคำแนะนำว่า กระทรวงมหาดไทยควรออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ทำนองเดียวกับที่เคยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้มาตรการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินกับผู้ค้างชำระภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่องเสร็จที่ ๕๙๔/๒๕๕๖

เรื่อง

การให้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีข้าราชการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ

หน่วยงานที่หารือ

กระทรวงพลังงาน

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดกระทรวงพลังงานที่ได้รับจัดสรรทุนการศึกษาให้กับบุตรธิดาของข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ไม่อาจขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการได้อีก ดังนั้น กรณีที่ข้าราชการและลูกจ้างได้รับอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรโดยไม่มีสิทธิ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากข้าราชการและลูกจ้างทำหนังสือรับสภาพหนี้โดยมีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ และไม่ยอมชำระหนี้ตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้ กระทรวงพลังงานจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อผู้มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเป็นทุนการศึกษาสำหรับบุตรแล้ว ย่อมไม่อาจเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ จากทางราชการได้อีก ดังนั้น การได้รับอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรโดยไม่มีสิทธิเป็นการได้เงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเสียเปรียบ เข้าลักษณะ ๔ ลากมีควรได้แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องคืนเงินตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้คืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิภายใน ๑ ปี นับแต่เวลาที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกเงินคืน ตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการ และลูกจ้างคืนเงินภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการจะออกคำสั่งได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง เมื่อพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเรียกคืนเงิน และไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินคืนได้ การที่ข้าราชการและลูกจ้างไม่คืนเงินสวัสดิการภายในกำหนด จึงมิใช่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การทำหนังสือรับสภาพหนี้และไม่ยอมชำระหนี้ตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้ มิใช่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อันจะทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

เรื่องเสร็จที่ ๖๖๐/๒๕๕๒

เรื่อง	การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและการต่ออายุใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารบนที่ดินของวัดกลาง
หน่วยงานที่หารือ	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีที่ได้อนุญาตให้ วัดกลางทำการก่อสร้างอาคารโดยยังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่สมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นที่สอง หากคำสั่งดังกล่าวไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วย กฎหมาย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ประเด็นที่สาม หากคำสั่งดังกล่าวสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมาย แล้ว ในการขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างครั้งแรก หากปรากฏว่ายัง ไม่มีการดำเนินการก่อสร้างในช่วงอายุใบอนุญาตก่อสร้าง ประกอบกับ ที่ดินของวัดกลางส่วนหนึ่งเป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึงมีศาลาริมน้ำซึ่งได้ สร้างมานานและประชาชนใช้เป็นท่าเทียบเรือตลอดมา และมีการ คัดค้านจากประชาชนแล้ว เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะต้องต่ออายุ ใบอนุญาตให้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิจัยปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดที่กำหนดให้ต้องนำเรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินเสนอให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจร ทางบก (คจร.) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ไม่ใช่หลักเกณฑ์ใน การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคารที่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนก่อน และ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นขั้นตอนในการพิจารณาออกใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องนำเรื่องการใช้ประโยชน์ ในที่ดินเสนอ คจร. ให้ความเห็นชอบก่อน หากไม่ปฏิบัติตามจะ

เป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่วัดกลางไม่ปฏิบัติตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงไม่เป็นเหตุให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การที่วัดกลางไม่ปฏิบัติตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ไม่เป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม ข้อ ๖/๑ วรรคหนึ่งแห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้กรณีการต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นระยะเวลาไม่เกินอายุใบอนุญาตตามข้อ ๒/๑ เมื่อกรณีตามข้อหาหรือเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงต้องอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และไม่อาจนำข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินของวัดกลางส่วนหนึ่งเป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึงมีศาลาริมน้ำซึ่งได้สร้างมานานและประชาชนใช้เป็นท่าเทียบเรือตลอดมา และมีการคัดค้านจากประชาชนมาเป็นเหตุที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ต่อใบอนุญาตให้ได้

เรื่องเสร็จที่ ๘๒๙/๒๕๕๒

การพิจารณาอนุญาตให้ทำทางเชื่อมในเขตทางหลวงเพื่อเป็น
ทางเข้าออกโครงการหมู่บ้านจัดสรร

กรรมทางหลวง

ขอหารือเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้เปิดทางเท้าในเขตทางหลวง โดยมีขนาดความกว้าง ๖ เมตร เพื่อเป็นทางเชื่อมเข้าออกโครงการหมู่บ้านจัดสรรของผู้ขออนุญาตซึ่งเดิมได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างทางเชื่อมในเขตทางหลวงขนาดความกว้าง ๖ เมตร แต่ได้กระทำการฝ่าฝืนก่อสร้างทางเท้าขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร ซึ่งได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว ต่อมาในภายหลังได้ยื่นขออนุญาตขยายทางเท้าเป็นขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยในโครงการและเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณบ้านที่เพิ่มขึ้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า ผู้อำนวยการทางหลวงจะสามารถอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตเปิดทางเท้าทำทางเชื่อมในเขตทางหลวงขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็น ดังนี้

แม้การที่ผู้ขออนุญาตได้รับอนุญาตให้เปิดทางเท้าในเขตทางหลวงขนาดความกว้าง ๖ เมตร และได้เปิดทางเท้าในเขตทางหลวงขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร เพื่อเป็นทางเชื่อมเข้าออกโครงการหมู่บ้านจัดสรร และได้สร้างทางเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขในการอนุญาต แต่ภายหลังผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขออนุญาตเปิดทางเท้าในเขตทางหลวงโดยมีขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร เนื่องจากได้รับอนุญาตให้ขยายโครงการหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องขยายทางเชื่อมเพื่อรองรับปริมาณการใช้รถเข้าออกซึ่งมีจำนวนมากขึ้น และบรรเทาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยภายในโครงการจากปัญหาการจราจร ซึ่งหากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่าการเปิดทางเท้าในเขตทางหลวงดังกล่าวเหมาะสมกับขนาดโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ ก็มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตเปิดทางเท้าในเขตทางหลวงโดยมีขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร ได้ ทั้งนี้ การอนุญาตย่อมมีผลตั้งแต่วันที่อนุญาตเป็นต้นไป

เรื่องเสร็จที่ ๘๔๒/๒๕๕๒

เรื่อง	การแจ้ยกเลิหนังสือแจ้คินเงินภาษีอากร และการแจ้สั้งคินเงินภาษีอากรผิตพลาด
หน่วยงานที่หารือ	กรมสรรพากร
ข้อหารือ	กรมสรรพากรได้ขอหารือเกี่ยวกับการพิจารณาคินเงินภาษีอากรให้แก่ผู้ขอคินเงินภาษีอากร กรณีกรมสรรพากรได้มีหนังสือแจ้คินเงินภาษีอากรให้ผู้ขอคินภาษีแล้ว แต่ภายหลังได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ปรากฏว่า ไม่มีสิทธิได้คินเงินภาษีหรือมีสิทธิได้คินเงินน้อยกว่าที่ควรได้รับคินจริง ซึ่งกรมสรรพากรจะมีหนังสือแจ้การยกเลิกหนังสือแจ้คินเงินภาษีอากร (แบบ ค.๓๗) และมีหนังสือแจ้การสั้งคินเงินภาษีอากรผิตพลาด (แบบ ค.๓๑) เพื่อให้ผู้ขอคินภาษีนำเงินที่ได้รับคินเกินไปสั้งคินกรมสรรพากร ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าหนังสือทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ กรมสรรพากรจึงได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้ ๑. หนังสือแจ้การยกเลิกหนังสือแจ้คินเงินภาษีอากร (แบบ ค.๓๗) และหนังสือแจ้การสั้งคินเงินภาษีอากรผิตพลาด (แบบ ค.๓๑) เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ ๒. หากหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน กรมสรรพากรจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ ๓. หากหนังสือดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ขอคินภาษีไม่นำเงินที่ได้รับคินเกินไปสั้งคินกรมสรรพากร กรมสรรพากรจะต้องดำเนินการเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินในฐานะลามิควรรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอนุโลมตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการการวิจัยปฏิบัติการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้ยกเลิกหนังสือแจ้คินเงินภาษีอากร (แบบ ค. ๓๗) เพื่อเพิกถอนคำสั่งคินเงินภาษีอากร

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์กับผู้เสียภาษีที่ขอคืนเงินภาษีอากรในอันที่จะระงับสิทธิและกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้เสียภาษีอากรที่ขอคืนเงินภาษีอากรที่มีอยู่ตามคำสั่งคืนเงินภาษีอากรเดิม หนังสือดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการทำคำสั่งคืนเงินภาษีอากรเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทำให้คืนเงินภาษีอากรเกินไป และผู้เสียภาษีอากรที่ขอคืนเงินภาษีอากรยังมีหน้าที่จะต้องนำส่งเงินภาษีอากรเพื่อให้การชำระภาษีอากรถูกต้องครบถ้วนตามประมวลรัษฎากรแล้ว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรแจ้งการสั่งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด (แบบ ค. ๓๑) เพื่อให้ผู้เสียภาษีอากรนำเงินภาษีอากรที่ได้รับไปส่งคืนกรมสรรพากรก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน

ประเด็นที่สอง เมื่อหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากถึงกำหนดชำระเงินตามหนังสือดังกล่าวแล้วและไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

ประเด็นที่สาม เมื่อหนังสือทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ต้องพิจารณาประเด็นนี้

ส่วนที่ ๖

ภาคผนวก ข

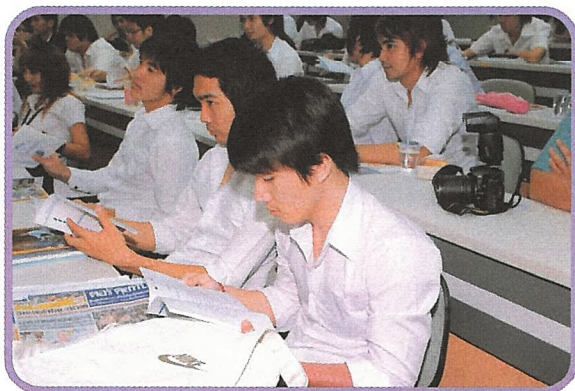
ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ประจำปี ๒๕๕๒





โครงการกฤษฎีกาสัมมนา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒
ในวันที่ ๒๘ มกราคม และ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒
ณ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย



นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒
ณ โรงพยาบาลตำรวจ





การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ระหว่างวันที่ ๖ - ๘ มีนาคม ๒๕๕๖
ณ โรงแรมจอมเทียน ปาล์ม บีช จังหวัดชลบุรี

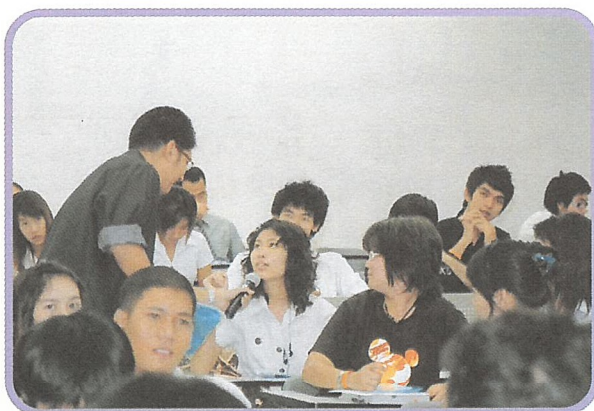


โครงการรณรงค์รณรงค์ด้านสุขภาพ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓
 ในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓
 ณ มหาวิทยาลัยบูรพา

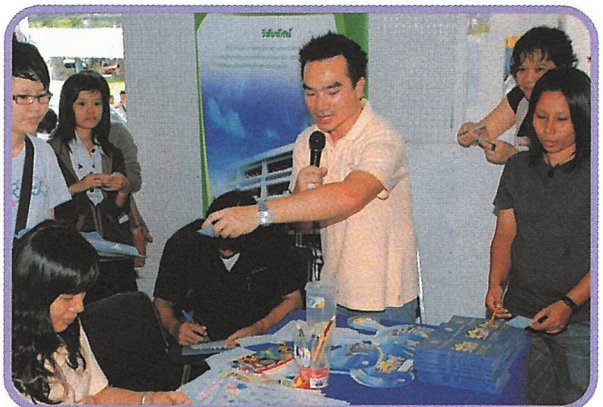




โครงการปฏิบัติการสาธิต ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒
วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒
ณ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ วิทยาเขตรังสิต

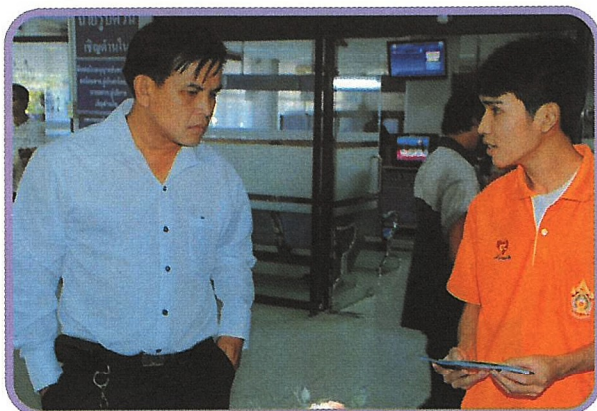


นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ กันยายน ๒๕๕๒
ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

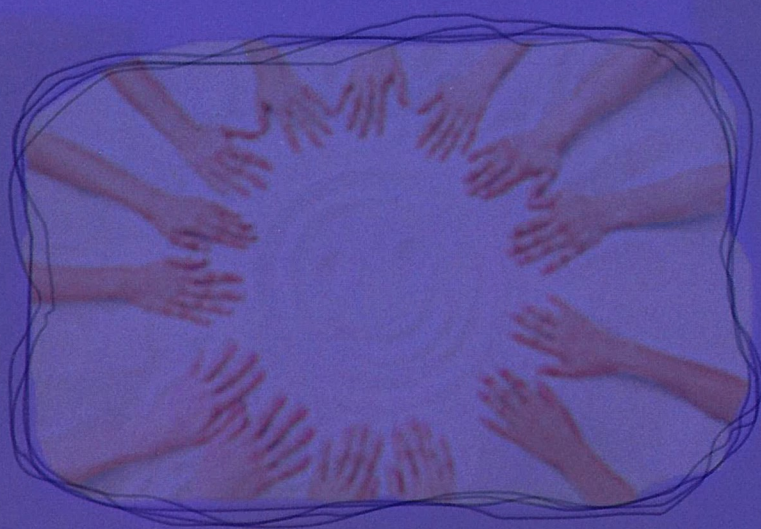




นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒
ณ กรมการขนส่งทางบก



“มุ่งมั่น สร้างสรรค์ กฎหมายไทยให้มีคุณภาพ”



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร : ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ โทรสาร : ๐-๒๒๒๖-๖๒๐๑

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