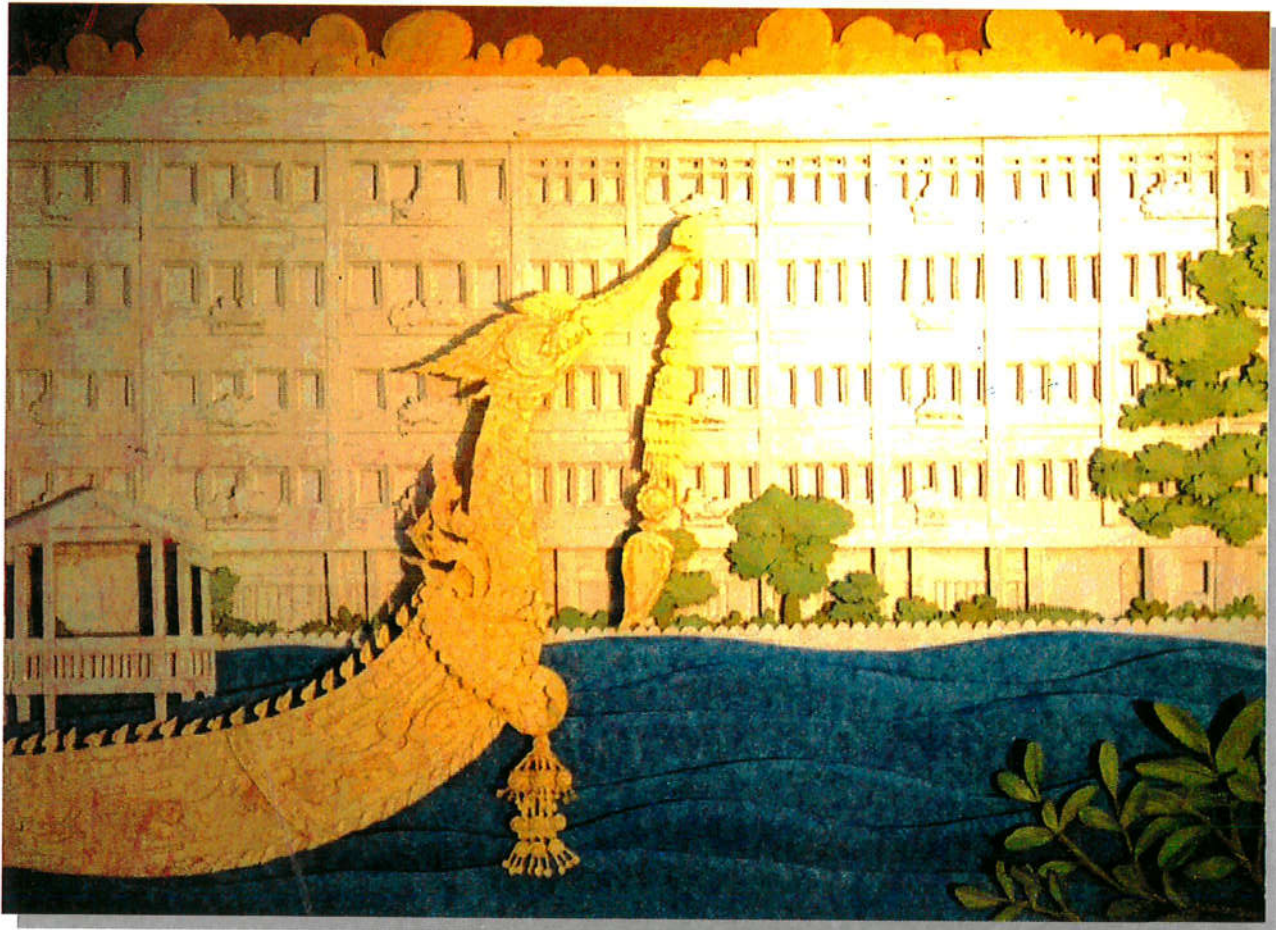




# รายงานประจำปี ๒๕๔๔

## คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



จัดทำโดย

กองพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



# รายงานประจำปี ๒๕๔๔

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง

จัดทำโดย

กองพัฒนาวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



รายงานประจำปี ๒๕๕๕  
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

จัดทำโดย  
กองพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิมพ์ที่ บริษัท โชคชัย ศรีเอชเอ็นพรีนติ้งกรุ๊ป จำกัด  
45 ซอยอิสรภาพ 12 ถนนอิสรภาพ แขวงสามเต็งเจ้าพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพฯ 10600  
โทร. 0-2437-7777 แฟกซ์ 0-2861-4388

จำนวน ๖๐๐ เล่ม

## คำนำ

รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๔ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๔ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และผลงานในรอบปี ๒๕๕๔ เป็นการกล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดปัจจุบัน ผลงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่ ๒ ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในรอบปีที่ผ่านมา และแนวทางการแก้ไข

ส่วนที่ ๓ ภาคผนวก เป็นความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



## สารบัญ

|           |                                                                                                       | หน้า |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ส่วนที่ ๑ | คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและผลงานในรอบปี ๒๕๕๕                                              | ๑-๕  |
| ส่วนที่ ๒ | ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ<br>วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ | ๕-๖  |
|           | ➤ ปัญหาและอุปสรรค                                                                                     |      |
|           | ➤ แนวทางการแก้ไข                                                                                      |      |
| ส่วนที่ ๓ | ภาคผนวก                                                                                               | ๗-๓๖ |

## ส่วนที่ ๑

### คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและผลงานในรอบปี ๒๕๕๕

#### องค์ประกอบ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ชุดปัจจุบัน มีองค์ประกอบดังนี้

|                                                     |                      |
|-----------------------------------------------------|----------------------|
| ๑. นายวัฒนา รัตนวิจิตร                              | ประธานกรรมการ        |
| ๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี <sup>๑</sup>               | กรรมการ              |
| ๓. ปลัดกระทรวงมหาดไทย <sup>๒</sup>                  | กรรมการ              |
| ๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี <sup>๓</sup>                | กรรมการ              |
| ๕. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน <sup>๔</sup> | กรรมการ              |
| ๖. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๕</sup>          | กรรมการ              |
| ๗. นายกมลชัย รัตนสกววงศ์                            | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๘. นายชาญชัย แสวงศักดิ์                             | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๙. นายวรพจน์ วิศวพิชญ์ <sup>๖</sup>                 | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๐. นายสมยศ เชื้อไทย                                | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๑. นายสุนทร มณีสวัสดิ์                             | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๒. นายอัษฎพร จารุจินดา                             | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |

#### อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ดังนี้

๑. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๑</sup>นายรองพล เจริญพันธุ์ เป็นผู้แทน

<sup>๒</sup>นายชัยยงค์ วุฒิมานานนท์ เป็นผู้แทน

<sup>๓</sup>นายสุรชัย ภูประเสริฐ เป็นผู้แทน

<sup>๔</sup>นางสาวดรุณี บุญสิงห์ เป็นผู้แทน

<sup>๕</sup>ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

<sup>๖</sup>ลาออกไปเป็นตุลาการศาลปกครองตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๕

๒. ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคล  
ดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๓. มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้

๔. เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตาม  
พระราชบัญญัติ

๕. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็น  
ครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการ  
ทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๖. เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย



ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีผลการปฏิบัติงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔  
สรุปได้ดังนี้

๑. ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการ  
การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยตอบข้อหารือแก่  
หน่วยงานของรัฐดังนี้

- องค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม หรือเรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ  
บังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- กรุงเทพมหานคร หรือเรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วย  
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
- กระทรวงมหาดไทย หรือเรื่อง คำสั่งประธานสภาเทศบาลเกี่ยวกับการ  
พิจารณาอนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาลลาประชุม
- การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเรื่อง การสอบสวนความผิดทางวินัยพนักงาน  
การรถไฟแห่งประเทศไทย
- กรมการค้าต่างประเทศ หรือเรื่อง วันใช้บังคับและการนับระยะเวลาตาม  
ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ
- เทศบาลเมืองพิจิตร หรือเรื่อง การต่ออายุสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนป้องกัน  
ตลิ่งพังริมแม่น้ำน่าน
- กรมศุลกากร หรือเรื่อง การอุทธรณ์การประเมินอากรตามพระราชบัญญัติ  
ศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙
- กรมที่ดิน หรือเรื่อง การจำหน่าย ส.ค. ๑ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

๒. การจัดสัมมนาทางวิชาการ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา ซึ่งเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการจัดสัมมนาเรื่อง ปัญหาการกำกับดูแลและ  
การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกองพัฒนา  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดสัมมนาเมื่อวันศุกร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ณ ห้องประชุมปริดี  
พนมยงค์ ชั้น ๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เข้าร่วมสัมมนากับ  
ข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ อาทิ สำนักงานศาลปกครอง กระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการ  
จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาตอบข้อหารือและแก้ไข  
ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป

### ๓. การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้จัดฝึกอบรมข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร้องขอ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยมีข้าราชการเข้ารับการอบรมจำนวน ๖๕ คน และข้าราชการดังกล่าวได้ไปบรรยายตามหน่วยงานของรัฐรวม ๖๖ หน่วยงาน เป็นจำนวน ๑๓๕ ครั้ง ซึ่งจากการบรรยายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๑๑,๙๒๖ คน ได้เข้าร่วมฟังการบรรยาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และประชาชนที่ต้องการปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในปี ๒๕๔๔ มีการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์ทั้งสิ้น ๓๘๓ ครั้ง อีกทั้งได้เผยแพร่เอกสารที่จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ (รวมทั้งสิ้น ๘๔ หน่วยงาน) และประชาชนที่สนใจเป็นระยะ ๆ ไป



## ส่วนที่ ๒

### ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

---

#### ปัญหาและอุปสรรค

การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีปัญหาและอุปสรรคดังนี้

๑. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เคยมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีมาก่อน จึงขาดประสบการณ์ในการบังคับคดี และเมื่อต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ประชาชนโดยทั่วไปไม่ทราบถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเท่าที่ควร มีส่วนทำให้ไม่บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นกลาง และเป็นธรรม

๓. ยังคงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐจำนวนหนึ่งที่ยังไม่เข้าใจกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๔. สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปทำให้บทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือมีปัญหาในทางปฏิบัติ

#### ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังนี้

๑. ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองเห็นว่ามีสองแนวทางที่จะดำเนินการคือ

๑.๑ ในระยะแรก จัดให้มีการฝึกอบรมในเรื่องการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๑.๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒. เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้น ควรที่จะเพิ่มการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๓. สำหรับกรณีที่ยังมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐบางส่วนยังไม่มีความเข้าใจ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดีพอ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้เคยเสนอวิธีการแก้ไขไว้แล้วในรายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเห็นควรนำมากล่าวอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทุกคน จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

ก. กำหนดให้มีการสอบวิชากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการ สอบแข่งขันเพื่อรับบุคคลเข้ารับราชการ หรือเลื่อนระดับข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐด้วย อันจะเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสนใจและจะต้องทำความเข้าใจในกฎหมายดังกล่าว

ข. ควรมีการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และให้มีการจัดนิทรรศการ หรือจัดทำคำแนะนำในการปฏิบัติราชการ ของแต่ละหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่และประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งจัดอบรมหรือสัมมนาให้แก่ ข้าราชการทุกระดับเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

ค. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนควรกำหนดให้มีตำแหน่งพิเศษ สำหรับข้าราชการที่ผ่านการอบรมหลักสูตรเฉพาะด้านที่มีการศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองและกฎหมายอื่นในสาขาวิชากฎหมายมหาชนอย่างละเอียดลึกซึ้ง และกำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้รับเงินประจำตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการศึกษากฎหมายนี้ อย่างจริงจังและสามารถนำไปปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

ง. จัดให้มีการสอดส่องการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยการจ้างบุคคลศึกษาวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลเสนอแนะให้หน่วยงาน ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

นอกจากนี้ ควรให้มีการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มจำนวนของวิทยากรประจำ หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน ซึ่งอาจจะทำได้โดยการสนับสนุนให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสถาบันการศึกษาจัดให้มีการฝึกอบรมวิทยากรประจำหน่วยงาน รวมทั้งสนับสนุนให้มีการจัดทำคู่มือวิทยากรและปรับปรุงเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง

๔. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการศึกษาข้อมูลและเสนอ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ยังไม่เหมาะสมหรือมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป



**ภาคผนวก**

### ส่วนที่ ๓

#### ภาคผนวก

|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง<br>หน่วยงานที่ขอหารือ | ๑๘๓/๒๕๕๔<br>แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ<br>วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<br>องค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| ข้อหารือ                                       | <p>องค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๕๔๐๐/๑๐๐๙ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า องค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ขององค์การเบตเตอร์จำหน่ายเบตเตอร์ตรา BOT ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากการจำหน่ายดังกล่าวได้ องค์การเบตเตอร์จึงมีคำสั่งประธานกรรมการ อ.บ.ต.ที่ ๑๒๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และคำสั่งลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และมีความเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นสมควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นชอบตามที่องค์การเบตเตอร์เสนอ โดยให้เรียกบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การเบตเตอร์โดยด่วน ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจึงสั่งการให้องค์การเบตเตอร์เรียกบุคคลที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การเบตเตอร์โดยด่วน แต่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่ยินยอมชดใช้โดยอ้างว่าได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ องค์การเบตเตอร์จึงขอหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ดังนี้</p> |

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>๑. องค์การเบตเตอร์จะทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของพนักงานที่ไม่ยอมชดใช้เงินตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ แต่วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตราดังกล่าว กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม องค์การเบตเตอร์จึงขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดว่า องค์การเบตเตอร์จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร</p> <p>๒. การนำยึดทรัพย์สินของพนักงานที่ไม่ยอมชดใช้ องค์การเบตเตอร์จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีมาทำการยึดหรือไม่ หรือจะต้องปฏิบัติอย่างไร</p> <p>๓. การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดมาได้ กรมบังคับคดีจะเป็นผู้ทำการขายทอดตลาดให้หรือองค์การเบตเตอร์จะต้องปฏิบัติอย่างไรเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน</p>                                                                                            |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์การเบตเตอร์แล้วมีความเห็นว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองบัญญัติให้ผู้ใดชำระเงิน แต่ถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยมีขั้นตอนดังนี้ เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดนั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีดังกล่าวองค์การ</p> |

แบตเตอรีมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ดังนั้น  
ผู้อำนวยการองค์การแบตเตอรีในฐานะผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ  
จึงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตาม  
ข้อ ๑ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ส่วนวิธีการยึด  
การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่ง  
พระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน  
ผู้อำนวยการองค์การแบตเตอรีจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งให้  
เจ้าพนักงานบังคับคดี หรือกรมบังคับคดีดำเนินการแต่อย่างใด เนื่องจาก  
มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง



|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง | ๓๖๐/๒๕๔๔<br>หารือแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<br>พ.ศ. ๒๕๓๐                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| หน่วยงานที่ขอหารือ       | กรุงเทพมหานคร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ข้อหารือ                 | <p>กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่ากรุงเทพมหานครได้เวนคืนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๓, ๓๑๔ และ ๓๑๕ เลขที่ดิน ๙๔, ๙๕ และ ๙๗ ตำบล วัดชนะสงคราม อำเภอในพระนคร กรุงเทพมหานคร ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติทั้งแปลง (เนื้อที่ ๕๔๐ ตารางวา) ที่ดินดังกล่าวมีเจ้าของกรรมสิทธิ์รวม คือ นางบุหงา แสงอุทัย เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓ ใน ๑๕ ส่วน พล.ต.ต.ไสวรินทร์ เลขะวนิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓ ใน ๑๕ ส่วน พันตรีหญิงสินเสริม เลขะวนิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒ ใน ๑๕ ส่วน พลโทชาติเฉลิม เลขะวนิชธรรมวิทักษ์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒ ใน ๑๕ ส่วน นางยาใจ รุทธะกาญจน์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓ ใน ๑๕ ส่วน นางเพลินพิศ นานา และนายเพ็ชต์ เลขะวนิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒ ใน ๑๕ ส่วน</p> <p>กรุงเทพมหานครโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคา ค่าทดแทนที่ดินแปลงดังกล่าวในราคาค่าทดแทนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๘๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดสิบล้านเจ็ดแสนบาทถ้วน) พลโทชาติเฉลิม เลขะวนิชธรรมวิทักษ์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมที่ดินแปลงดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์ขอ ค่าทดแทนเพิ่มต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยแยกยื่นเฉพาะส่วนของ ตน และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเรียกค่าทดแทนเพิ่มโดยได้แยกฟ้องเฉพาะส่วนของ ตนอีกเช่นกัน ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่ม</p> |

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>ค่าทดแทนที่ดินจากเดิมที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท กล่าวคือ ให้เพิ่มค่าทดแทนอีกตารางวละ ๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ยี่สิบเก้าล้านบาทถ้วน) ส่วนคดีที่ฟ้องศาลเรียกค่าทดแทนเพิ่มเติมเฉพาะรายพลโทชาติเฉลิม เลชะวนิชธรรมวิทักษ์ ศาลฎีกาพิพากษาว่า</p> <p>“การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืนตารางวละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ย่อมเหมาะสมเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมแล้ว จึงไม่มีเหตุอันสมควรที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่โจทก์ พิพากษายกฟ้องโจทก์” เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายพลโทชาติเฉลิม เลชะวนิชธรรมวิทักษ์ จึงได้มาติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย</p> <p>กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับคำพิพากษาของศาลฎีกาแตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน กรุงเทพมหานครจึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยขอทราบแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายว่า กรุงเทพมหานครสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือต้องถือปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา</p> |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร และพิจารณาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า คำพิพากษาในคดีแพ่งมีผลเป็นการรับรองสิทธิของโจทก์ที่จะบังคับให้จำเลยต้องปฏิบัติตามสิทธิที่โจทก์มีอยู่</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

ตามคำพิพากษานั้น และในส่วนของจำเลยย่อมขึ้นอยู่กับโจทก์ที่จะบังคับตามสิทธิตามคำพิพากษาที่มีอยู่หรือไม่ ฉะนั้น ในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีแพ่งจึงขึ้นอยู่กับความประสงค์ของโจทก์ ถ้าโจทก์ไม่ประสงค์จะบังคับตามคำพิพากษานั้นไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ โจทก์ก็ย่อมกระทำได้โดยไม่ถูกผูกพันกับคำพิพากษาในคดี มิใช่ว่าเมื่อมีคำพิพากษาแล้วโจทก์จะปฏิบัติเป็นอย่างอื่นนอกเหนือคำพิพากษาไม่ได้เลยแต่อย่างใด

นอกจากนี้ โดยที่คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลง ซึ่งในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์โดยกำหนดค่าทดแทนขึ้นใหม่ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองขึ้นใช้บังคับแทนคำสั่งกำหนดค่าทดแทนเดิมของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้ว ด้วยเหตุนี้ คำสั่งให้จ่ายเงินค่าทดแทนเบื้องต้นจำนวนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท จึงไม่มีอยู่ในวันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาในวันดังกล่าว และข้อขัดแย้งระหว่างคู่กรณีได้เปลี่ยนไปแล้ว คำพิพากษาของศาลฎีกาจึงไม่เกิดผลใดในทางปกครอง ประเด็นข้อพิพาทในเงินค่าทดแทนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาจึงไม่มีฐานทางกฎหมายที่จะบังคับให้เป็นไปตามจำนวนดังกล่าวได้อีกต่อไป เพราะคำสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนในขณะนี้คงมีเพียงคำสั่งเดียวตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้จ่ายตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้จ่ายให้กับเจ้าของรวมทุกรายเพิ่มขึ้นในอัตราดังกล่าวแล้ว

หมายเหตุ: -

ข้อหาเรื่องนี้ก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาและมีความเห็นในครั้งแรกสรุปได้ว่า คำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันคู่ความที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาล ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้อง

กับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงมีคำสั่งให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) และเมื่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาทบทวนและมีความเห็นสรุปได้ว่า แม้จะมีคำพิพากษาของศาลที่มีผลผูกพันคู่ความ แต่คู่ความอาจตกลงกันที่จะปฏิบัติเป็นอย่างอื่นตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ที่สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อคำพิพากษาแต่อย่างใด

หลังจากนั้น เนื่องจากเลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาข้อหานี้ เป็นปัญหาสำคัญควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ จึงได้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในครั้งหลัง ฝ่ายที่สองเห็นว่า การฟ้องคดีต่อศาลเป็นเหตุให้รัฐมนตรีฯ ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ต่อไป และเมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นเช่นใดย่อมผูกพันคู่ความ

เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติอันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม จึงเสนอที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง<br>หน่วยงานที่ขอหารือ | ๓๖๓/๒๕๔๔<br>คำสั่งประธานสภาเทศบาลเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้สมาชิก<br>สภาเทศบาลลาประชุม<br>กระทรวงมหาดไทย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ข้อหารือ                                       | <p>กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๒๓๘๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า นายประเสริฐ ว่องอรุณ สมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการขาดประชุม สภาเทศบาลนครสมุทรปราการ สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๓ และการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ โดยการขาดประชุมสองครั้งแรกได้ยื่นใบลากิจต่อประธานสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๓ และการขาดประชุมครั้งที่สามยื่นใบลากิจเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ กรณีดังกล่าวประธานสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ วินิจฉัยแล้วไม่อนุญาตให้นายประเสริฐ ลากิจ โดยอ้างว่าเหตุแห่งความจำเป็น ประกอบการลาไม่ใช้เหตุผลอันสมควรเพื่อที่จะพิจารณาอนุญาต นายประเสริฐ จึงทำหนังสือขออุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อประธานสภาเทศบาลนคร สมุทรปราการ เมื่อประธานสภาเทศบาลนครสมุทรปราการพิจารณาคำอุทธรณ์ ของนายประเสริฐแล้วเห็นว่า เหตุผลแห่งความจำเป็นประกอบการลาเป็นการ กล่าวอ้างที่เลื่อนลอยขาดความน่าเชื่อถือ ไม่มีหลักฐาน จึงยืนยันคำสั่งพิจารณา ไม่อนุญาตเช่นเดิม และได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดสมุทรปราการเพื่อพิจารณา ต่อมานายประเสริฐได้ทำหนังสือถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล เทศบาลใช้อำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของประธานสภาเทศบาลตาม มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล</p> |

พ.ศ. ๒๔๙๖ และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าป่วยการของประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล กับเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๔ มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยแต่อย่างใด จึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคสาม และมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจังหวัดสมุทรปราการเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลเฉพาะส่วนของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารเท่านั้น มิได้มีอำนาจควบคุมก้าวล่วงไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาหรือสมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะตัวแต่อย่างใด จึงเกิดปัญหาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นด้วยว่า ปัญหานี้กระทบถึงการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ในประเด็นที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดก้าวล่วงไปถึงการใช้ดุลพินิจของประธานสภาเทศบาล ที่สั่งไม่อนุญาตให้ลาประชุมเพราะไม่มีเหตุอันสมควรได้หรือไม่ด้วย จังหวัดฯจึงขอหารือมายังกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าในเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. กรณีประธานสภาเทศบาลนครสมุทรปราการวินิจฉัยไม่อนุญาตให้นายประเสริฐ ว่องอรุณ สมาชิกสภาเทศบาลลาจิกนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ โดยเห็นว่าจากข้อเท็จจริง ประธานสภาเทศบาลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายวินิจฉัยไม่อนุญาตให้สมาชิก

สภาเทศบาลลาภกิจ ซึ่งจะมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของ นายประเสริฐ เนื่องจากหากขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันอาจ เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นสิ้นสุดลงเมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยแล้วตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่ประธานสภาเทศบาลวินิจฉัยไม่อนุญาต ให้ลาภกิจดังกล่าวนี้ จึงน่าจะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะเป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามนัยมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลประธานสภาเทศบาล หรือ สมาชิกสภาเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่จะชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนเทศบาล รวมทั้งมี อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมา ชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ และในมาตรา ๑๔ กำหนดให้ “องค์การเทศบาล” ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี รวมทั้งในมาตรา ๒๐ กำหนดให้ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นตามมติของสภาเทศบาล จึงเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และใช้อำนาจหน้าที่ เป็นผู้กำกับดูแล ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่น ตามนัยกฎ กระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๔) ดังนั้น ผู้ว่าราชการ จังหวัดจึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ตามความในพระราช บัญญัติและกฎกระทรวง

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรจะพิจารณาอย่างรอบคอบ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้</p> <p>ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของประธานสภาเทศบาลที่ไม่อนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาลลาประชุมถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากในการสั่งไม่อนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาลลาประชุม ประธานสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าป่วยการของประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล กับเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีผลให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นต้องเสียสิทธิในการรับเงินค่าป่วยการประจำเดือน ตามข้อ ๘ (ก) ของข้อบังคับดังกล่าว และอาจต้องขาดสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เนื่องจากการไม่ได้รับอนุญาตให้ลาจะมีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นเป็นผู้ที่ขาดประชุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งหากขาดประชุมสามครั้งติดต่อกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณาวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นสิ้นสุดลงได้ ดังนั้น คำสั่งของประธานสภาเทศบาลที่ไม่อนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาลลาประชุม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</p> <p>ประเด็นที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของประธานสภาเทศบาลเกี่ยวกับการอนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาลลาประชุมหรือไม่ นั้น เห็นว่าตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตาม</p> |

อำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา ๑๔ บัญญัติว่าองค์การ  
เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี  
ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลประธานสภา  
ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การสภาเทศบาล (ซึ่งเป็นองค์ประกอบของ  
เทศบาล) ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อได้  
พิจารณาถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุญาตให้สมาชิกสภาเทศบาล  
ลาประชุมเกินกว่า ๓ วันตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของข้อบังคับกระทรวง  
มหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าป่วยการของประธานสภา รองประธานสภา  
สมาชิกสภาเทศบาล กับเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๘  
ด้วยแล้ว เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของ  
ประธานสภาเทศบาล ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมประธานสภาเทศ  
บาลตามนัยข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๐)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ



|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง<br>หน่วยงานที่ขอหารือ | ๓๘๙/๒๕๕๔<br>การสอบสวนความผิดทางวินัยพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย<br>การรถไฟแห่งประเทศไทย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| ข้อหารือ                                       | <p>การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ๕๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ขอหารือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งเลขที่ บกบ.๒๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีคณะกรรมการวัดคลองตาวัว อำเภอโพทะเล จังหวัดพิจิตร ร้องเรียนว่า นายวินัย เสลาคุณ หัวหน้างานแผนกสถิติ ศูนย์แผนงานและการผลิต ฝ่ายการช่างกล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสารวัตรเดินรถนครสวรรค์ เป็นตัวการผู้ใช้ ผู้สนับสนุนและรู้เห็นให้นายจักรกฤษณ์ บัวแก้ว บุคคลภายนอก แต่งตั้งรูปแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นทำการเรียไ้เงินจากผู้โดยสารบนขบวนรถไฟโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ เพื่อนำเงินไปทอดกฐินสามัคคีที่วัดคลองตาวัว อำเภอโพทะเล จังหวัดพิจิตร เมื่อได้รับเงินบริจาคมาแล้วไม่นำเงินดังกล่าวไปร่วมทำบุญ อันเป็นการอ้างชื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสื่อมเสียชื่อเสียง ซึ่งถือว่าเป็นความผิดทางวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีคำสั่งให้นายวินัย เสลาคุณ ไปให้ปากคำในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายวินัย เสลาคุณ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสอบสวนขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยขอนำทนายความเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยในกรณีที่ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน</p> <p>การรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในส่วนของรัฐวิสาหกิจน่าจะใช้บังคับเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งของรัฐวิสาหกิจที่ออกไปมีผลกระทบต่อสิทธิของสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และเห็นว่าระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทยฉบับที่ ๑๒๐ ว่าด้วย</p> |

ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำหมายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ได้ ฉะนั้น การสอบสวนความผิดทางวินัยของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องนำมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ ผู้ถูกสอบสวนย่อมมีสิทธินำหมายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนได้ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วใน

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/๒๕๔๑

สำหรับการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ ที่ให้ถือว่าบรรดาคำสั่ง ระเบียบการ และข้อบังคับของการรถไฟฯ ทุกฉบับเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยนายจ้างไม่อาจทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่านั้น บันทึกข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลเป็นการลบล้างสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ เป็นคุณแก่พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมากกว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวด้วย



|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>การสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ ถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยและพนักงานต้องยึดถือปฏิบัติ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบดังกล่าวก็มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่นายวินัย เสลาคุณ ขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่อาจกระทำได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอหาข้อหาว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยมีผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินการบริการขนส่งสาธารณะจึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีได้เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้บังคับวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว</p> <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๑๒๐ ว่าด้วยการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วเห็นว่า ระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้มีข้อกำหนดใดที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกสอบสวนในการมีทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ระเบียบดังกล่าวจึงมีหลักเกณฑ์</p> |

|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง<br>หน่วยงานที่ขอหารือ | ๕๒๓/๒๕๔๔<br>วันใช้บังคับและการนับระยะเวลาตามประกาศกรมการค้าต่างประเทศ<br>กรมการค้าต่างประเทศ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ข้อหารือ                                       | <p>กรมการค้าต่างประเทศได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๓๐๑/๔๐๙๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่กระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๖๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้สินค้าด้าย ด้ายเทียม สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ทำจากฝ้าย เส้นใยประดิษฐ์ ขนสัตว์ ใยพืชทุกชนิดหรือที่มีไหมผสมเฉพาะรายการที่อยู่ในข้อตกลงทางการค้า สิ่งทอที่ส่งไปยังประเทศที่มีข้อตกลงทางการค้าสิ่งทอกับประเทศไทย เป็นสินค้าที่ต้องมีการจัดสรรปริมาณการส่งออกและมีหนังสือรับรองการส่งออกเพื่อไปแสดงต่อประเทศผู้นำเข้า ให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่ทำไว้กับประเทศผู้นำเข้าแต่ละประเทศ.</p> <p>กรมการค้าต่างประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารและควบคุมการนำเข้าส่งออกสินค้า ได้ออกประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง กำหนดให้ผู้ได้รับหนังสือรับรองการส่งออกสินค้าสิ่งทอแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยข้อ ๑ กำหนดให้ “ผู้ได้รับหนังสือรับรองการส่งออกสินค้าสิ่งทอรายการ ๓๔๕ ๔๔๕ ๔๔๖ ๖๔๕ ๖๔๖ ๘๔๕ และ ๘๔๖ ไปประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีปริมาณการส่งออกแต่ละรายการเกินกว่า ๕ โหล และรายการ ๕ ไปสหภาพยุโรปที่มีปริมาณการส่งออกสินค้าเกินกว่า ๖๐ ชิ้น ต้องแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกต่อกรมการค้าต่างประเทศภายใน ๗ วัน นับแต่วันออกหนังสือรับรองการส่งออก ” และข้อ ๗ “ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป” กรมการค้าต่างประเทศเกิดปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาตามประกาศดังกล่าว จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>๑. วันใช้บังคับของประกาศ ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป” และประกาศ ณ วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๓</p> |

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>นั้น สามารถนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๐/๒๕๔๓ เรื่อง วันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาปรับใช้กับประกาศกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายปกครอง โดยใช้ บังคับเริ่มตั้งแต่วันที่ออกประกาศ คือวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นวันแรกหรือ วันที่หนึ่งได้หรือไม่</p> <p>๒. การกำหนดให้ส่งเอกสารภายใน ๗ วัน นับแต่วันออกหนังสือรับรอง การส่งออกตามประกาศดังกล่าว ซึ่งเป็นเนื้อหาหรือการที่กำหนดในกฎ และมีลักษณะเป็นคำสั่งให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในเวลาที่กำหนด ในกฎหมายปกครอง นั้น จะนับระยะเวลาอย่างไร กล่าวคือ</p> <p>๒.๑ จะนับระยะเวลาให้สอดคล้องกับการนับเวลาใช้บังคับประกาศ คือ เริ่มนับวันออกหนังสือรับรองการส่งออกเป็นวันแรกหรือวันที่หนึ่งได้หรือไม่ หรือ</p> <p>๒.๒ จะนับระยะเวลาโดยมิให้นับวันออกหนังสือรับรองการส่งออก เป็นวันแรกหรือวันที่หนึ่ง แต่ให้นับวันถัดไปเป็นวันแรกหรือวันที่หนึ่ง ตาม มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</p> <p>๓. ในกรณีที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกำหนด เนื้อหาภายในกฎให้เป็นไปตามข้อยกเว้นในมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “เว้นแต่จะได้ เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่” จะต้องใช้ถ้อย คำอย่างไร เพื่อให้การนับระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่วันแรกเป็นวันที่หนึ่ง</p> |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้</p> <p>ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง กำหนดให้ ผู้ได้รับหนังสือรับรองการส่งออกสินค้าสิ่งทอแสดงหลักฐานที่เกี่ยวกับการส่งออก (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันใดนั้น เห็นว่า การกำหนด วันเริ่มใช้บังคับประกาศกรมการค้าต่างประเทศฯ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

บัดนี้เป็นต้นไป และประกาศ ณ วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ นั้น ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วย แต่ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในประกาศนั้นเองว่าให้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ออกประกาศคือวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ แต่โดยที่ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีผลใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้จนกว่าจะลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก็คือวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงประกาศฉบับนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง การนับระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ได้รับหนังสือรับรองการส่งออกสินค้าสิ่งทอแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกต่อกรมการค้าต่างประเทศภายใน ๗ วัน นับแต่วันออกหนังสือรับรองการส่งออก เริ่มนับตั้งแต่วันใด นั้น เห็นว่า ประกาศกรมการค้าต่างประเทศฯ กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้แสดงเอกสารภายใน ๗ วัน นับแต่วันออกหนังสือรับรองการส่งออก ดังนั้นการนับระยะเวลาจึงต้องเริ่มนับวันที่ออกหนังสือรับรองการส่งออกเป็นวันที่หนึ่งตามที่กำหนดดังกล่าว

ประเด็นที่สาม การใช้ถ้อยคำในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองหรือกฎ เพื่อให้การนับระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่วันแรกเป็นวันที่หนึ่งควรกำหนดอย่างไร นั้น เห็นว่า หากคำสั่งทางปกครองหรือกฎกำหนดให้เริ่มนับระยะเวลาดังตั้งแต่วันใดแล้วก็ต้องนับวันดังกล่าวเป็นวันที่หนึ่ง ซึ่งการใช้ถ้อยคำดังเช่นข้อ ๑ ของประกาศกรมการค้าต่างประเทศฯ ที่ให้แสดงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกภายใน ๗ วัน นับแต่วันออกหนังสือรับรองการส่งออก ก็ทำให้การนับระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่วันแรกเป็นวันที่หนึ่งแล้ว



|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง | ๖๒๕/๒๕๔๔<br>เทศบาลเมืองพิจิตรหรือการต่ออายุสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อน<br>ป้องกันตลิ่งพังริมแม่น้ำน่าน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| หน่วยงานที่หารือ         | เทศบาลเมืองพิจิตร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| ข้อหารือ                 | <p>เทศบาลเมืองพิจิตรได้มีหนังสือ ที่ พจ ๕๒๐๐๕/๑๖๖๔ ลงวันที่ ๒๕<br/>กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับ<br/>การต่ออายุสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อน สรุปความได้ว่า เทศบาลเมืองพิจิตร<br/>ได้ทำสัญญาจ้างเหมา ทำห้ทุนส่วนจำกัด บางมูลนากเหล็กเพชร ทำการก่อสร้าง<br/>เขื่อนป้องกันตลิ่งพังริมแม่น้ำน่าน จำนวน ๒ แห่ง ตามสัญญาเลขที่ ๗/๒๕๔๓<br/>ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ และตามสัญญาเลขที่ ๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘<br/>สิงหาคม ๒๕๔๓ หลังจากทำสัญญาจ้างแล้ว ผู้รับจ้างได้มีหนังสือขอต่ออายุสัญญา<br/>จ้างทั้งสองสัญญาโดยอ้างเหตุผลวิสัย เนื่องจากขณะที่ผู้รับจ้างทำสัญญาจ้างกับ<br/>เทศบาลเป็นช่วงที่น้ำขึ้นสูงจนผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้<br/>เทศบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุดังกล่าวไม่ถือเป็นเหตุผลวิสัยและไม่ต่อ<br/>สัญญาจ้างให้แก่ผู้รับจ้างทั้งสองสัญญา ผู้รับจ้างจึงได้มีหนังสือขอให้เทศบาล<br/>เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ยินยอมขยายระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างและ<br/>ให้ผู้รับจ้างเสียค่าปรับ และให้มีคำสั่งทางปกครองใหม่โดยยินยอมให้ขยาย<br/>ระยะเวลาการก่อสร้างไปอีก ๙๔ วันทั้งสองสัญญาและงดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับจ้าง</p> <p>เทศบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น<br/>ได้ทำสัญญาต่าง ๆ กับเอกชน เช่น สัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง เป็นการทำสัญญา<br/>ตามกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์พิเศษตามกฎหมาย<br/>ปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด และการที่เทศบาลต้องปฏิบัติตาม<br/>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ<br/>ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเพียงระเบียบภายในที่มีผลบังคับใช้ต่อเจ้าหน้าที่<br/>ของส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุเท่านั้น ไม่มีผลทำให้เทศบาล<br/>มีสิทธิใด ๆ เหนือกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น การที่เทศบาลพิจารณาไม่ต่อ<br/>อายุสัญญาจ้างทั้งสองสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างนั้นจึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา มิได้<br/>เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นเอกชนตามกฎหมายมหาชน</p> |

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเทศบาลฯขอหาหรือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป</p> <p>ต่อมาเทศบาลเมืองพิจิตรได้แจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางมูลนากเห็กเพชร ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลเมืองพิจิตรที่ไม่อนุญาตให้ขยายเวลาทำการตามสัญญาในเรื่องนี้แล้ว ตามคำฟ้องลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ นอกจากนี้จังหวัดพิจิตรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พจ ๐๐๑๘/๑๓๒๓๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้เทศบาลเมืองพิจิตรขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้างเป็นเวลา ๙๔ วันด้วย</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนเทศบาลเมืองพิจิตรเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้วเห็นว่าการขยายเวลาทำการให้แก่คู่สัญญาเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการตามสัญญาของฝ่ายปกครอง ซึ่งในทางทฤษฎียังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ว่าจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะนอกจากจะเป็นเงื่อนไขที่มีการระบุไว้ในสัญญาที่ทำขึ้นแล้วยังมีการกำหนดไว้ในระเบียบของทางราชการอีกด้วย อีกทั้งถ้อยคำว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” ตามบทนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็มีได้หมายความว่าเฉพาะถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายในระบอบพระราชบัญญัติเท่านั้น หากแต่รวมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายลำดับรองและตามหลักกฎหมายที่มีได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการใช้อำนาจในฐานะเจ้าของทรัพย์สินด้วย ซึ่งอาจทำให้ถือได้ว่าการดำเนินการบางอย่างเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ เช่น การสั่งไม่รับคำเสนอขายหรือรับจ้าง การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอ การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน ฯลฯ เป็นคำสั่งทางปกครองได้</p> <p>อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายเวลาทำการตามสัญญานั้น เป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติตามสัญญาที่เรียกว่า การบริหารสัญญาอันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ดังนั้น จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</p> |

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง | ๖๔๓/๒๕๔๔<br>การอุทธรณ์การประเมินอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร<br>พระพุทศักราช ๒๔๖๙                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| หน่วยงานที่ขอหารือ       | กรมศุลกากร                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ข้อหารือ                 | <p>กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๗/๐๕๘๖๔ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ฉ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทศักราช ๒๔๖๙ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรไว้ว่า</p> <p>“มาตรา ๑๑๒ ทวิ ในกรณีที่มีการวางประกันค่าอากรตามมาตรา ๑๑๒ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประเมินเงินอากรอันพึงต้องเสีย และแจ้งให้ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกแล้วแต่กรณีทราบแล้ว ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกต้องชำระเงินอากรตามจำนวนที่ได้รับแจ้งให้ครบถ้วนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง</p> <p>ในกรณีที่มีการวางเงินประกันและเงินประกันที่วางไว้ค้ำค่าอากรที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินแล้ว ให้เก็บเงินประกันดังกล่าวเป็นค่าอากรตามจำนวนที่ประเมินได้ทันที และให้ถือเสมือนว่าผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกได้ชำระเงินอากรที่ได้รับแจ้ง ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแล้ว</p> <p>ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกอาจอุทธรณ์การประเมินเงินอากรตามวรรคหนึ่งต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการประเมิน โดยปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด แต่ในกรณีที่จะต้องชำระอากรเพิ่มหรือเงินประกันไม่ค้ำค่าอากร การอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุทุเลาการชำระเงินอากรตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้ เว้นแต่อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายจะเห็นสมควรผ่อนผันตามคำขอทุเลาของผู้อุทธรณ์”</p> <p>ต่อมา พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ยกเลิกวรรคสามของมาตรา ๑๑๒ ทวิ ดังกล่าว และได้มีการกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ใหม่ในมาตรา ๑๑๒ ฉ ความว่า</p> |

“มาตรา ๑๑๒ จ ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิอุทธรณ์ การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามแบบที่อธิบดีกำหนดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการ ประเมิน...”

กรมศุลกากรเห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๑๑๒ จ ซึ่งว่าด้วยเรื่องการ อุทธรณ์การประเมินอากร ได้แยกมาตราออกไปจากมาตรา ๑๑๒ ทวิ ไม่ได้ กำหนดไว้ชัดแจ้งว่า ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิที่จะอุทธรณ์การ ประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ใน กรณีใดบ้าง ซึ่งแตกต่างจากมาตรา ๑๑๒ ทวิ วรรคสาม (เดิม) ที่กำหนดไว้ ชัดแจ้งว่า เป็นการอุทธรณ์การประเมินอากรตาม (มาตรา ๑๑๒ ทวิ) วรรคหนึ่ง เท่านั้น จึงขอหารือว่า

๑. ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีสิทธิ อุทธรณ์การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ในกรณีต่อไปนี้ ได้หรือไม่

๑.๑ การอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่น ๆ ที่มีใช้การ ประเมินอากรตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ เช่น

ก. การประเมินอากร เรียกเก็บอากรที่เสียไว้ไม่ครบตาม จำนวนที่จะต้องเสียจริงหลังจากที่ได้ปล่อยของไปจากอารักขาของศุลกากร แล้วตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ หรือ

ข. กรณีที่ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกยื่นคำเรียกร้องขอคืน เงินอากรที่ได้เสียไว้เกินจำนวนที่พึงต้องเสียตามมาตรา ๑๐ วรรคห้า แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากรฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำเรียกร้อง ดังกล่าวแล้ว แจ้งผลการพิจารณาการประเมินอากรหรือการคืนอากร

๑.๒ การอุทธรณ์โต้แย้งการประเมินราคาและหรืออากร ซึ่งเป็นฐานในการคำนวณค่าปรับในความผิดศุลกากร ตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๗ ทวิ และมาตรา ๒๗ ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามลำดับ

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <p>๒. ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าการอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่นตามข้อ ๑ ข้างต้น ไม่อาจจะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๑๑๒ จ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ และกรมศุลกากรได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์เป็นการเฉพาะแยกจากการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ กรมศุลกากรจะสามารถขยายอายุความการยื่นอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ (๑๕ วัน) ให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ซึ่งให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน เพื่อป้องกันการสับสนในทางปฏิบัติของผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| ความเห็น | <p>คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรมศุลกากรเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่า กรมศุลกากรจะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์สำหรับการอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่นนอกจากกรณีตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ โดยขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่</p> <p>จากการตรวจสอบความเป็นมาและรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรากฏว่า การกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ มีที่มาจากการที่กรมศุลกากรได้มีหนังสือที่ กค ๐๖๐๕/๑๒๓๔๐ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ซึ่งต่อมาก็คือ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓) ขอเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์การประเมินอากร โดยมีหลักการคือให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้มีการดำเนินการในเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับประมวลรัษฎากร และเพื่อลดจำนวนคดีที่จะนำขึ้นสู่ศาล รวมทั้งให้เป็นไปตามคำแนะนำขององค์การศุลกากรโลก (WCO) ที่ได้แนะนำให้ประเทศที่ใช้ราคาเกดต์ได้กำหนดให้มีขั้นตอนการอุทธรณ์การประเมินอากรที่ชัดเจนและโปร่งใส และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วก็ได้ชี้แจงไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผล</p> |

ประกอบร่างว่า “แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แทนอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น...”

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้ในมาตราดังกล่าวที่ว่า “ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินอากร...” ประกอบกับโครงสร้างของกฎหมายที่ได้มีการนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบัญญัติเป็นมาตราหนึ่งต่างหาก (มาตรา ๑๑๒ ฉ) รวมทั้งได้บัญญัติในมาตราต่อ ๆ มาเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับการอุทธรณ์การประเมินอากรในลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากที่บัญญัติไว้เป็นวรรคสามของมาตรา ๑๑๒ ทวิ และมีถ้อยคำกำกับไว้ด้วยว่า “ตามวรรคหนึ่ง” ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระบบการอุทธรณ์ซึ่งมีกำหนดไว้เดิมในมาตรา ๑๑๒ ทวิ โดยการแก้ไขดังกล่าวได้เปลี่ยนหลักการให้เป็นการกำหนดเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรทุกกรณีในลักษณะเป็นการทั่วไป มิใช่เฉพาะแต่กรณีตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ เท่านั้น เพราะหากกฎหมายประสงค์ดังกล่าวก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และต้องกำหนดอยู่ในมาตรา ๑๑๒ ทวิ ดังที่เคยบัญญัติไว้ และด้วยเหตุนี้ การอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่นตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ จึงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑๒ ฉ นี้ด้วย เมื่อการอุทธรณ์การประเมินอากรได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น จะนำบทบัญญัติการอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้และขยายเวลาการอุทธรณ์ไม่ได้



|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเสร็จที่<br>เรื่อง<br>หน่วยงานที่ขอหารือ | ๖๗๒/๒๕๔๔<br>กรมที่ดินขอหารือว่าการจำหน่าย ส.ค.๑ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่<br>กรมที่ดิน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| ข้อหารือ                                       | <p>กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๒๘/๒๖๒๔๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สรุปความได้ว่า</p> <p>๑. นายสุข นาคารอด ได้นำหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จำนวนเนื้อที่ ๕๖-๐-๐๐ ไร่ มาขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม โดยอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากนายฟอง พรหมวงษ์ ซึ่งเป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดแล้วปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะของแนวเขตแตกต่างไปจากเดิมได้เนื้อที่ ๔๙-๑-๖๑ ไร่ น้อยกว่าเนื้อที่เดิม ๖-๒-๒๙ ไร่ ข้างเคียงรับรองแนวเขตครบ</p> <p>๒. สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี และสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม พิจารณาแล้วเห็นว่า ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช ที่ผู้ขอ拿來เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน น่าจะเป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากได้นำที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนการครอบครองไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ มาแจ้งการครอบครองที่ดิน ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใดตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เห็นควรจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินต่อไป แต่เนื่องจากผู้ขอได้นำพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้สูงอายุ โดยอ้างว่ารู้เห็นในการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวมาให้ถ้อยคำยืนยันว่าผู้แจ้งการครอบครองที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ก่อนที่ทางราชการได้ประกาศขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ประกอบกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดอุบลราชธานีก็ไม่คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน และอำเภอเดชอุดมแจ้งว่าที่ดินไม่ทับที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมแก่นายสุขฯ จึงเห็นควรนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการ</p> |

ประธานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.จังหวัด)  
พิจารณา

๓. คณะกรรมการประธานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินส่วนจังหวัด  
อุบลราชธานีพิจารณาแล้วมีมติว่า ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช เป็นที่  
ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านเมืองเก่า ซึ่งทางราชการได้สงวนหวงห้ามโดยขึ้นทะเบียน  
ที่สาธารณประโยชน์ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ ก่อนวันแจ้งการครอบครองที่ดิน จึงให้  
เพิกถอน ส.ค.๑ แปลงดังกล่าว

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมที่ดิน  
ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ มีคำสั่งให้จำหน่าย ส.ค.๑  
เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีชื่อ  
นายฟอง พรหมวงษ์ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินตามมติที่ประชุมของ  
คณะกรรมการประธานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด  
อุบลราชธานี พร้อมทั้งแจ้งให้นายสุชาทราบ และให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน  
นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๕. นายสุชาได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อุทธรณ์คำสั่ง  
ทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า คำสั่ง  
ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้จำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช  
อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ตามมติของคณะกรรมการประธานการแก้ไข  
ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานีนั้น ขัดกับข้อเท็จจริงที่อดีต  
ผู้ปกครองท้องที่ (นายนิยม ถิ่นขาน และนายสิงห์ บุญธรรม) ได้ให้ถ้อยคำต่อ  
พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวนายฟองฯ ได้ครอบครองและ  
ทำประโยชน์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๙๘ จึงได้นำที่ดิน  
แปลงดังกล่าวมาแจ้งการครอบครองและขายให้ตนซึ่งครอบครองและทำประโยชน์  
ในที่ดินต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ตนจึงได้สิทธิครอบครองมาก่อน พ.ศ. ๒๔๗๒  
ก่อนที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ทำเล  
เลี้ยงสัตว์บ้านเมืองเก่า

๖. จังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า นายสุชา  
ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถนำพยานหลักฐานที่เป็นพยานเอกสารมาพิสูจน์หักล้างเอกสาร  
ของทางราชการ การอ้างพยานบุคคลไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ ต้องจำหน่าย ส.ค.๑  
ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน จึงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ดังกล่าว

และได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อบ ๐๐๒๒/๑๐๗๖๙ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๗. กรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายสุชาอุทธรณ์ว่า คำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ขัดกับข้อเท็จจริงที่นายนิยม ถิ่นขาม ผู้ปกครองท้องที่ และนายสิงห์ บุญธรรม ผู้สูงอายุ ให้ถ้อยคำ่าว่า ที่ดินแปลงดังกล่าว นายฟอง พรหมวงษ์ ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็นการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ปราศจากหลักฐานมาประกอบพิสูจน์หักล้างหลักฐานของทางราชการและก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวทับที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านเมืองเก่า ดังนั้น คำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งการต่อไป

๘. กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม ใช้อำนาจตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๔๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ และคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๑๓ สั่งจำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ของนายสุชา ออกจากทะเบียนการ

ครอบครองที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม) ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนกรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดฯเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีให้ความเห็นชอบกับการจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครอง นั้น เป็นเพียงเงื่อนไขหรือกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จึงเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม และผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๘) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาอุทธรณ์ของนายสุชาแล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์รายนี้จึงเป็นอันยุติในชั้นการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ไม่ต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่อย่างใด เห็นควรส่งเรื่องนี้คืนให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๙. รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายเอนก เกษมสุข) ได้พิจารณาความเห็นของกองนิติการแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีอนุมัติให้จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน เป็นการดำเนินการเพื่อให้บังเกิดผลตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และเมื่อคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ ข้อ ๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ดังนั้น จึงน่าจะถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ส่วนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม เป็นเพียงผู้ดำเนินการทางธุรการให้ปรากฏการจำหน่าย ส.ค.๑ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติในทะเบียนการครอบครองที่ดินเท่านั้น เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดมก็ไม่มีหน้าที่จำหน่าย การดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดิน

จังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม จึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของการมีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเสนอให้กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมารองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายวรวิทย์ เลิศลักษณ์) ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามความเห็นดังกล่าว

๑๐. กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณา ทบทวนแล้วยังคงมีความเห็นเช่นเดิมและเห็นว่า เนื่องจากผลการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอาจเป็นบรรทัดฐานที่มีผลในการปฏิบัติราชการต่อไป ในภายหน้า ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้ได้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ จึงเห็นควรให้กรมที่ดินเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาว่า การดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหากการดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวได้แก่ผู้ใด กรมที่ดินจึงขอหารือประเด็นดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น เห็นว่า การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดิน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๕๔๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครอง

อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ประกอบกับคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ซึ่งมีผลเป็นการทำให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินที่ถูกจำหน่ายการครอบครองดังกล่าวไม่สามารถนำ ส.ค.๑ ซึ่งเป็นหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินไปขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล อันเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ใดและใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

วิธีการจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินกำหนดไว้โดยข้อ ๙ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๕๔๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าการแจ้งการครอบครองที่ดินมีการผิดพลาดคลาดเคลื่อน และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้วขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งจำหน่าย โดยให้ขีดเส้นขนานคู่ที่ด้านหน้า ส.ค.๑ ทั้งสองตอนและที่เอกสารอื่นของที่ดินแปลงนั้นในสารบบ และหมายเหตุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้จำหน่ายแล้ว...” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนาม และวัน เดือน ปี กำกับไว้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ส่วนการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเพียงวิธีการดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ให้เป็นไปตามคำสั่งหรือการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์



กองพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)