



ฟ้าหม่นมืดโศกสลดเพียงทลาย จะที่วันเดือนเคลื่อนคลาญให้อาวรณ์

รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๐
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ISBN 978-974-8013-17-6



รายงานผลการปฏิบัติงาน
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี ๒๕๕๐

ISBN : 978-974-8013-17-6

จัดทำโดย

สำนักกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ออกแบบและพิมพ์ที่ :

บริษัท ราไทยเพรส จำกัด

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

โทร. : ๐ ๒๖๖๙ ๐๓๐๐-๔, ๐ ๒๖๖๙ ๐๓๑๒-๑๓

แฟกซ์ : ๐ ๒๒๔๓ ๕๘๗๐



น้อมเสด็จสู่สวรรคาลัย



ทวยประชาเทวชนันโคกกำสรวล
ฟ้าหม่นมืดโคกสลดเพียงทลาย
สรวมมนอบศิระบังคมพร้อม
ทพวิมานขึ้นฟ้าสู่ดาวดวง

โคกครวญดูจรรณสิ้นสลาย
จะก็วันเดือนเคสือนคลายให้อารณ
ราษฎรร่วมน้อมส่งเสด็จสู่แดนสรวง
พิมานสรวงสุนันทาวิสาวันย์.

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พิพัฒน์ พึ่งพาพงศ์ บทร้อยกรอง

คำนำ

รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๐ ของคณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕)
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติ
ให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงาน
เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ตามความเหมาะสมอย่างน้อย
ปีละหนึ่งครั้ง

การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๐ คณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและ
ผลงานในรอบปี ๒๕๕๐ เป็นการกล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการชุดปัจจุบัน ผลงานและกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่ ๒ ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในรอบปีที่ผ่านมา และแนวทาง
การแก้ไข

ส่วนที่ ๓

ภาคผนวก ก. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครองในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงาน
ของรัฐเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ภาคผนวก ข. สรุปผลการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการ
ตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัด
กรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑-๖

ภาคผนวก ค. ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๐

สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและผลงานในรอบปี ๒๕๕๐	๑
ส่วนที่ ๒	ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๖
	● ปัญหาและอุปสรรค	๖
	● แนวทางการแก้ไข	๗
ส่วนที่ ๓	ภาคผนวก ก. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๐
	ภาคผนวก ข. สรุปผลการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑-๖	๓๒
	ภาคผนวก ค. ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๐	๖๐

สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา





ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและผลงานในรอบปี ๒๕๕๐



องค์ประกอบ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ชุดปัจจุบัน มีองค์ประกอบดังนี้

๑. นายวัฒนา รัตนวิจิตร	ประธานกรรมการ
๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ^๑	กรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงมหาดไทย ^๒	กรรมการ
๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ^๓	กรรมการ
๕. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^๔	กรรมการ
๖. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ^๕	กรรมการ
๗. นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๘. นายันทวัฒน์ พรหมานันท์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๙. นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๐. นายสมยศ เชื้อไทย	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๑. นายอัคร จารุจินดา	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๒. นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

^๑ นายวรพันธ์ เย็นทรัพย์

เป็นผู้แทน

^๒ นายบุญเกียรติ เย็นสุขจิตต์

เป็นผู้แทน

^๓ นายสุรัชย์ ภูประเสริฐ

^๔ นายปรีชา นิสารัตน์

เป็นผู้แทน

^๕ คุณพรทิพย์ จาละ

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ดังนี้

๑. สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัตินี้
๒. ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคล
ดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด
๓. มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบ
การพิจารณาได้
๔. เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศ
ตามพระราชบัญญัตินี้
๕. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรี
เป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติ
ราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๖. เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย



ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีผลการปฏิบัติงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สรุปได้ดังนี้

๑. ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	เรื่องข้อหารือ
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การแจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย
สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย	การเพิกถอนระเบียบตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด : กรณีระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
กองทัพอากาศ	การขยายระยะเวลาอุทธรณ์และการรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณา : กรณีการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของกองทัพอากาศ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	การคัดค้านผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
องค์การบริหารส่วนตำบลคลองพระอุดม	อำนาจดูแลรักษาถนนสาธารณะประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองพระอุดม
กระทรวงพลังงาน	ความเป็นกลางของกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง : กรณีประธานอนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในบริษัทที่จะยื่นข้อเสนอ

ชื่อหน่วยงาน	เรื่องที่ขอหารือ
กระทรวงคมนาคม	การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ	การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและการสื่อสาร พ.ศ. ๒๕๓๙ กับการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมงาน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕
กรมสรรพากร	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีอากร และคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม

๒. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้จัดฝึกอบรมข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร้องขอ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องตลอดมา สำหรับปี ๒๕๕๐ ได้มีการจัดวิทยากรไปบรรยายตามหน่วยงานของรัฐรวม ๖ หน่วยงาน เป็นจำนวน ๑๒ ครั้ง ซึ่งจากการบรรยายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๘๘๗ คน เข้าร่วมฟังการบรรยายดังกล่าว ซึ่งรายละเอียดของจำนวนผู้เข้าร่วมรับฟังการบรรยายแบ่งออกตามหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	ผู้เข้าร่วมรับฟังการบรรยาย จำนวน (คน)
กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช	๓๗๗
กรมสรรพากร	๓๐
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	๓๐๐
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	๕๐
กรมวิชาการเกษตร	๘๐
กรมป่าไม้	๕๐

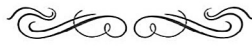
นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และประชาชนที่ต้องการปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในปี ๒๕๕๐ มีการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์จำนวนทั้งสิ้น ๔๘๐ ครั้ง อีกทั้งได้เผยแพร่เอกสารที่จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และประชาชนที่สนใจเป็นระยะๆ ซึ่งกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี ๒๕๕๐ ประกอบด้วย

๑. นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๗-๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ กรมการขนส่งทางบก
๒. การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑ ในวันที่ ๖, ๘-๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค
๓. การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๒ ในวันที่ ๑๔-๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมอเล็กซานเดอร์
๔. การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๓ ในวันที่ ๑๙-๒๐ เมษายน ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค
๕. การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๔ ในวันที่ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ณ โรงแรมอเล็กซานเดอร์
๖. การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๕ ในวันที่ ๓-๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค
๗. การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๖ ในวันที่ ๑๗-๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค
๘. นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๑๘-๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
๙. นิทรรศการวิชาการทางกฎหมายเพื่อเผยแพร่ผลงานของหน่วยงานต่างๆ ระหว่างวันที่ ๖-๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ บริเวณลานอเนกประสงค์ส่วนกลาง (คอมมอนรูม) ของคณะนิติศาสตร์ และลานประติมากรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์
๑๐. การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของนิติกรสายปฏิบัติการ (ระดับ ๓-๕) และพนักงานราชการในสายงานด้านกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในวันศุกร์ ที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค
๑๑. นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ระหว่างวันที่ ๒๐-๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ณ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

ส่วนที่ ๒

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



ปัญหาและอุปสรรค

โดยที่การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นอันมาก อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่า ประการแรก หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจดำเนินการ กระบวนการใดๆ ทางปกครอง (โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ) ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประการที่สอง ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเกี่ยวกับสิทธิของตน เช่น สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ความเข้าใจในขั้นตอนหรือกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิในการขอให้มีการพิจารณาใหม่ ประการที่สาม ฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยังขาดแคลนฐานข้อมูลทางวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นบทความ หนังสือ ตำรากฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนทั้งเอกสารต่างๆ อันเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองในชั้นต่างๆ โดยที่ฐานข้อมูลดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากและสมควรที่จะรวบรวมไว้สำหรับเป็นฐานข้อมูลในการสืบค้น อ้างอิง และศึกษาค้นคว้าทางวิชาการเพื่อประกอบการปฏิบัติงานและเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ ทั้งสามประการ ดังตัวอย่างข้างต้น จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณเพื่อการจัดฝึกอบรม การเผยแพร่ และการจัดทำฐานข้อมูล ซึ่งในปี ๒๕๕๐ สำนักกฎหมายปกครองได้รับงบประมาณจำนวน ๒๖๕,๐๐๐ บาท (สองแสนหกหมื่นห้าพันบาทถ้วน) สำหรับกิจกรรมทั้งหมด



แนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จัดให้มีการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยจัดอบรมทั้งสิ้นจำนวน ๖ รุ่น โดยแต่ละรุ่นจะใช้ระยะเวลาในการอบรมเป็นจำนวน ๒ วัน การสัมมนาในวันแรกจะเป็นการบรรยายให้ความรู้เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ให้การบรรยาย และในวันที่สองจะเป็นการสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองควบคู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยในการสัมมนานั้นได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนา มีการแลกเปลี่ยนความรู้ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการ อันจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้ ความเข้าใจในสภาพปัญหา และกำหนดแนวทางพื้นฐานในการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พร้อมนี้ ได้มีการรวบรวมสรุปประเด็นปัญหาและความเห็นที่ได้จากการสัมมนาดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป ซึ่งจากผลสำเร็จในการสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่เกิดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้ดังกล่าว ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐบางแห่งเท่านั้นด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นควรจัดให้มีการสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เกิดความรู้ และความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และไม่เกิดความล้าหลังในการปฏิบัติราชการต่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรของรัฐที่ต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประการที่สอง ในส่วนของการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่ประชาชนนั้น สำนักงานฯ ได้มีการจัดกิจกรรมการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยจัดให้มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก เช่น แหล่งชุมชนทั่วไป ศูนย์การแสดงสินค้า หรือสถานที่ราชการที่ประชาชนเข้ามาติดต่อเป็นจำนวนมาก (เช่น กรมการขนส่งทางบก) รวมถึงสถานศึกษาต่างๆ (ซึ่งในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา สำนักงานฯ ได้จัดขึ้นในมหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ) ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่ได้รับข้อมูลนั้นสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการอย่างถูกต้อง และทำการเผยแพร่ต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น การจัดกิจกรรมดังกล่าวไว้ในแผนกิจกรรมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ จึงควรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การประชาสัมพันธ์เป็นไปในแนวทาง สำนักงานฯ อาจให้มีการเข้าร่วมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ได้ ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา สำนักงานฯ ได้เข้าร่วมการเผยแพร่ให้ความรู้ในงานนิทรรศการทางกฎหมายเพื่อเผยแพร่ผลงานของหน่วยงานต่างๆ ในระหว่างวันที่ ๖-๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวมีการขยายขอบเขตสู่ประชาชนทั่วไปให้มากยิ่งขึ้น สมควรดำเนินการประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผ่านทางสื่ออื่นๆ ด้วย เช่น สื่อโฆษณาทางสถานีวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ประการที่สาม เพื่อให้มีการพัฒนาบุคลากรและศักยภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรของสำนักงานฯ จึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของนิติกรสายปฏิบัติการ (ระดับ ๓-๕) และพนักงานราชการในสายงานด้านกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อันจะส่งผลต่อการส่งเสริมให้สำนักงานฯ เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ทางด้านกฎหมาย และทำให้การปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยให้การสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐอื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดให้มีการอบรมข้าราชการของสำนักงานฯ เพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ ร้องขอ ทั้งหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องด้วย



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

นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำคู่มือประกอบการอบรมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ รวมถึงการจัดทำคู่มือสิทธิของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทำให้เกิดพื้นฐานความรู้ด้านกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้อง



ภาคผนวก ก.

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในการตอบข้อหารือแก่หน่วยงานของรัฐ
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องเสร็จที่ ๗๖/๒๕๕๐

เรื่อง	การแจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย
หน่วยงานที่ขอหารือ	สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ข้อหารือ	สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการกลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการทางวินัยกับลูกจ้างประจำ ซึ่ง อ.ก.พ. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้มีมติให้ลงโทษไล่ออกและต่อมาลูกจ้างประจำดังกล่าวได้ยื่นเรื่องอุทธรณ์โดยมีข้ออ้างว่าคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้ถ้อยคำโดยมิได้แจ้งสิทธิให้ทราบว่ามีสิทธิร้องอุทธรณ์มีสิทธิหน้าที่ปรึกษาหรือทนายความเข้าร่วมให้ปากคำได้ด้วย เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๗ ทำให้ผู้ร้องอุทธรณ์เสียเปรียบและหลงประเด็นในการต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา คณะกรรมการกลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยฯ จึงหารือว่าในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ ๑๑ วรรคสองนั้น หากผู้ร้องฯ อุทธรณ์ว่า คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหานำทนายความมาร่วมด้วย และขณะนั้นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ร้องขอให้ทนายความเข้าร่วมนั้น การให้ถ้อยคำดังกล่าวจะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และมีผลทำให้การสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเสียไปอย่างไรหรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การที่มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการ “การพิจารณาทางปกครอง” ให้คู่กรณีทราบนั้น ก็เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าเป็นอย่างไร

ซึ่งเป็นหลักประกันให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่เนื่องจากการดำเนินการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น มีรายละเอียดหลายประการ จึงบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้ทราบตามความจำเป็น ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยการดำเนินการตามมาตรา ๒๗ หรือไม่นั้น มิได้เป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เพราะการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองจะต้องพิจารณาจากเนื้อหาและการปฏิบัติตามกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดเป็นเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติก่อน จึงจะถือว่าคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับได้ การมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มีใช้เป็นเงื่อนไขการออกคำสั่งทางปกครอง จึงมิได้ทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไป ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่มีผลเป็นเพียงทำให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปตามมาตรา ๔๐ มิได้มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองต้องเสียไปด้วย หรือในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้รับฟังคู่กรณี ก่อนออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นหลักการสำคัญมากกว่าการแจ้งสิทธิ นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ ถ้ามิได้รับฟังก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ หากได้มีการรับฟังในภายหลัง ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือ กระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ได้ทราบนั้นจึงไม่เสียไป และไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว



เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๕๕๐

เรื่อง	การเพิกถอนระเบียบตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด : กรณีระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
หน่วยงานที่ขอหารือ	สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
ข้อหารือ	สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือ เรื่อง การเพิกถอนระเบียบตามคำพิพากษา สรุปความได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ พ. ๔๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ ให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ มีคำพิพากษา ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามคำพิพากษา สำนักงานฯ จึงได้ยกฐานะระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง การยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ฯ พ.ศ. เสนอต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อพิจารณาแต่คณะกรรมการฯ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทำให้ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ฯ ไม่มีผลใช้บังคับแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกระเบียบยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องดำเนินการออกระเบียบยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ฯ หรือไม่ อย่างไร และหากจะต้องออกระเบียบเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว จะต้องออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตราใด
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ฯ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น โดยกำหนดให้

ชาวไร่อ้อยชำระหนี้เงินกู้ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อนำไปชำระคืนธนาคารฯ โดยให้โรงงานน้ำตาลทรายเป็นผู้นำส่งเงินดังกล่าวต่อกองทุนฯ หากโรงงานน้ำตาลทรายไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ดังนั้น ระเบียบฉบับนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อบรรดาชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ การเตรียมการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีกฎก็อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องการเพิกถอนกฎไว้ ดังนั้น ผลของการเพิกถอนกฎจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๙(๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการตรากฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสั่งเพิกถอนกฎทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้และมีอำนาจกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอน ทั้งนี้ ให้ประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวโดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่คำพิพากษาคือ วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ประกาศคำพิพากษานี้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทำให้ระเบียบฉบับนี้สิ้นผลลงหรือไม่อยู่อีกต่อไป คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงไม่จำเป็นต้องออกระเบียบเพื่อยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ฯ ซึ่งสิ้นผลลงหรือไม่อยู่อีกแต่อย่างใด



เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐

เรื่อง	การขยายระยะเวลาอุทธรณ์และการรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณา : กรณีการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของกองทัพอากาศ
หน่วยงานที่ขอหารือ	กองทัพอากาศ
ข้อหารือ	กองทัพอากาศ ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้ กองทัพอากาศได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้นาวาอากาศโท ธ. ผู้อำนวยการส่วนราชการระดับกองรับผิดชดใช้เงินจำนวน ๙๐๖,๖๙๖.๗๕ บาท ให้แก่ทางราชการ เพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเรืออากาศโท ม. เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการ ทำให้เงินรายรับของส่วนราชการแห่งนั้นขาดบัญชี โดยกองทัพอากาศได้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้นาวาอากาศโท ธ. เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ต่อมานาย บ. ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากนาวาอากาศโท ธ. ให้ดำเนินการแก้ต่างในทางคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่า นาวาอากาศโท ธ. ได้รับทราบหนังสือแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ และระยะเวลาที่กองทัพอากาศกำหนดให้นาวาอากาศโท ธ. ยื่นอุทธรณ์ไม่เพียงพอแก่การจัดทำคำอุทธรณ์ เนื่องจากนาวาอากาศโท ธ. ได้ยื่นคำร้องขอคัดเอกสารต่างๆ ซึ่งเป็นสาระสำคัญต่อการจัดทำคำอุทธรณ์จากกองทัพอากาศ แต่ยังไม่ได้รับเอกสารแต่อย่างใด จึงขอขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ออกไปอีก ๒๐ วัน นับจากวันที่จะครบกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ กองทัพอากาศพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาอุทธรณ์นั้น กองทัพอากาศยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อนประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมิได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่นาวาอากาศโท ธ. มีหนังสือมอบอำนาจให้นาย บ. เป็นตัวแทนในการขอคัดเอกสารและดำเนินคดีแทนนั้น จะถือว่านาย บ. มีอำนาจขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งของกองทัพอากาศด้วยหรือไม่

๒. กองทัพอากาศมีอำนาจขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามคำขอของ นาวาอากาศโท ธ. หรือผู้แทนหรือไม่ หากมีอำนาจจะเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายใดและควรขยายเวลาให้กี่วัน

๓. การยื่นอุทธรณ์กรณีดังกล่าวเป็นไปภายในระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือไม่

๔. หากปรากฏว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีอำนาจรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่ และเป็นไปตามข้อกฎหมายใด

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คู่กรณีมีสิทธิแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งแม้ว่าหนังสือมอบอำนาจจะกำหนดไว้เพียงว่าให้นาย บ. ดำเนินการขอคัดเอกสารและดำเนินคดีแทน โดยมีได้ระบุให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์แทนด้วย แต่การดำเนินคดี หมายความว่ารวมถึง การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการโต้แย้งและรักษาสีทธิตามกฎหมายของนาวาอากาศโท ธ. ทั้งการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการต่อสู้คดีในชั้นศาล ดังนั้น นาย บ. จึงมีอำนาจที่จะขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์แทน นาวาอากาศโท ธ. ได้

ประเด็นที่สอง มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า กรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ โดยต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พฤติการณ์เช่นนั้นสิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาขยายระยะเวลาให้แล้ว คู่กรณีจะต้องกระทำการภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดด้วย



ประเด็นที่สาม มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากองทัพอากาศได้มีหนังสือแจ้งคำสั่ง โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ซึ่งปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับว่ามีผู้ลงชื่อรับหนังสือแทนนาวาอากาศโท ธ. เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงต้องถือว่า นาวาอากาศโท ธ. ได้รับทราบคำสั่งในวันดังกล่าว กรณีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ วันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงได้แก่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น นาวาอากาศโท ธ. มายื่นหนังสืออุทธรณ์ที่กองทัพอากาศในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย

ประเด็นที่สี่ ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาไว้พิจารณาได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มิชอบด้วยกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลานั้นไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองก็อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๕๐

เรื่อง	การคัดค้านผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
หน่วยงานที่หารือ	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ข้อหารือ	นาย ส. ได้ทำการคัดค้านการพิจารณาทางปกครองของนาย จ. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่ง (สพท.) ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงนาย ส. ว่าเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ หรือมีเหตุตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอ้างว่า นาย จ. ใช้ตำแหน่งหน้าที่กลั่นแกล้ง อีกทั้งยังเป็นคู่ความกับนาย ส. ทั้งคดีปกครองและคดีอาญา โดยนาย ส. ได้คัดค้านการพิจารณาทางปกครองของนาย จ. ต่อ สพท. และร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้นแล้วแต่ไม่เป็นผล ต่อมา สพท. ได้แจ้งกรณีดังกล่าวและนาย ส. ได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย จึงขอหารือว่านาย จ. เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ หรือมีพฤติกรรมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ หากนาย จ. เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะต้องห้ามตามคำคัดค้าน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง ซึ่งผลการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในเนื้อหาสาระของเรื่องได้รับการพิจารณาจากบุคคลที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษกับคู่กรณี อันอาจทำให้ข้อยุติในการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นธรรมอย่างแท้จริง ฉะนั้น การพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่อาจถูกคัดค้านว่าจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ ดังกล่าว จึงต้องพิจารณาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นว่ามีความสัมพันธ์กับการพิจารณาทางปกครองถึงระดับที่ทำให้ผลการพิจารณาทางปกครองต้องเสียความเป็นกลางหรือไม่ มิใช่หมายถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการ

ทางปกครองไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เลย เมื่อข้อหาข้อนี้เป็นเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องว่านาย ส. กระทำความผิดหรือไม่และจะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป ได้แก่ กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนนาย จ. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา นาย ส. และเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น โดยที่ในชั้นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ออกคำสั่งมิใช่เป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเนื้อหาสาระของเรื่อง แต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อดำเนินการพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ว่าผู้ใดดำรงตำแหน่งนั้นก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน การพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยจึงต้องถือว่าเริ่มตั้งแต่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นต้นไป ด้วยเหตุนี้ นาย ส. จึงไม่สามารถคัดค้านนาย จ. เพื่อมิให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ แต่อาจคัดค้านบุคคลผู้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ว่ามีลักษณะตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ ข้างต้น รวมทั้งหากนาย จ. จะเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษภายหลังจากเสร็จสิ้นการสอบสวนทางวินัยแล้ว นาย ส. ก็สามารถคัดค้านในขั้นตอนดังกล่าวได้เช่นกัน

หมายเหตุ

ปัจจุบันข้อ ๙ แห่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐

เรื่อง	วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
หน่วยงานที่ขอหารือ	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ข้อหารือ	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด และหากมีการออกคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินแล้วไม่มีการชำระ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้นั้นได้ ตามมาตรา ๕๖ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจะมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้หรือไม่ เพียงใด และทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใดบ้างที่ต้องห้ามในการยึดหรืออายัด นอกจากนี้ในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีหรือไม่ อย่างไร
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมซึ่งได้แก่ บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง



ไม่เฉพาะแต่บทบัญญัติในหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อาัยัดทรัพย์และการจ่ายเงิน ตั้งแต่มาตรา ๓๐๓ ถึง มาตรา ๓๒๓ รวมถึงบทบัญญัติในหมวด ๑ หลักทั่วไป ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒ ด้วย โดยใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับ ลักษณะของเรื่อง

ประเด็นที่สอง มาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดประเภทของทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีไว้ซึ่งผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินสมควรได้รับความคุ้มครองในลักษณะเดียวกัน จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติข้างต้นมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องตามที่กำหนดในมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้

เรื่องเสร็จที่ ๕๕๒/๒๕๕๐

เรื่อง	อำนาจดูแลรักษาถนนสาธารณะประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล คลองพระอุดม
หน่วยงานที่ขอหารือ	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองพระอุดม
ข้อหารือ	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองพระอุดม ได้มีหนังสือขอหารือเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจดูแลรักษาถนนสาธารณะประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การที่บุคคลทำหนังสือแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อก่อสร้างถนนสาธารณะประโยชน์จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และหากต่อมาบุคคลดังกล่าวได้ขอถอนคืนการยกที่ดินให้ทางราชการนั้น จะมีผลประการใดหรือไม่ ประเด็นที่สอง เมื่อที่ดินที่บุคคลอุทิศให้แก่ทางราชการเพื่อก่อสร้างถนนสาธารณะประโยชน์มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวได้ขุดตัดถนนสาธารณะประโยชน์นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการถมถนนที่มีการขุดตัดเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สัญจรเช่นเดิมได้หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การยกที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อก่อสร้างถนนสาธารณะเป็นการสละที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าการแสดงเจตนาสละที่ดินจะกระทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา และกรณีจะมีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ การแสดงเจตนาย่อมมีผลสมบูรณ์และทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย ส่วนการขอถอนคืนการยกที่ดินให้ทางราชการดังกล่าวไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินแต่อย่างใด เว้นแต่จะมีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



ประเด็นที่สอง เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ประกอบกับข้อ ๔ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีอำนาจดำเนินการถมถนนที่มีการขุดตัดเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สัญจรเช่นเดิมได้ นอกจากนั้น ยังอาจแจ้งความดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่ขุดตัดถนนในความผิดฐาน ทำให้เสียทรัพย์ที่มีไว้หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๖๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๖๓๑/๒๕๕๐

เรื่อง	ความเป็นกลางของกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง : กรณีประธานอนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในบริษัทที่ยื่นข้อเสนอ
หน่วยงานที่ขอหารือ	กระทรวงพลังงาน
ข้อหารือ	กระทรวงพลังงาน ได้มีหนังสือขอหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของอนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ซึ่งมีข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาโดยสรุป คือ การที่ประธานอนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในบริษัทที่ยื่นข้อเสนอหรือประธานกรรมการในรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทที่ยื่นข้อเสนอจะถือเป็นกรณีกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขาดความเป็นกลางและไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า อนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองอันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักว่าด้วยความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ เห็นว่า คำสั่งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานที่ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมีอำนาจหน้าที่ประเมินและคัดเลือกข้อเสนอของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ดำเนินการเจรจาเพื่อจัดทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ยื่นข้อเสนอ และเสนอผลการเจรจาและคัดเลือกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานให้ความเห็นชอบเพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทำสัญญากับผู้ยื่นเสนอต่อไป การให้ความเห็นชอบผลการเจรจาและคัดเลือกโดยรัฐมนตรี มีผลทำให้ผู้ยื่นข้อเสนอที่ได้รับคัดเลือกมีสิทธิเข้าทำสัญญากับ กฟผ. และเป็นการปฏิเสธข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อการให้ความเห็นชอบข้อเสนอของรัฐมนตรีเป็น “คำสั่งทางปกครอง” การประเมินและคัดเลือกข้อเสนอของคณะกรรมการซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการและดำเนินการที่มีผลโดยตรงต่อการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” อนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอฯ จึงเป็น “กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาและอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อนาย พ. เป็นประธานอนุกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอฯ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในบริษัทที่จะยื่นข้อเสนอหรือประธานกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทที่จะยื่นข้อเสนออยู่หลายแห่ง บุคคลผู้นี้จึงมีสองฐานะในขณะเดียวกัน ทั้งกรณีเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทที่ยื่นข้อเสนอให้พิจารณาและเป็นผู้พิจารณาผลของการยื่นข้อเสนอตนเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในบริษัทที่จะยื่นข้อเสนอหรือประธานกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทที่จะยื่นเสนอ อาจเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีนี้เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองย่อมไม่อาจทำการพิจารณาต่อไปได้ และต้องงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือต้องเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้น ขอยกเว้นในเรื่องนี้จำกัดเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต้องเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ชัดเจนและไม่มีผลต่อความเที่ยงธรรมในการคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย

เรื่องเสร็จที่ ๖๖๗/๒๕๕๐

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

หน่วยงานที่หารือ กระทรวงคมนาคม

ข้อหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา เรื่อง กระทรวงคมนาคมขอทบทวนการนับระยะเวลาการใช้สิทธิ
อุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์
(เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙) ว่าการอุทธรณ์ตามมาตราดังกล่าวเป็นการ
อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การยื่นอุทธรณ์มีผลไว้
คู่กรณีจึงสามารถเลือกวิธีการในการยื่นอุทธรณ์ได้ ในกรณีที่คู่กรณีเลือกทำ
การอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ให้ถือว่าวันที่ได้ทำการส่ง
หนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล แต่ต่อมา
ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่น
อุทธรณ์เงินค่าทดแทนจากการเวนคืนไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงนำพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้นการส่งหนังสืออุทธรณ์
ทางไปรษณีย์ต้องส่งถึงผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา
การยื่นอุทธรณ์ด้วย กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือดังนี้

๑. การนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางที่
คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือหรือตามแนวทางของคำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๑๕๖/๒๕๕๐

๒. ในกรณีที่ให้กระทรวงคมนาคมถือปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครอง
สูงสุด หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ผ่านมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
เงินค่าทดแทนได้รับพิจารณาอุทธรณ์ตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาตอบข้อหารือ แล้วมีมติรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์รายหนึ่งรายใด
รวมทั้งเพิ่มค่าทดแทนให้ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ที่จะได้รับเงิน
ค่าทดแทนเพิ่ม ในกรณีเช่นนี้กระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาแล้วมีความเห็น
ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๑๕๖/๒๕๕๐
วินิจฉัยอย่างไรแล้ว กระทรวงคมนาคมย่อมต้องยึดถือแนวการวินิจฉัย
ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนด
ไว้ตามกฎหมายเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์
และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น กรณียื่นอุทธรณ์
เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์
ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ อย่างไรก็ตามอาจพิจารณารับคำอุทธรณ์
ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบ
การพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น การที่กระทรวงคมนาคม
ได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาตามแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ และได้เพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์
จึงสามารถกระทำได้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวน
คำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควร
เพิ่มเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามคำสั่งกำหนดค่าทดแทน
ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดก็อาจทำได้โดยเพิกถอน
คำสั่งเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เรื่องเสร็จที่ ๗๙๕/๒๕๕๐

เรื่อง	การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕
หน่วยงานที่หารือ	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
ข้อหารือ	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีสัญญาอนุญาตให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)) (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๕๐) ว่า ภายหลัง จากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาอนุญาตฯ ของ ทศท. ที่มีได้เสนอเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาต่อคณะกรรมการ ประสานงานพิจารณา และได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ในกรณีที่เป็นกรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการ เป็นกรณีที่ มิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกระทำไปโดยไม่มี อำนาจตามกฎหมาย อย่างไรก็ดี ข้อตกลงต่อท้ายสัญญาอนุญาตฯ ที่ทำขึ้นนั้น ยังคงมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลา หรือ เหตุอื่น หากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้พิจารณาถึง เหตุแห่งการเพิกถอน ผลกระทบ และความเหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของรัฐและประโยชน์สาธารณะแล้วว่า การดำเนินการที่ไม่ถูกต้องนั้น มีความเสียหายอันสมควรจะต้องเพิกถอนข้อตกลงต่อท้ายสัญญาอนุญาตฯ นั้น คณะรัฐมนตรีก็ชอบที่จะเพิกถอนข้อตกลงต่อท้ายสัญญาอนุญาตฯ ได้ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการประสานงานเป็นผู้ ดำเนินการเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี โดยที่คณะกรรมการประสานงานกรณีสัญญาอนุญาตให้ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ฯ อยู่ระหว่างสรุปข้อเท็จจริง เหตุผล และความเป็นมา เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และมีข้อขัดข้องในการ ดำเนินการ จึงขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กระบวนการดำเนินการเพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใช้ดุลยพินิจ ตลอดจนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีพิจารณาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ ที่ต้องดำเนินการภายใน ๙๐ วัน หรือไม่ และกำหนดเวลา ๙๐ วัน เริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

๒. หากกระบวนการดำเนินการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๔๙ ที่ต้องดำเนินการภายใน ๙๐ วัน และมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในกำหนด ผลจะเป็นอย่างไร และจะขอขยายระยะเวลาออกไปได้หรือไม่ โดยวิธีใด

ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ โดยมาตรา ๕ กำหนดว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และ “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่องานของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ซึ่งกรณีการเสนอเรื่องของคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาอนุญาตฯ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการเจรจาตกลงกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพื่อยกเลิกข้อตกลงต่อทำสัญญาอนุญาตฯ หรือมีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาอนุญาตฯ เพื่อย่อยรายละเอียดของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติตามสัญญาร่วมงานของคู่สัญญา อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารสัญญา มิใช่การเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงมิใช่ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามนัยมาตรา ๕ และไม่อยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ไม่จำต้องวินิจฉัย

เรื่องเสร็จที่ ๘๐๖/๒๕๕๐

เรื่อง	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีอากรและคำสั่งเกี่ยวกับการคืน เงินภาษีมูลค่าเพิ่ม
หน่วยงานที่หารือ	กรมสรรพากร
ข้อหารือ	เนื่องจากคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีอากร เช่น คำสั่งไม่คืนเงินภาษีอากร คำสั่งไม่รับคำร้องขอคืนเงินภาษีอากร และคำสั่งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับประมวลรัษฎากร ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการ คืนเงินภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการ คืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ กรมสรรพากรจึงขอหารือว่า บุคคลใดหรือหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณี ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองเหล่านั้น
ความเห็น	คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า แม้ว่าจะระเบียบ กรมสรรพากรว่าด้วยการคืนเงินภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบ กรมสรรพากรว่าด้วยการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีอากร คือ อธิบดี กรมสรรพากร สรรพากรพื้นที่ และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ระดับ ๗ หรือระดับ ๖ และกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้ได้รับมอบหมาย สรรพากรพื้นที่หรือ ผู้ได้รับมอบหมาย และสรรพากรจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายก็ตาม แต่ ระเบียบข้างต้นย่อมนำมาบังคับใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น เมื่อกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สำนักงานสรรพากรพื้นที่มีอำนาจ หน้าที่คืนเงินภาษีอากร ฉะนั้น ในกรณีที่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ระดับ ๗ หรือระดับ ๖ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ทำคำสั่งเกี่ยวกับการ คืนเงินภาษีอากร ต้องถือว่าเป็นการกระทำในนามของสรรพากรพื้นที่ อธิบดีกรมสรรพากรและสรรพากรพื้นที่จึงเป็นผู้มีอำนาจทำคำสั่งเกี่ยวกับการ คืนเงินภาษีอากรและคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง อธิบดีกรมสรรพากรเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง แม้อธิบดีกรมสรรพากรได้มอบอำนาจในการทำคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีอากรหรือคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่เจ้าหน้าที่อื่น ต้องถือว่าการใช้อำนาจทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นการกระทำในฐานะของอธิบดีกรมสรรพากรซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ ดังนั้นปลัดกระทรวงการคลังจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

กรณีที่สอง สรรพากรพื้นที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น เบื้องต้น ต้องพิจารณาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ ซึ่งข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากรฯ มิได้กำหนดให้สำนักงานสรรพากรพื้นที่เป็นส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง สำนักงานสรรพากรพื้นที่จึงเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง และสรรพากรพื้นที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง ดังนั้น กรณีที่สรรพากรพื้นที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองอธิบดีกรมสรรพากร จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

นอกจากนี้ กรณีที่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ระดับ ๗ หรือระดับ ๖ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการคืนเงินภาษีอากรฯ ทำคำสั่งเกี่ยวกับการคืนเงินภาษีอากร ย่อมถือเป็นการกระทำในนามของสรรพากรพื้นที่ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็น อธิบดีกรมสรรพากร ตามข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

ส่วนกรณีที่สรรพากรพื้นที่ได้มอบอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่อื่น ต้องถือว่าการใช้อำนาจทำคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำในฐานะของสรรพากรพื้นที่ มิใช่การทำคำสั่งของผู้รับมอบอำนาจ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงได้แก่ อธิบดีกรมสรรพากร ตามข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของสำนักงานสรรพากรภาคและสำนักงานสรรพากรพื้นที่ว่า อธิบดีกรมสรรพากรอาจอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มอบอำนาจให้สรรพากรภาคเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความรวดเร็วและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ตลอดจนกระจายความรับผิดชอบให้สรรพากรภาคซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับ ติดตาม และควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่



ภาคผนวก ข.

สรุปผลการสัมมนาบุคลากร

เพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง

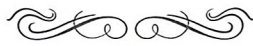
ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑-๖



สรุปผลการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑-๖

ระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๕๐

ณ โรงแรมปรีณซ์ พาเลซ มหานาค และ โรงแรมอเล็กซานเดอร์ กรุงเทพฯ



สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ดำเนินการจัดสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองร่วมกับกรุงเทพมหานคร ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ระดับ ๑-๗ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่เข้าร่วมการสัมมนาครั้งนี้ ได้แก่ สำนักงานโยธา สำนักเทศกิจ สำนักอนามัย และสำนักงานเขต ๕๐ เขต (ฝ่ายโยธา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม และสุขาภิบาล) จำนวน ๖๒๗ คน ซึ่งการสัมมนาดังกล่าวเป็นแบบไป-กลับ แบ่งเป็น ๖ รุ่นๆ ละ ๓ วันทำการ ระหว่างเวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๓๐ น. ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. พิธีเปิดการสัมมนาและบรรยายพร้อมกันทุกรุ่น ในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ณ ห้องปรีณซ์บอลรูม ชั้น ๑๑ โรงแรมปรีณซ์ พาเลซ ถนนดำรงรักษ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร ซึ่งในวันนี้นำเข้าเป็นการบรรยายในหัวข้อ “ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐” และในช่วงบ่ายเป็นการบรรยายในหัวข้อ “ความรู้เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

๒. ภาควิชาการ รุ่นละ ๒ วันทำการ โดยในวันแรกของแต่ละรุ่น ช่วงเช้าจะเป็นการบรรยายในสาระสำคัญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในช่วงบ่ายเป็นการบรรยายในหัวข้อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนในวันที่ ๒ ของแต่ละรุ่นจะเป็นการสัมมนาแบ่งกลุ่มเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นปัญหาและร่วมหาแนวทางการแก้ไขโดยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มย่อย ตามหน้าที่และภารกิจที่รับผิดชอบ ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กลุ่มที่ ๒ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกลุ่มที่ ๓ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ส่วนในช่วงบ่ายจะเป็นการสรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อยและเป็นพิธีการมอบใบรับรองผ่านการสัมมนาให้แก่ผู้เข้าสัมมนาทุกคน โดยมีกำหนดการจัดสัมมนาในแต่ละรุ่น ดังนี้

รุ่นที่ ๑	ระหว่างวันที่ ๘-๙ มีนาคม ๒๕๕๐	จำนวน ๘๓ คน
รุ่นที่ ๒	ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐	จำนวน ๑๒๘ คน
รุ่นที่ ๓	ระหว่างวันที่ ๑๙-๒๐ เมษายน ๒๕๕๐	จำนวน ๘๔ คน
รุ่นที่ ๔	ระหว่างวันที่ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๕๐	จำนวน ๑๒๗ คน
รุ่นที่ ๕	ระหว่างวันที่ ๓-๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐	จำนวน ๘๓ คน
รุ่นที่ ๖	ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐	จำนวน ๘๒ คน

รุ่นที่ ๑, ๓, ๕ และ ๖ ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ ถนนดำรงรักษ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร

รุ่นที่ ๒ และ ๔ ณ โรงแรมอเล็กซานเดอร์ ถนนรามคำแหง เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ซึ่งการจัดสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ

- ก. เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ข. เพื่อเป็นการขยายผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเชิงรุกให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและส่งผลถึงการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ
- ค. เพื่อทราบถึงผลการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร
- ง. เพื่อรับทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร
- จ. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสังกัด กรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เพื่อให้การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง ของหน่วยงาน ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ก่อเกิดประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้เข้าร่วมอบรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และประชาชนที่ต้องการศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักกฎหมายปกครองจึงได้รวบรวมข้อมูลเพื่อประมวลสรุปผลการ สัมมนาแบ่งแยกตามหัวข้อของกฎหมายตามกลุ่มสมมนาย่อย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ในสังกัด กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ในสังกัด กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๓. สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ในสังกัด กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

**๑. สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕**

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นและร่วมกันวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปประเด็นปัญหาที่สัมมนาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ ๑ เนื่องจากมาตรา ๑๓ กำหนดว่า เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราาย สิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าว ตกหล่น ร่วงไหล ปลิว พุ้ง กระจายลงบนถนนในระหว่างที่ใช้รถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน นอกจากนั้น มาตรา ๕๗ ยังกำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่งฯ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ในทางปฏิบัติเจ้าของรถบรรทุกจะจัดคลุมรถบรรทุกของตนด้วยความเรียบร้อย แต่ล้อรถจะติดเศษดิน เมื่อวิ่งตามถนนก็จะทำให้ถนนนั้นเลอะเทอะ สกปรก กรณีจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๓ หรือไม่

ความเห็นที่ประชุม การตีความว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา ๕๗ หรือไม่ ต้องตีความโดยเคร่งครัด การที่ดินติดล้อรถมิใช่กรณีการบรรทุก การที่เจ้าของรถยนต์มิได้ล้างหรือทำความสะอาดล้อรถของตนไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่เทศกิจอาจพิจารณาว่ากรณีนี้จะเป็นความผิดตามมาตราอื่น เช่น มาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๕๙ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นปัญหาที่ ๒ เนื่องจากมาตรา ๑๐ กำหนดว่า การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในทางปฏิบัติผู้ขออนุญาตจะต้องขออนุญาตกับสำนักเทศกิจ สำนักเทศกิจพิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็จะแจ้งให้สำนักงานเขตทราบ และมีหนังสืออนุญาตหรือไม่อนุญาตแก่ผู้ยื่นคำขอ การแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตกับผู้ยื่นคำขอจะต้องปฏิบัติอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม เนื่องจากคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้โฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกระทบสิทธิของผู้ยื่นคำขออนุญาต การออกคำสั่งดังกล่าวจึงต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยต้องระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนั้น หากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ต้องระบุถึงสิทธิของผู้ยื่นคำขอที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อไป มิเช่นนั้น ระยะเวลาจะขยายออกไปโดยให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ใหม่นับแต่วันที่ได้แจ้ง หากมิได้มีการแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นปัญหาที่ ๓ เนื่องจากมาตรา ๑๐ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนโดยปิดโฆษณาในที่สาธารณะโดยไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่เทศกิจจะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม แม้ว่าเจ้าหน้าที่เทศกิจจะไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด แต่ในใบประกาศจะมีรายละเอียดที่ทำให้ทราบเกี่ยวกับบุคคลที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งอาจสืบหาต่อมาในภายหลังได้ เช่น ใบปิดโฆษณาขึ้นบนกระดาน จะมีหมายเลขโทรศัพท์ที่จะติดต่อขอข้อมูลอย่างไรก็ตามการหาพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย จึงอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติให้นิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างให้มีการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะต้องรับผิดชอบร่วมด้วยและอาจบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีความพร้อมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีอำนาจสืบหาพยานหลักฐานตัวผู้กระทำความผิดเพื่อนำมาลงโทษให้ได้

ข้อสังเกต เนื่องจากมาตรา ๑๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “บทบัญญัติในภาค ๑ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วยเว้นแต่กฎหมายนั้นๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งในหมวด ๖ ตัวการและผู้สนับสนุน มาตรา ๘๔ กำหนดให้ผู้ใดก่อให้เกิดการกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเชื้อ จ้างวานหรือยุยงส่งเสริมหรือด้วยวิธีอื่นใด เป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด ซึ่งจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ดังนั้น ในกรณีที่มีการจ้างให้ผู้อื่นจ้าง ปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะผู้ว่าจ้างก็ต้องรับโทษตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ

ประเด็นปัญหาที่ ๔ มาตรา ๑๗ (๒) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจอดหรือขับที่รถยนต์จักรยานยนต์บนทางเท้า ปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนนำรถยนต์จักรยานยนต์หรือรถยนต์มาจอดบนทางเท้า ซึ่งในกรณีของจักรยานยนต์เจ้าหน้าที่เทศกิจสามารถยกขึ้นรถบรรทุกออกจากทางเท้าได้ แต่ในกรณีของรถยนต์ซึ่งเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่เทศกิจจะปิดหนังสือไว้ที่รถยนต์แจ้งให้เจ้าของรถยนต์ไปเสียค่าปรับแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของรถยนต์ไม่ยอมไปเสียค่าปรับ เจ้าหน้าที่เทศกิจจะดำเนินการอย่างไรเนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เทศกิจที่จะบังคับล่อ (ลือคัล) ได้

ความเห็นที่ประชุม ในเรื่องนี้อาจดำเนินการในเบื้องต้นได้สองวิธี

วิธีที่หนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำความตกลงกับอธิบดีกรมการขนส่งทางบกฯ เมื่อเจ้าของรถยนต์มาดำเนินการขอต่อใบอนุญาตขับขี่ ให้กรมการขนส่งทางบกฯ แจ้งให้เจ้าของรถยนต์ไปชำระค่าปรับเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตให้

วิธีที่สอง เนื่องจากมาตรา ๔๕ บัญญัติว่าเมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นทุกคนร่วมกันขัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป คำว่า “ขจัด” นั้นน่าจะหมายถึงว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยกถอนนั้นออกจากที่สาธารณะและสถานสาธารณะด้วย

ส่วนในระยะยาวนั้นกรุงเทพมหานครอาจเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เทศกิจมีอำนาจบังคับล้อย (ล้อคล้อ) ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้

ประเด็นปัญหาที่ ๕ เนื่องจากมาตรา ๒๐ (๑) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน เว้นแต่ในเขตผ่อนผันที่กรุงเทพมหานครกำหนดให้ผู้ค้าสามารถขายหรือจำหน่ายสินค้าได้ หากผู้ค้าฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรานี้ เจ้าหน้าที่เทศกิจจะดำเนินการเปรียบเทียบปรับแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ค้าจะกระทำความผิดซ้ำซาก โดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย

ความเห็นที่ประชุม เนื่องจากมาตรา ๕๔ กำหนดว่าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ซึ่งอัตราโทษค่อนข้างต่ำทำให้ผู้ฝ่าฝืนไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้มีอัตราโทษเพิ่มขึ้น หรือกำหนดโทษหนักขึ้น

ประเด็นปัญหาที่ ๖ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติฯ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ซึ่งต้องรับโทษทางอาญาในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่เทศกิจจะต้องทำบันทึกการจับกุมและเปรียบเทียบปรับ บันทึกการจับกุมและการเปรียบเทียบปรับเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ความเห็นที่ประชุม เนื่องจากองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองนั้นประกอบด้วย

๑. เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
๒. มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง
๓. มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย
๔. มีผลออกไปภายนอกโดยตรง
๕. เกิดผลเฉพาะกรณี

แต่การจับกุมผู้กระทำความผิดถือเป็นการใช้กำลังทางกายภาพของเจ้าหน้าที่เทศกิจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อนำไปดำเนินคดีทางอาญาอันเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมาตรา ๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับกับการดำเนินการดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่ ๗ ประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะซึ่งเจ้าพนักงานออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๗ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ

ความเห็นที่ประชุม เนื่องจากประกาศดังกล่าวเป็นการกำหนดห้ามมิให้บุคคลเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะบริเวณใด ณ จุดใดจึงมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งแต่ในขณะเดียวกันก็มีผลบังคับกับกลุ่มบุคคลทั่วไปที่ใช้สถานทีนั้น มิได้ใช้บังคับกับบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงจึงมีลักษณะคล้ายกฎ เมื่อประกาศดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกฎ แต่ใช้เฉพาะเจาะจงกับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกาศดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ประเด็นปัญหาที่ ๘ ประกาศผ่อนผันให้มีการปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ หรือใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสาธารณะ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ความเห็นที่ประชุม ในกรณีที่ประกาศดังกล่าวเป็นการวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับกรณีทั่วไปไว้ล่วงหน้าและใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป ประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎ

ข้อสังเกต หากประกาศดังกล่าวกำหนดผ่อนผันให้บุคคลเข้าไปปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือสถานสาธารณะ หรือใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ ซึ่งระบุชัดเจนว่าบริเวณใด จุดใด และอนุญาตแก่บุคคลใดแต่ไม่จำกัดจำนวน (เป็นกลุ่มบุคคล) ซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ประกาศเขตผ่อนผันจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ประเด็นปัญหาที่ ๙ เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนการพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต แต่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนการพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตในลักษณะเดียวกัน ทำให้เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่มีอำนาจบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้

ความเห็นที่ประชุม แม้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการพักใช้ เพิกถอน ใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่หากเจ้าพนักงานเห็นว่ามีความผิดที่จะเพิกถอนใบอนุญาตก็อาจจะพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยผลของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่ ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เทศกิจปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ปรากฏว่าผู้กระทำความผิดได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่เทศกิจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะมีแนวทางแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม กรุงเทพมหานครควรจะต้องมีระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่เทศกิจอย่างละเอียดชัดเจนและจะต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกเขต ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครจะต้องจัดอบรมบุคลากรของตนให้ทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวด้วย

**๒. สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒**

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นและร่วมกันวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยสรุปประเด็นปัญหาที่สัมมนาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ ๑ คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารก่อน

ความเห็นที่ประชุม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รับ หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ทั้งนี้ รวมถึงการอื่นที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ที่ประชุมได้พิจารณาบทนิยามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

(๑) คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ที่ต้องปฏิบัติตาม เพราะหากมีการก่อสร้างอาคารนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอีก

(๒) คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นการกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีโทษตามที่กำหนดในมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

ส่วนประเด็นว่าการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารก่อนหรือไม่นั้น ที่ประชุมมีข้อสังเกตว่า ถ้าได้มีการก่อสร้างอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้ว อาจไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอีก อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างก่อนก็ได้

ประเด็นปัญหาที่ ๒ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ

และหน้าที่ของบุคคล คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยต้องมีการรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

อนึ่ง ที่ประชุมมีข้อสังเกตว่า สิทธิตามมาตรา ๓๐ เป็นสิทธิของคู่กรณีในการรับทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่แจ้งให้คู่กรณีได้ใช้สิทธิดังกล่าวก่อนออกคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนสิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งภายหลังจากการที่มีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว

สำหรับสิทธิตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบมีอยู่ ๒ ส่วน คือ

๑. การแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดให้คู่กรณีทราบ เพียงแต่แจ้งข้อเท็จจริงเฉพาะในส่วนที่จะใช้พิจารณาเพื่อออกคำสั่งก็เพียงพอแล้ว เช่น การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเพราะอาคารมีลักษณะอันตราย เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ต้องแจ้งให้ทราบว่าอันตรายอย่างไร มีเหตุผลพิเศษใด อาทิเช่น วัสดุ อุปกรณ์ไม่ได้คุณภาพ หรือชำรุดบกพร่อง เป็นต้น ทั้งนี้ ในการชี้แจงข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่จะต้องแสดงเหตุให้ชัดเจน เนื่องจากหากมีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งข้อเท็จจริง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะได้มีข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาได้อย่างชัดเจน

๒. การให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน สำหรับการกำหนดระยะเวลาในการให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานนั้น ควรพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปตามความเหมาะสม ซึ่งหากข้อเท็จจริงดังกล่าวมีรายละเอียดมากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สมควรใช้เวลาในการเตรียมความพร้อมแก่คู่กรณีในการจัดเตรียมเอกสารและหลักฐานพอสมควร แต่ถ้าข้อเท็จจริงมีรายละเอียดที่ไม่ซับซ้อนหรือค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจกำหนดระยะเวลาให้รวดเร็วขึ้นก็ได้

ประเด็นปัญหาที่ ๓ ก่อนที่จะออกคำสั่งใดๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในทุกกรณีหรือไม่ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม โดยที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอรับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน ดังนั้น กรณีการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี เช่น คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร หรือคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยแจ้งให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิด

เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุอื่นใดตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ ก็ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีอาคารที่มีลักษณะทรุดโทรมอย่างมาก และมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ ซึ่งเป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารได้ทันที โดยไม่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนก็ได้

อย่างไรก็ดี ที่ประชุมมีข้อแนะนำว่าในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน และไม่ได้มีการแจ้งหรือรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจดำเนินการตามมาตรา ๔๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเปิดโอกาสให้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ทำขึ้น

ประเด็นปัญหาที่ ๔ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๑ ออกคำสั่งให้เจ้าของผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ควบคุมงานรื้อถอนอาคาร ซึ่งต้องกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนั้น หากมีเหตุผลความจำเป็นที่ทำให้ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งไม่สามารถรื้อถอนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีนี้จะสามารถขยายระยะเวลาในการรื้อถอนออกไปได้หรือไม่

ความเห็นที่ประชุม โดยที่มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ และถ้าระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดลงแล้วเจ้าหน้าที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกันถ้าการสิ้นสุดตามระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดลงตามนั้น ดังนั้น หากมีเหตุผลความจำเป็นที่ทำให้ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งไม่อาจรื้อถอนอาคารได้ภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ โดยกำหนดระยะเวลาออกไปตามความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณี

ประเด็นปัญหาที่ ๕ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร หากต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารคนใหม่ คำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวจะมีผลต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารคนใหม่หรือไม่ และกรณีดังกล่าวจะมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ที่ประชุมพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

กรณีแรก เห็นว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและต่อมามีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวก็ต้องผูกพันตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน และไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องดำเนินการเพื่อออกคำสั่งใหม่ในเรื่องดังกล่าวอีก เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยตรง

กับตัวอาคารมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร สำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้นก็ป็นหน้าที่ของเจ้าของอาคารคนใหม่ที่จะต้องไปดำเนินการทางแพ่งกับเจ้าของอาคารคนเดิมในความรับผิดชอบรอนสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่สอง เห็นว่า การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งโดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองจะมีผลเฉพาะรายโดยผูกพันเฉพาะคู่กรณีที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว แต่ไม่มีผลผูกพันบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้น

ดังนั้น ในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้รื้อถอนอาคาร และต่อมามีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร กรณีนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวคู่กรณีแล้ว ด้วยเหตุนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้สิทธิแก่เจ้าของอาคารคนใหม่ในการโต้แย้งสิทธิและแสดงพยานหลักฐานตามกฎหมายได้ อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้อง และสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้ให้ข้อสังเกตว่า กรุงเทพมหานครได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวว่า กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและต่อมามีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินการออกคำสั่งในเรื่องดังกล่าวใหม่ด้วย

สำหรับในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร แต่ผู้ครอบครองหรือเจ้าของอาคารยังเป็นบุคคลเดิม ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการตามคำสั่งให้รื้อถอนต่อไปจะย้อนกลับมาออกคำสั่งใหม่ (เช่น ออกคำสั่งให้ระงับการใช้ หรือตัดแปลง) อีกไม่ได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือในประเด็นดังกล่าวไว้แล้วว่า กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยังเป็นบุคคลเดิม เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ควรออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวใหม่อีก

ประเด็นปัญหาที่ ๖ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นั้น ใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้น ๓๐ วัน ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในมาตรา ๕๒ โดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยการอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่ง และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น

จัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มิใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นเพียงผู้รับหนังสืออุทธรณ์ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปเท่านั้น

ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่ นั้น ที่ประชุมเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรับอุทธรณ์ไว้และส่งต่อไปให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัยว่าสมควรรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้หรือไม่ โดยกรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาเพราะมีพฤติการณ์พิเศษทำให้ไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้เลยภายในกำหนดระยะเวลา เช่น ผู้อุทธรณ์ต้องเข้ารับการผ่าตัดหรือล้มป่วยกะทันหัน กรณีเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะเห็นสมควรขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือไม่ ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นนั้นได้สิ้นสุดลง

ประเด็นปัญหาที่ ๓ การยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ คู่กรณีสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ได้หรือไม่

ความเห็นที่ประชุม ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีคำวินิจฉัยว่ากรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อขอขยายระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวด้วย โดยคู่กรณีสามารถขอขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๖๖ กำหนดไว้ กล่าวคือ การขอขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์จะต้องเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลา เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของผู้อุทธรณ์เอง และผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำขอขยายระยะเวลาต่อเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๕ วันนับแต่พฤติการณ์อันจำเป็นนั้นได้สิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งขยายระยะเวลาให้แล้ว ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดด้วย

หนึ่ง ที่ประชุมมีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยในประเด็นที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดว่า การที่ผู้กรณีได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ แต่เจ้าหน้าที่อาจรับอุทธรณ์ไว้เป็นข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งของตนได้

ประเด็นปัญหาที่ ๘ ในการเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในทางปฏิบัตินั้นเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เข้าไปทำการตรวจสอบอาคารและพบว่าการก่อสร้างอาคารมีการกระทำโดยฝ่าฝืนหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มักจะออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร แก้ไข หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารโดยทันที เช่น กรณีตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ กรณีดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่

ความเห็นที่ประชุม ที่ประชุมพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งให้รื้อถอนอาคารจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยไม่ทำให้โอกาสผู้กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีก็อาจทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ว่า การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นคำสั่งทางปกครอง ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปตรวจสอบหาข้อเท็จจริงแล้วได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารด้วยวาจาโดยทันที จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นปัญหาที่ ๙ กรณีตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งบัญญัติว่า กรณีการยื่นแจ้งซึ่งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ครบถ้วนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้ยื่นแจ้งและให้ผู้ยื่นแจ้งดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจพบในภายหลังซึ่งความไม่ถูกต้องของแบบที่ยื่น และได้ออกคำสั่งให้แก้ไขแต่ผู้ยื่นแจ้งไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ปัญหาดังกล่าวที่ประชุมเห็นว่าจะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีออกใบรับแจ้งแล้วแต่ผู้ยื่นแจ้งยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง เห็นว่า เมื่อยังไม่มี การดำเนินการก่อสร้างจึงถือว่ายังไม่เกิดการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต่อมาเมื่อล่วงพ้น ระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่ออกใบรับแจ้งแล้วผู้ยื่นแจ้งมิได้ดำเนินการก่อสร้างและมีได้ขอต่ออายุ ใบรับแจ้ง ย่อมทำให้สิทธิในการก่อสร้างสิ้นสุดลงไปพร้อมกับการสิ้นอายุของใบรับแจ้งนั้น หรือหาก ผู้ยื่นแจ้งได้ดำเนินการขอต่ออายุใบรับแจ้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีดุลยพินิจที่จะไม่ต่ออายุใบรับแจ้ง นั้นเสียก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากกรณีนี้เหตุให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑)-(๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถ เพิกถอนใบรับแจ้งที่ได้ออกให้แก่ผู้ยื่นแจ้งดังกล่าวได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการ กฤษฎีกา คณะที่ ๔ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๕๖๖/๒๕๔๔ ว่าใบรับแจ้งก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับใบรับแจ้งในอันที่จะก่อสร้างอาคารตามที่ได้แจ้ง จึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ให้ประโยชน์ตามนัยมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ที่อาจถูกเพิกถอนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตราดังกล่าว ซึ่งตามเรื่องเสรีนี้ เป็นกรณีที่ผู้ยื่นแจ้งได้ยื่นแบบโดยถูกต้องแล้ว ต่อมาได้มีข้อบัญญัติขึ้นใหม่ทำให้แบบที่ได้ยื่นไว้ ไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติที่บังคับใช้ในภายหลัง จึงเป็นกรณีที่บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมี บทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้นตามที่ กำหนดในมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๔) กรณีนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถเพิกถอนใบรับแจ้งได้

(๒) กรณีที่ได้ออกใบรับแจ้งและผู้ยื่นแจ้งได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเห็นว่ากรณีนี้ย่อมเกิด ผลตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่ง เพื่อให้ระงับการก่อสร้าง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนอาคาร แล้วแต่กรณี

ประเด็นปัญหาที่ ๑๐ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้แจ้งข้อมูล หรือยื่นเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนและได้มีคำสั่งให้ผู้แจ้งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ กำหนดตามมาตรา ๓๙ ทรี ผู้แจ้งจะสามารถอุทธรณ์คำสั่งให้แก้ไขดังกล่าวได้หรือไม่

ความเห็นที่ประชุม การแจ้งให้ทำการแก้ไขตามมาตรา ๓๙ ทรี นั้นมิใช่คำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การยื่นหนังสือโต้แย้งคำสั่งให้แก้ไขต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงไม่อาจถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครอง แต่ถือเป็นหนังสือร้องเรียนเพื่อให้ทบทวนคำสั่งให้แก้ไข ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เห็นด้วยกับหนังสือร้องเรียนและไม่ได้ดำเนินการอย่างอื่นจนกระทั่งพ้นกำหนดระยะเวลา ๑๒๐ วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ ทรี วรรคสอง ย่อมถือได้ว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย อาคารดังกล่าว ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยปริยาย แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่เห็นด้วยกับหนังสือร้องเรียน และได้มีการฝ่าฝืนกระทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือ เคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าวต่อไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าว หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจรื้อถอนอาคารได้เองตามมาตรา ๔๓ (๒)

**๓. สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรุงเทพมหานคร
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕**

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นและร่วมกันวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปประเด็นที่สัมมนาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ ๑ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น และเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น สำนักงานเขตบางแห่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และบางสำนักงานเขตกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงมีประเด็นปัญหาว่าในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่ง โดยอ้างบทบัญญัติมาตราใดในคำสั่ง เพื่อให้คำสั่งดังกล่าวถูกต้องตามแบบที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ความเห็นที่ประชุม ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นว่ามาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นเรื่องของเหตุรำคาญโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญดังกล่าว ในขณะที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ดำเนินกิจการใดๆ ในพระราชบัญญัตินี้ เช่น การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปฏิบัติไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องได้หรือให้หยุดดำเนินกิจการนั้นเป็นการชั่วคราวได้ ถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน

บทบัญญัติทั้งสองมาตรากำหนดสภาพข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกัน ดังนั้น บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งระงับเหตุรำคาญ จึงเป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เพื่อออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกรัณระงับเหตุรำคาญนั้น และกำหนดวิธีการป้องกันเพื่อมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตได้ และหากเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนเป็นที่พอใจว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

หากเป็นการดำเนินกิจการอื่นที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้และการดำเนินกิจการนั้นมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของ

ประชาชน เจ้าหน้าที่จะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ในการออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินการหยุดการดำเนินการไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะปราศจากอันตรายดังกล่าว

ทั้งนี้ในการอ้างอิงข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่จะต้องระบุข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วย

ประเด็นปัญหาที่ ๒ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องนำขั้นตอนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับหรือไม่

ความเห็นที่ประชุม ในประเด็นปัญหานี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ไว้เป็นการเฉพาะในบางเรื่องตามมาตรา ๖๖ ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งที่เจ้าหน้าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ วรรคสอง มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ โดยอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติอื่นๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เช่น คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ คู่กรณีต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่ ๓ คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่สำนักงานเขตได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตราต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ นั้น คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนที่กำหนด กล่าวคือ ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ไม่อาจอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คู่กรณีผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่นำหนังสืออุทธรณ์นั้นไปยื่นที่สำนักงานเขต และสำนักงานเขตได้ลงรับหนังสืออุทธรณ์ไว้โดยมิได้แจ้งให้คู่กรณีไปยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่กระทรวงสาธารณสุขให้ถูกต้อง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๓/๒๕๔๗ สรุปความได้ว่า สำนักงานเขตมีหน้าที่ต้องจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยถือว่าวันที่สำนักงานเขตยานนาวารับหนังสืออุทธรณ์ไว้เป็นวันที่คู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ประเด็นปัญหาที่ ๔ ในกรณีที่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชน ซึ่งมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือเจ้าของสถานที่เอกชนระงับหรือป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ อย่างไรก็ตาม หากบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวได้ ตามความในมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งโทษตามบทบัญญัติดังกล่าว คือ การลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ เมื่อคำสั่งตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นคำสั่งที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ โดยเจ้าหน้าที่อาจเข้าไปดำเนินการด้วยตนเอง หรือให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ชดเชยค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม หรือเจ้าหน้าที่อาจกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นปัญหาที่ ๕ ในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ออกคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น คำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๒๑ คำสั่งห้ามก่อเหตุรำคาญหรือให้ระงับเหตุรำคาญ ตามมาตรา ๒๖ หากเจ้าหน้าที่นำคำสั่งดังกล่าวไปส่งให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งด้วยตนเอง แต่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือโดยให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือขณะนำส่งไม่พบผู้รับ ให้เจ้าหน้าที่วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ไปเป็นพยาน ซึ่งเจ้าพนักงานตามมาตรา ๗๐ นี้กำหนดโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ข้าราชการส่วนกลาง และเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นปัญหาที่ ๖ หากใบอนุญาตที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ สิ้นอายุลง และผู้รับใบอนุญาตไม่ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตเดิมจะสิ้นอายุ มาขอต่ออายุใบอนุญาตเมื่อใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุไปแล้ว กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากแนวปฏิบัติของแต่ละสำนักงานเขตมีความแตกต่างกัน โดยสำนักงานเขตบางแห่งให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ในขณะที่สำนักงานเขตบางแห่งเห็นว่า ไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตได้

ความเห็นที่ประชุม ในประเด็นนี้ที่ประชุมมีความเห็นว่า มาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดว่า การขอต่อใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ ดังนั้น หากใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจจะพิจารณา ต่ออายุใบอนุญาตให้กับผู้รับใบอนุญาตได้ จะต้องให้คู่กรณียื่นคำขออนุญาตในเรื่องนั้นใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ผู้ขอรับใบอนุญาตไม่สามารถขอต่อใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตเดิมจะสิ้นอายุมีสาเหตุจากพฤติการณ์อันจำเป็นที่มีได้เกิดจากความผิดของผู้ขอรับใบอนุญาต และผู้รับใบอนุญาตมีคำขอ ขยายระยะเวลา เจ้าหน้าที่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ขยายระยะเวลาในการขอต่ออายุใบอนุญาตได้ เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นที่มีได้เกิดจากความผิดของผู้นั้น และหากผู้นั้นมีคำขอภายในสิบห้าวัน นับแต่พฤติการณ์เช่นนั้นสิ้นสุดลง เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลานั้นได้

ประเด็นปัญหาที่ ๗ หากมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชน และเจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วแต่กรณี ออกคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญหรือเจ้าของสถานที่ระงับเหตุรำคาญแต่บุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนคำสั่ง เจ้าหน้าที่จึงดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวโดยการเปรียบเทียบ ปรับตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากค่าปรับตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย บุคคลที่ถูกเปรียบเทียบปรับจึงยังก่อให้เกิดเหตุรำคาญอยู่ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการปรับบุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร และผู้ใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับตามบทบัญญัติดังกล่าว

ความเห็นที่ประชุม ในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว แต่บุคคลที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งระงับเหตุรำคาญ โดยก่อเหตุรำคาญอยู่ กรณีดังกล่าว จึงเป็นไปตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ หากบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งระงับเหตุรำคาญฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดมาตรการการบังคับทางปกครองไว้ ๒ วิธีการ คือ ตามมาตรา ๕๘ (๑) เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการด้วยตนเอง และตามมาตรา ๕๘ (๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ดังนั้น หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถดำเนินการปรับตามมาตรา ๕๘ (๒) ได้ โดยกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่สมควร แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ขั้นตอนการดำเนินการปรับตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกคำสั่งให้บุคคลระงับเหตุรำคาญ และต้องปรากฏว่าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

(๒) หากบุคคลไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่มีคำเตือนเป็นหนังสือตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยคำเตือนดังกล่าวต้องระบุจำนวนค่าปรับด้วย

(๓) หากผู้กรณีไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปรับตามอัตราที่กำหนดในคำเตือน

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งในข้อ ๑ (๔) แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน และข้อ ๑ (๙) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการปรับดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งระงับเหตุร้ายคาญดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่อื่นไปดำเนินการได้ตามขั้นตอนการมอบอำนาจที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ ตามที่ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ประเด็นปัญหาที่ ๘ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีลักษณะปฏิเสธสิทธิของคู่กรณี หรือคำสั่งทางปกครองที่ทำให้คู่กรณีเสียสิทธิหรือสร้างภาระหน้าที่ให้กับคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งดังกล่าวปฏิบัติตามรูปแบบที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม โดยที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์กลางในการออกคำสั่งทางปกครอง ถ้ากฎหมายใดไม่ได้กำหนดขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมฯ ไม่ต่ำกว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย เว้นแต่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ไม่ได้กำหนดรูปแบบในการออกคำสั่งเป็นหนังสือที่มีลักษณะปฏิเสธสิทธิของคู่กรณี หรือคำสั่งทางปกครองที่ทำให้คู่กรณีเสียสิทธิหรือสร้างภาระหน้าที่ให้กับคู่กรณี เช่น คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต คำสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย ดังนี้

(๑) ระบุวัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น (มาตรา ๓๖)

(๒) จัดให้มีเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗)

(๓) คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุกรณีที่สามารถอุทธรณ์ วิธีการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง (มาตรา ๔๐) สำหรับกรณีนี้ หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้แก่ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ วรรคสอง มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ภายใน สามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

แต่หากเป็นคำสั่งอื่นๆ นอกจากนี้ เช่น คำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์จึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่ ๙ หากเจ้าหน้าที่พบเหตุรำคาญเกิดขึ้นซึ่งหน้า แต่ไม่มีเวลาเพียงพอต่อการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเปรียบเทียบปรับบุคคลที่ก่อเหตุรำคาญได้หรือไม่ หากดำเนินการเช่นนั้นไม่ได้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เหตุรำคาญหมดไป

ความเห็นที่ประชุม ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ยังไม่มีอำนาจสั่งปรับผู้ก่อเหตุรำคาญได้ในทันทีที่เกิดเหตุขึ้น เนื่องจากมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ประกอบกับ มาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ก่อเหตุรำคาญได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลนั้นระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้น หากเกิดเหตุรำคาญขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวระงับเหตุรำคาญ เจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับบุคคลดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เร่งด่วน เจ้าหน้าที่อาจทำคำสั่งทางปกครองโดยวาจาได้โดยต้องมีความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยบุคคลผู้รับคำสั่งอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวต่อไปได้

ประเด็นปัญหาที่ ๑๐ ในกรณีที่มีผู้ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน และเป็นกิจการที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม โดยที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ดำเนินการใด ๆ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการแก้ไข หรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้นั้นหยุดการดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวได้ บางกรณีปรากฏว่ากิจการดังกล่าวไม่มีการขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงมีประเด็นปัญหาว่า เจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดการดำเนินการได้หรือไม่ หรือมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจการ แต่เพียงประการเดียว

ในประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การดำเนินการที่ไม่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดการดำเนินการได้ เนื่องจากตามมาตรา ๔๕ เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งให้หยุดการดำเนินการได้ต่อเมื่อกิจการนั้นเป็นกิจการที่ได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ดังนั้น ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจการให้ถูกต้องได้แต่เพียงประการเดียว และหากผู้ประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับรายวันตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

แนวทางที่สอง เห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หมายความว่า กิจการที่ไม่ได้ขออนุญาตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ดังนั้น ในกรณีที่เป็นการดำเนินการที่ไม่ได้ขออนุญาตตามกฎหมายนี้ เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดการดำเนินการที่ไม่ได้ขออนุญาตได้ รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวแก้ไขหรือปรับปรุงกิจการให้ถูกต้องได้ หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้หยุดการดำเนินการและไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงกิจการเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับรายวันตาม มาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

ประเด็นปัญหาที่ ๑๑ โดยที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มอบอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ให้กับผู้อำนวยการเขต มีประเด็นปัญหาว่าหากในการออกคำสั่งเรื่องใดเรื่องหนึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้อำนวยการเขตมีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้ใดจะมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง

ความเห็นที่ประชุม ในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่า ตามมาตรา ๑๓ และ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสีย ในเรื่องที่จะมีการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะทำการพิจารณาทางปกครองนั้น ไม่ได้ เพราะหากออกคำสั่งทางปกครองไปโดยที่ตนเองมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น จะมีผลให้คำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนโดยผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลปกครองได้ ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้อำนวยการเขตจะต้องเสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นผู้พิจารณา ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ต้องนำมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้า จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลหรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่ แทนได้ ผู้อำนวยการเขตอาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นเองได้

ประเด็นปัญหาที่ ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และคู่กรณีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว หรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป จนกว่า คำสั่งดังกล่าวจะถูกเพิกถอนโดยองค์กรผู้ที่มีอำนาจหรือสิ้นผลไปโดยทางอื่นๆ ดังนั้น เมื่อบุคคลได้รับ แจ้งคำสั่งแล้วคำสั่งย่อมมีผลบังคับต่อบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติ ตามคำสั่งดังกล่าว

ในกรณีที่คู่กรณีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ส่วนในกรณีที่คู่กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครอง คำสั่งดังกล่าวยังคงมีผลบังคับ ต่อบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง จนกว่าศาลปกครองจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยศาลปกครอง มีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นปัญหาที่ ๑๓ เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือดำเนินการให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากคู่กรณีไม่ยินยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการเองหรือไม่ยินยอมชำระค่าปรับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้คู่กรณีชำระเงินดังกล่าวได้อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองฯ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๗ ซึ่งมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ดังนี้

(๑) เมื่อถึงกำหนดชำระเงินตามคำสั่งแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้คู่กรณีชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

(๒) หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

(๓) วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ หน่วยงานราชการหลายแห่งจึงออกระเบียบภายในหน่วยงานเพื่อกำหนดขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ เช่น กรมที่ดิน กรมการประกันภัย ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ ให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้ กรุงเทพมหานครจึงควรออกระเบียบว่าด้วยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นเดียวกับหน่วยงานดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่ ๑๔ การให้สิทธิแก่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จะดำเนินการในขั้นตอนใด

ความเห็นที่ประชุม การให้สิทธิแก่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะออกคำสั่งทางปกครองอย่างรอบด้าน ดังนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

โดยที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้กำหนดว่าการให้สิทธิดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องทำหนังสือเพื่อแจ้งสิทธิตามมาตรา ๓๐ โดยอาจแจ้งสิทธิดังกล่าวด้วยวาจา หรืออาจทำเป็นบันทึกข้อความและให้คู่กรณีลงนามกำกับ เพื่อให้ปรากฏว่าในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นได้มีการให้คู่กรณีได้ทราบสิทธิตามมาตรา ๓๐ แล้ว

ประเด็นปัญหาที่ ๑๕ หนังสือเรียกให้บุคคลชำระค่าธรรมเนียมสำหรับการบริการเก็บขยะมูลฝอยตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามหนังสือเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้หรือไม่

ความเห็นที่ประชุม ในประเด็นนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า หนังสือเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมสำหรับการบริการเก็บขยะมูลฝอยเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะการบริการเก็บขยะมูลฝอยไม่ได้เกิดจากข้อตกลงตามสัญญาและไม่ใช้มูลหนี้ในทางแพ่ง แต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บขยะมูลฝอย (มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ) อันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชนผู้รับบริการจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน และหนังสือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

เมื่อหนังสือเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมเป็นคำสั่งทางปกครอง หากบุคคลไม่ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว เจ้าหน้าที่ย่อมใช้อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองเพื่อนำเงินมาชำระค่าธรรมเนียมเก็บขยะได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า แม้ว่าการให้บริการเก็บขยะจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นความสัมพันธ์ในทางแพ่ง ดังนั้น หนังสือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับบริการเก็บขยะชำระหนี้

เมื่อหนังสือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง หากผู้รับบริการไม่ชำระค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง เพื่อนำเงินมาชำระค่าธรรมเนียมเก็บขยะได้ และต้องไปฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อบังคับให้ผู้รับบริการชำระหนี้ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ

ประเด็นปัญหาที่ ๑๖ เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่คู่กรณีที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งดังกล่าวไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณียังประสงค์จะได้แย้งคำสั่งดังกล่าว คู่กรณีจะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ในกรณีดังกล่าว คู่กรณีสามารถดำเนินการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์แล้ว และมีเหตุในการขอให้พิจารณาใหม่อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

ให้คู่กรณียื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ประเด็นปัญหาที่ ๑๗ หากเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะมีผลบังคับต่อคู่กรณีผู้รับคำสั่งหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใดหรือไม่

ความเห็นที่ประชุม โดยหลักแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับต่อคู่กรณีทันทีที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะมีผลจนกว่าคำสั่งดังกล่าวจะถูกเพิกถอนโดยองค์กรผู้มิอำนาจ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่อาจมีความรับผิดทางปกครองได้ หากปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก และต้องปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นปัญหาที่ ๑๘ คำสั่งทางปกครองที่ออกตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ใด **ความเห็นที่ประชุม** ในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ หากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะคู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนนั้น

ส่วนในกรณีที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยให้คู่กรณียื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่ ๑๙ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำแนะนำให้บุคคลปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คำแนะนำดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

ความเห็นที่ประชุม ตามนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้คำสั่งทางปกครองหมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้น และต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล

สำหรับการที่เจ้าหน้าที่ออกคำแนะนำให้บุคคลปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่กระทำการนั้น ซึ่งบุคคลจะปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ คำแนะนำดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น คำแนะนำจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

ประเด็นปัญหาที่ ๒๐ คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ที่ให้คำแนะนำแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ให้ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง คำแนะนำดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่



ความเห็นที่ประชุม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว...” คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ที่แนะนำบุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้องนั้นมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เป็นแต่เพียงคำแนะนำที่มีได้มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำแล้วบุคคลดังกล่าวยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามและเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าว คำสั่งในขั้นตอนนี้จึงจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

□ □ □



ภาคผนวก ก.

ภาพกิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประจำปี ๒๕๕๐

นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ณ กรมการขนส่งทางบก ระหว่างวันที่ ๓๗-๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑

ในวันที่ ๖, ๘-๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค



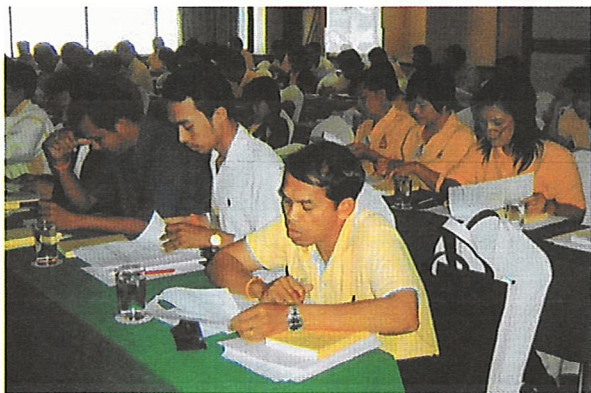
การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๒
ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมอเล็กซานเดอร์



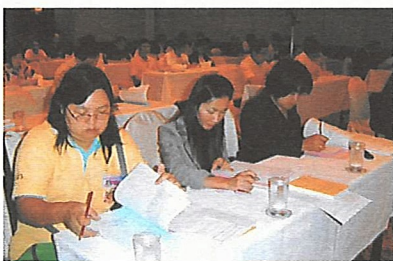
การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๓
ระหว่างวันที่ ๑๙-๒๐ เมษายน ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค



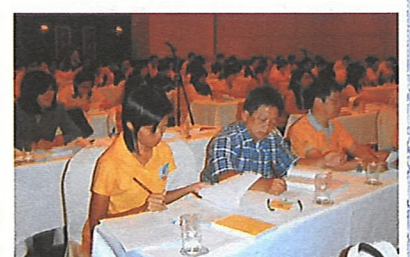
การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๔
ระหว่างวันที่ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ณ โรงแรมอเล็กซานเดอร์



การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๕
ระหว่างวันที่ ๓-๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค



การสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๖
ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค



นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ระหว่าง ๑๘-๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



นิทรรศการวิชาการทางกฎหมายเพื่อเผยแพร่ผลงานของหน่วยงานต่างๆ

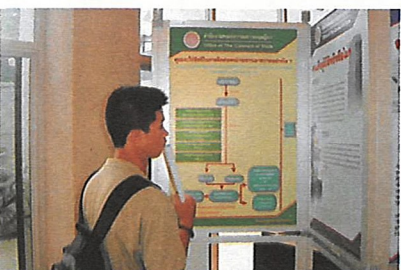
ในระหว่างวันที่ ๖-๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ บริเวณลานอเนกประสงค์ส่วนกลาง (คอมมอนรูม)
ของคณะนิติศาสตร์ และลานประติมากรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์



การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง
ของนิติกรสายปฏิบัติการ (ระดับ ๓-๕) และพนักงานราชการในสายงานด้านกฎหมาย
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ในวันศุกร์ ที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมปรีซ์ พาเลซ มหานาค



นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมาย
ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ระหว่างวันที่ ๒๐-๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ณ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ





จัดทำโดย

สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓๙๔/๑๔ ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๘๐-๐๙๕๑-๘ โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๕๙๘๒