



**รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕**

**กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**



**รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕**



รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๖๖

จำนวน ๕๘๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย :

กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

Facebook : กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

YouTube : กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิมพ์ที่ :

บริษัท ธนาเพรส จำกัด

๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แขวง ๑๔ ถนนลาดพร้าว

แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐

โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๙๘๕๐-๕๑

E-mail : tanapress@gmail.com



รายงานผลการปฏิบัติงานของ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพหลโยธิน

คำนำ

ตลอดปี พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งเสนอแนะให้มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและเสนอข้อสังเกตเพื่อแก้ไขปัญหากับการปฏิบัติตามพระราชประสงค์ต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการจัดโครงการเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งได้จัดทำเอกสาร สื่อวีดิทัศน์ และสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอินโฟกราฟิก (Infographic) เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น เพื่อสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปในอีกทางหนึ่งด้วย

จัดทำโดย

กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	๓
บทสรุปผู้บริหาร	๖
ส่วนที่หนึ่ง บทนำ	๑๓
๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๕
๑.๑ ความเป็นมา	๑๕
๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๗
๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓๖
ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๕
๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๗
๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้	๔๗
๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๒
๑.๓ การเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๗๔
๑.๔ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี	๗๕
๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๖
๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๗๖

	หน้า
๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง	๗๗
๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๐
๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี พ.ศ. ๒๕๖๕	๘๐
๒.๕ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม	๘๑
๒.๖ โครงการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๕	๘๒
๒.๗ โครงการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕	๘๓
ส่วนที่สาม ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๕
๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๘๗
๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ	๘๘
ส่วนที่สี่ บทความทางวิชาการ เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการหยานหรือหยานผู้เชี่ยวชาญ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่มาและเจตนารมณ์ในการออกกฎกระทรวง	๘๙
ส่วนที่ห้า ภาคผนวก	๑๐๑
ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่น่าสนใจ	๑๐๓
ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๕	๑๖๑

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

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

ส่วนที่หนึ่ง บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่ผ่านมากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีการกำหนดไว้อย่างกระจัดกระจายตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีผลทำให้กฎหมายมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความเหมาะสมในการปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ กฎหมายโดยส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการดำเนินการไว้ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่า โดยไม่ได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นเท่าที่ควร ผลที่ตามมาคือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการขึ้น ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และประชาชนก็มีสิทธิในกระบวนการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนยิ่งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับ ทั้งนี้ โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปรากฏปัญหาหลายประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ เห็นชอบหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รวม ๑๕ เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกำหนดชั้นความลับ จำนวน ๑ เรื่อง โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง และการแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยในการให้คำปรึกษาดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีข้อสังเกตเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ รวม ๕ เรื่อง ได้แก่

(๑) การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดให้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ โดยมีข้อสังเกตให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมถึงเรื่องการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วย

(๒) การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษีสรรพสามิตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร โดยมีคำแนะนำว่า เมื่อกรมสรรพสามิตมีความเห็นเป็นที่ยึดตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าการประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อบำรุงรักษาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรที่กรมสรรพสามิตจะมีหนังสือแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร เพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต่อไป

(๓) การแก้ไขปัญหาการนำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม โดยมีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการใช้อำนาจผูกพัน ดังนั้น การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้อง

พิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องใช้อำนาจในลักษณะเดียวกันด้วย

(๔) การแก้ไขปัญหากำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่มีข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองไว้ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีข้อสังเกตว่า กรมการขนส่งทางบกควรเสนอให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยเพิ่มเงื่อนไขการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางในอนาคตได้ หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

(๕) การแก้ไขปัญหากรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินแล้วประสงค์จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อนำมาชำระเงินในส่วนของดอกเบี้ย โดยมีความเห็นว่ามาตรา ๖๓/๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเลือกดำเนินมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีข้อสังเกตว่าในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลจะมีคำพิพากษาให้จำเลยคืนทรัพย์สินที่ยักยอกไปเท่านั้น แต่ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยได้เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการขอให้ศาลสั่งให้ชำระดอกเบี้ยด้วย ดังนั้นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ ถ้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนก็สมควรที่หน่วยงานนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้จำเลยชำระดอกเบี้ยและค่าเสียหายอื่นให้หน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๓/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และได้เสนอร่างกฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณา

นอกจากนี้ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังได้ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการยกย่องข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเสนอร่างเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา

(คณะพิเศษ) พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘) โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

สำหรับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักการสำคัญของกฎหมายปกครองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแยกตามรายปี บทความทางวิชาการ สื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอินโฟกราฟิก (Infographic) และสื่อวีดิทัศน์ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย รวมทั้งมีความน่าสนใจมากขึ้น โดยได้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (social media) ได้แก่ Facebook และช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลได้หลายช่องทางมากขึ้น รวมทั้งได้อำนวยความสะดวกในการให้คำปรึกษา หรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์ สื่อสังคมออนไลน์ และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้จัดวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ส่วนที่สาม

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับมาเป็นเวลาเกือบยี่สิบเจ็ดปี ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จำนวนสองครั้ง ครั้งที่หนึ่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และครั้งที่สอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้คำแนะนำแก่คู่กรณี กำหนดระยะเวลาในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครอง เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและเพื่อให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่ชัดเจนหรือล้าสมัยไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับศาลปกครองได้มีการวางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองอย่างต่อเนื่อง จึงสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ทันสมัยและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยมีข้อสังเกตในรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่าสมควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอหลักการ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ เห็นชอบหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยให้ความเห็นของกระทรวงการคลัง และสำนักงานศาลปกครองไปประกอบการพิจารณาด้วย ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ด้วยแล้วก็ตาม แต่โดยที่ปัจจุบันยังปรากฏว่ามีข้อหาหรือจากหน่วยงานของรัฐอื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการในเรื่องนั้นไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น มิได้มี บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับผลของมติคณะกรรมการไว้ บทบัญญัติมาตรา ๘๒ ที่กำหนดเรื่องรายงานการประชุมของคณะกรรมการกำหนดไว้แต่เพียงว่า การประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ โดยมีได้กำหนดไว้ว่า จะต้องมีการรับรองรายงานการประชุมหรือไม่ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการ ภายหลังจากที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐส่วนมากจะมิได้มีการดำเนินการตามมติดังกล่าวของคณะกรรมการโดยทันที แต่มักจะรอให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนจึงจะเริ่มให้มีการดำเนินการตามมติดังกล่าว ทำให้เกิดความล่าช้า และมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนที่ไม่สามารถที่จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่จะต้องรอให้มีการรับรองรายงานการประชุมก่อน ทั้งที่การปฏิบัติตามมติคณะกรรมการย่อมเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่า เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้ว ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการรับรองรายงานการประชุมก่อน

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เปร่งรัดให้สำนักงานฯ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งฉบับ เนื่องจากใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานเพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำนึงถึงสิทธิ อำนาจความสะดวกและให้เป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้น ประการที่สอง ให้นำหน่วยงานของรัฐถือเป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีที่การประชุมของคณะกรรมการที่ต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้ว ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องรวดเร็วอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

บทความทางวิชาการ เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ พ.ศ. ๒๕๖๖
ที่มาและเจตนารมณ์ในการออกกฎกระทรวง

ส่วนที่ห้า

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่น่าสนใจ
ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ที่น่าสนใจในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๕



ส่วนที่
๑

บทนำ



ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ ความเป็นมา

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

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

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน

สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้มีแนวความเห็นที่ว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ จะช่วยเร่งการพัฒนากระบวนการกฎหมายปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ โดยในนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการ ให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าว ให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง ในการนี้ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. จนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแนวทางและเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ในขณะนั้น เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ อย่างไรก็ตาม โดยที่ในขณะนั้นมีร่างกฎหมายที่ต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณาพระราชบัญญัตินี้

ต่อมา ในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะบุคคลชุดเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงยังมิได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อรัฐสภา จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างละเอียด โดยกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

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

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

๑.๒ สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

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

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

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

วิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว

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

๑.๒.๑ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

บทนิยามที่สำคัญ

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

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

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

การกำหนดภาษาที่ใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

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

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่
ความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครอง ข้าราชการอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น เคยอุปถัมภ์คู่กรณี (มาตรา ๑๖) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวไม่ใช่บังคับในกรณี หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล ได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น (มาตรา ๑๘)

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

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

หลักการพิจารณาแบบไต่สวน

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการรวบรวม และตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่การพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน เช่น กรณีขอรับใบอนุญาต หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต โดยในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณา อย่างชัดเจน และคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

(๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๘) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริง จะต้องทำการตรวจสอบ โดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา

หลักการในข้อนี้ใช้ควบคู่กับหลักการไต่สวนและก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

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

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

(๓) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อให้สามารถโต้แย้งและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่กรณีตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุเกี่ยวกับความเร่งด่วนหรือสภาพของเรื่อง อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่เห็นควรก็อาจยังคงให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๓๐)

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

การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน

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

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่น เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

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

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

- คำสั่งทางปกครองที่มีผลตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ หรือการอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการอนุญาตไว้ด้วย

- เหตุผลนั้นรู้โดยไม่ว่าจำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

- กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ แต่อาจให้เหตุผลในระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้

- การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา

- กรณีเร่งด่วน หากระบุเหตุผลอาจทำให้การงานล่าช้าเกินควร อย่างไรก็ตาม ต้องมีการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบังคับให้คำสั่งทางปกครองใดต้องแสดงเหตุผลหรือมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง คำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผล การไม่ให้เหตุผลย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

(๓) คำสั่งทางปกครองโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานจราจร สัญญาณธงของพนักงานรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า สัญญาณไฟจราจร หรือสัญญาณไฟกะพริบของประกาศาร

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

- กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันที่วันหนึ่งและสิ้นสุดในวันที่วันหนึ่ง
- กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้นหรือออกใบอนุญาตขับซีพีให้ แต่มีเงื่อนไขว่าหากตรวจสายตาไม่ผ่านให้ใบอนุญาตสิ้นสุดทันที
- กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยาอันตรายเพราะยังไม่มียาอื่นที่มีประสิทธิภาพดีกว่า โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้หากทราบในภายหลังว่ามีอันตรายแก่ผู้ใช้
- กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรม แต่มีเงื่อนไขต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๑.๒.๒ ผลของคำสั่งทางปกครองและการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง

คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น (มาตรา ๔๒)

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาหรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น โดยอาจแยกพิจารณาการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อบกพร่องเป็น ๔ กรณี ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำขอ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลซึ่งถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี ในกรณีที่มีข้อบกพร่องเนื่องจากรับฟังน้อยเกินไปหรือไม่มีเอกสารครบถ้วน หากได้ดำเนินการรับฟังในภายหลังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลัง ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

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

๑.๒.๓ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

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

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

(๑) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

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

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

ในส่วนรูปแบบของคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยต้องระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นไว้อย่างชัดเจน และคำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้ หากข้อความดังกล่าวแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมด ย่อมเพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๒) การพิจารณาอุทธรณ์

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

ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งคือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปตามสายงานบังคับบัญชา ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (มาตรา ๔๕ วรรคสาม) ในการนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยาย ระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแรก (มาตรา ๔๕ วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณา คำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๖)

(๓) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีการคำสั่งใหม่แทน คำสั่งเดิม อันเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง กรณีจึงแตกต่างจากการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓

(๔) การทุเลาการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๖๓/๒)

๑.๒.๔ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

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

(๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

กรณีแรก กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็น การให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้ผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

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

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

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

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น

การคงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

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

กรณีที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

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

กรณีที่สาม คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง
- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๑.๒.๕ การขอให้พิจารณาใหม่

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

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

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาตัดสินเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริงอีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่ามีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นการยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ประการใด

๑.๒.๖ การบังคับทางปกครอง

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

ทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไปได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลไม่ว่าจะในลักษณะที่ก่อตั้งสิทธิ รับรองสิทธิ หรือระงับสิทธิ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน การออกหนังสือรับรองสัญชาติ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นคำสั่งที่บรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการบังคับบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

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

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

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

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

(๓) **การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะกระทำได้อีกเมื่อไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยผู้ที่มีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง** ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติ คือ ศาล (มาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง) ในการนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด กล่าวคือ แม้ยังอยู่ระหว่างการโต้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาล เจ้าหน้าที่ก็สามารถบังคับตามคำสั่งได้ เพียงแต่จะต้องไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือศาลนั่นเอง

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

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

(๕) หากกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายนั้นได้โดยไม่ต้องเปรียบเทียบว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่ามาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะเลือกใช้มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปแทนก็ได้ (มาตรา ๖๓/๓) สำหรับกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นพิเศษนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ (มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง)

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

(๗) ผู้ที่อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๖๓/๕) ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายโดยยังไม่ได้อุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องให้สิทธิทายาทหรือผู้จัดการมรดกได้อุทธรณ์โต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (มาตรา ๖๓/๔ วรรคสอง) โดยระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับแจ้งมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งนำมาใช้กับกรณีของนิติบุคคลที่ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการด้วยโดยอนุโลม

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

ส่วนที่สอง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (มาตรา ๖๓/๗ ถึงมาตรา ๖๓/๑๙)

(๑) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

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

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

(๒) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

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

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

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

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

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

๑.๒.๗ ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

(๑) ระยะเวลา

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

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

นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยมิใช่ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ผู้นั้นย่อมมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการสอบสวนพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖) สำหรับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ หากไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องออกคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

(๒) อายุความ

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

(๓) การแจ้ง

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

๑.๒.๘ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง อันได้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายนี้ และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคตอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนเพื่อกำหนดกรอบวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการในอันที่จะทำการพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)

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

(๓) การแต่งตั้งกรรมการแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๗๗)

(๔) การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๗๘)

(๕) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุม (มาตรา ๗๙)

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

๑.๒.๙ สิทธิของคู่กรณี

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

(๑) สิทธิที่มีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

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

(๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอและเอกสาร (มาตรา ๒๗)

(๔) สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่ตน (มาตรา ๓๐)

(๕) สิทธิที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)

(๖) สิทธิที่จะได้ตรวจเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)

(๗) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองและได้รับคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควร (มาตรา ๓๔/๑)

(๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)

(๙) สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔)

(๑๐) สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

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

^๑ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

^๒ นายวิสุทธิ์ ฉัตรานันต์ (ผู้แทน)

^๓ นายสมาธิวิทย์ สุพรรณไพ (ผู้แทน)

^๔ นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ (ผู้แทน)

^๕ นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์ (ผู้แทน)

^๖ นายณพดล เกียรติกุล (ผู้แทน)

^๗ นายอริคม อินทุภูติ ลาออกเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓

^๘ นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ลาออกเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



นายวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ประธานกรรมการ



นายวิสุทธิ ฉัตรานูฉัตร
ผู้แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กรรมการ



นายสมาวิทย์ สุพรรณไพ
ผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย
กรรมการ



นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ
ผู้แทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการ



นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กรรมการ



นาย นพดล เกร์ฤกษ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการ



นาย นพดล เสงเจริญ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นาย นันทวัฒน์ บรมานันท์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นาย บุญอนันต์ วรรณพานิชย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นาย ประสงค์ วินัยแพทย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นาย ภัทรศักดิ์ วรรณแสง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นาย ฤทัย หงส์ศิริ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(๒) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

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

๒.๒ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

ผู้บริหาร



นายปกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางสาวอัญชลิตา กองอรอด
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕)



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายนพดล เกียรติฤกษ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงปัจจุบัน)

กองกฎหมายปกครอง

นางสุริศา ไชว์พันธุ์
ผู้อำนวยการกองกฎหมายปกครอง



ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง

นายศุภวัฒน์ สิงห์สุขษ์
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง



นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

นายวิษุวัช ตันมี
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวสินีนถ ะวัง
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวกฤตติกา ยวนะเดมีย์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายอัศวิน อุดทาคำ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง

นางพัชณา จิตรมहिมา

ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายชาญชัย บุญวรรณ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวศษราณ์ ไทยวัฒน์

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางวรรณรี สิงห์สุวงษ์

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

ฝ่ายสนับสนุน



นางสาวศรีประภา ป้อมน้อย
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส



นางสาวกมลฤทัย น้อยก้อม
เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน



นายกนก คำมี
พนักงานธุรการ ส 3



นางสาวสุทธดา ลิ้มปรีระกุล
เจ้าหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูล



ส่วนที่ ๒

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครองและสำนักงานเลขาธิการ
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐโดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รวม ๑๕ เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกำหนดชั้นความลับ จำนวน ๑ เรื่อง โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๑	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๕)	ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
๒	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๖/๒๕๖๕)	การพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีโดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี
๓	องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๖๕)	ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
๔	เทศบาลตำบลหนองแสง (เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑/๒๕๖๕)	การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๕	กรมสรรพสามิต (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๑/๒๕๖๕)	การเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษีสรรพสามิตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร
๖	กรมสอบสวนคดีพิเศษ (เรื่องเสร็จที่ ๘๗๙/๒๕๖๕)	การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ
๗	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕)	คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
๘	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๘/๒๕๖๕)	สถานะการเป็นพนักงานเทศบาลเมื่อมีคำสั่งยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการ
๙	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๙/๒๕๖๕)	เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง : กรณีผู้บังคับการซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
๑๐	กรมการขนส่งทางบก (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗๔/๒๕๖๕)	การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบ การขนส่งประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒
๑๑	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๑/๒๕๖๕)	การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบลตามมติข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
๑๒	เทศบาลตำบลทาสบเส้า (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑๑/๒๕๖๕)	การนับระยะเวลาคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เป็นที่สุดของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
๑๓	กรมเจ้าท่า (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒๒/๒๕๖๕)	การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนได้รับอนุญาต
๑๔	เทศบาลตำบลวิจิตร (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๒/๒๕๖๕)	การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีแต่งตั้งปลัดเทศบาลและศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขึ้นบัญชีที่ปลัดเทศบาลดังกล่าว เป็นผู้ผ่านการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งได้

สรุปความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องที่หนึ่ง	ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ข้อหารือ	ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น
ความเห็น	คำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เป็นระเบียบที่ใช้บังคับในขณะนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาก่อนว่ากฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งนี้ไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) ที่ได้ยกเลิกระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายตามข้อหารือนี้ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ เมื่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้มีอำนาจในการจัดที่ดิน และมาตรา ๓๑ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๑)

และ (๒) การพิจารณาผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพื่อพิจารณาผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อหาข้อนี้จึงต้องพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวและมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เมื่อข้อ ๑๑ ประกอบกับข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ ๑๓ (๑) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และบทบัญญัติในส่วนอื่นก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตดังกล่าว ดังนั้น ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจึงหมายถึงเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ กรณีตามข้อหาข้อนี้ ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว

ข้อสังเกต

หาก ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. สมควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

เรื่องที่สอง	การพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีโดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๖/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ข้อหารือ	การที่บุคคลจำนวนหกคนซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยฯ ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหาเพื่อกลั่นกรองและพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เสนอ สภามหาวิทยาลัยฯ และต่อมาบุคคลทั้งหกดังกล่าวต้องทำหน้าที่ในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการพิจารณาเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีฯ อีก ในกรณีเช่นนี้ จะถือว่าบุคคลทั้งหกดังกล่าวมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่
ความเห็น	โดยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ กำหนดในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑๐) ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อธิการบดีจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยประกอบกับมาตรา ๔๒ กำหนดให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งสภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยข้อ ๖ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมีองค์ประกอบรวมเจ็ดคน โดยหกคนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยอยู่ด้วย อีกทั้งข้อกำหนดต่าง ๆ ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเป็นกลไกในการกลั่นกรองและเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการคัดเลือกของสภามหาวิทยาลัย เพื่อมิให้เป็นภาระแก่สภามหาวิทยาลัยและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ โดยคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี แล้วรายงานกระบวนการสรรหาและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา และให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาแนะนำผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีแต่งตั้งเป็นอธิการบดีต่อไป อันเป็นกรณีที่สภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเป็นองค์กรเดียวกันที่แบ่งหน้าที่กันทำงานภายใต้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเดียวกัน ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองแต่งตั้งบุคคลเป็นอธิการบดี

มิใช่เป็นคนละองค์กรในลักษณะที่องค์กรหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของอีกองค์กรหนึ่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้สภามหาวิทยาลัยต้องมีมติตามความเห็นที่คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเสนอ หรือห้ามกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นกรรมการสรรหาเข้าร่วมการประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเรื่องเดียวกันอีก ดังนั้น แม้ว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหกคนจะเคยพิจารณาสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมาในชั้นต้น แต่บุคคลทั้งหกก็สามารถเข้าร่วมการประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับการพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเป็นอธิการบดีได้โดยไม่ถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เรื่องที่สาม	ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : กรณีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (เรื่องเสร็จ ๔๓๘/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
ข้อหารือ	กรณีที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดเกินกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ หากในช่วงเวลาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งนั้นบางส่วน การนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเริ่มต้นนับระยะเวลาสิบปีตั้งแต่วันที่ใด
ความเห็น	คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ออกในช่วงเวลาที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้จึงต้องอนุโลมใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ จะต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินและหากได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วก็สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปจนแล้วเสร็จได้ แม้จะล่วงเลยกำหนดเวลาสิบปีแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม โดยที่ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกที่ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นบางส่วน จึงมีผลเป็นการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้องและเป็นคำสั่งใหม่ที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ดังนั้น ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่คำสั่งใหม่ที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดไปอีกสิบปี ทั้งนี้ หากหน่วยงานได้เริ่มดำเนินการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนั้นแล้ว ย่อมสามารถที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้ แม้จะล่วงเลยกำหนดเวลาสิบปีแล้วก็ตาม

เรื่องที่สี่	การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	เทศบาลตำบลหนองแซง
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลตำบลหนองแซงดำเนินกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือต้องดำเนินการอย่างไร ประเด็นที่สอง เทศบาลตำบลหนองแซงจะดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้คณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานชดใช้ค่าเสียหายภายในกำหนดระยะเวลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้หรือไม่ ประเด็นที่สาม เทศบาลตำบลหนองแซงจะมีวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชดใช้ค่าเสียหายอย่างไร
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง โดยที่มาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ หากเทศบาลฯ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น การที่เทศบาลฯ มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานรายบุคคลว่า คำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นและยืนยันคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ อนึ่ง แม้ว่าจะระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะล่วงเลยมาแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ประเด็นที่สอง โดยที่ข้อหารือนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จึงมีประเด็นพิจารณาการนำหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับแก่กรณีนี้ด้วย ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓ ว่าหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลา ในการยึดหรืออายัด

ทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่อาจนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ

ประเด็นที่สาม การบังคับตามคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายของเทศบาลฯ สามารถดำเนินการตามหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในส่วนการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอาจกระทำได้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่ถึงกำหนดชำระเงินแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เทศบาลฯ มีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีที่สอง การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วเท่านั้น โดยให้เทศบาลฯ ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อยกฟ้องให้พ้นจากบังคับคดีตามคำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้เทศบาลฯ ติดต่อกกรมบังคับคดี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองทราบว่าศาลได้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เรื่องที่ห้า	การเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษีสรรพสามิต โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๑/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	กรมสรรพสามิต
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง การประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่ม เพื่อบำรุงไทย ที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งปรากฏเป็นที่ยุติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ ประเด็นที่สอง กรมสรรพสามิตจำเป็นต้องบังคับชำระภาษีค้างให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการประเมินภาษีสรรพสามิตได้มีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งการประเมินภาษีของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว คำสั่งแจ้งการประเมินภาษิดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้โดยถือเป็นที่ยุติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าการประเมินภาษีสรรพสามิต ฯลฯ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรเป็นการประเมินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการประเมินภาษิดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระ ไม่เป็นการให้ประโยชน์ และยังไม่มีคำสั่งทางปกครองใหม่หรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นใหม่ จึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ปลัดกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วนในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินภาษีสรรพสามิต ฯลฯ โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ ประเด็นที่สอง เมื่อการประเมินภาษีอันเป็นคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งทางปกครองยังมีผลตราบท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรมสรรพสามิตจึงมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี หากกรมสรรพสามิตเห็นว่าการประเมินภาษีในกรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรมสรรพสามิตก็สามารถบรรเทาความเดือดร้อนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้นำเข้าได้ โดยไม่ดำเนินการบังคับทางปกครอง

ข้อสังเกต

เมื่อกรมสรรพสามิตมีความเห็นเป็นที่ยึดตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อบำรุงรักษาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมสรรพสามิตก็สมควรมีหนังสือแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ปลัดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต่อไป ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่องที่หก	การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (เรื่องเสร็จที่ ๘๗๙/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
ข้อหารือ	การเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายนาย ส. เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือไม่ และมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร
ความเห็น	คำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายนาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษระดับปฏิบัติการ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นการก่อตั้งสิทธิแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งการเพิกถอนจะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๓๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖.๒/๘๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖.๑.๓/๑๗ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษไม่อาจรับโอน นาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ถือได้ว่าอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รู้ถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว ขณะนี้จึงล่วงเลยระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่กำหนดไว้เก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมาแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่า นาย ส. ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือมีการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ได้รับโอนมารับราชการสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายนาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการโดยอาศัยเหตุที่ว่าดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

เรื่องที่เจ็ด	คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง กรณีข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวหยุดปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใด ประเด็นที่สอง กรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการออกคำสั่งให้ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใด
ความเห็น	ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้กำหนดให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการนำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้กับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น การนำเรื่อง “การหยุดปฏิบัติหน้าที่” หรือ “การพ้นจากตำแหน่ง” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลมจะต้องอนุโลมมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทด้วย กรณีที่ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษานั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเหตุให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด “หยุดปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งเป็นกรณีที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คงมีเพียงกรณี “พักราชการ” หรือ “ให้ออกจากราชการไว้ก่อน” ซึ่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสั่งพักราชการกรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา และหากเห็นว่าการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการนั้น จะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้ตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๙ แห่งประกาศดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่หาเรื่องนี้เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ประทับฟ้องไว้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาจะต้องมีคำสั่งให้ “พักราชการ” หรือ “ออกจากราชการไว้ก่อน” แล้วแต่กรณี โดยที่คำสั่งให้ “พักราชการ” หรือ “ออกจากราชการไว้ก่อน” มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้พักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามข้อ ๑๕ แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการฯ ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่ “การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ซึ่งมาตรา ๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้พนักงานส่วนท้องถิ่น “พ้นจากตำแหน่ง” ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจมีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดได้ แต่โดยที่คำสั่งให้ “พ้นจากตำแหน่ง” เมื่ออนุโลมมาใช้ในกรณีนี้อาจเทียบเคียงได้กับคำสั่งให้ “ออกจากราชการ” จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามข้อ ๙ แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

ข้อสังเกต

การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาในการออกคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นการใช้อำนาจผูกพัน ดังนั้น การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการเมื่อศาลอาญาคดีทุจริต

และประพจน์มิชอบได้มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา
และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลามีคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ
ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องใช้อำนาจในลักษณะเดียวกันด้วย

เรื่องที่แปด	สถานการณ์เป็นพนักงานเทศบาลเมื่อมีคำสั่งยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๘/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ข้อหารือ	นางสาว ช. สมัครเข้ารับการสรรหาตำแหน่งปลัดเทศบาล ก่อนที่เทศบาลตำบลสว่างแดนดินจะมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และในระหว่างถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ นางสาว ช. ได้เข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถและภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง ต่อมาเทศบาลฯ มีคำสั่งยกโทษและให้นางสาว ช. กลับเข้ารับราชการตามคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ จะถือว่านางสาว ช. มีสถานะเป็นพนักงานเทศบาลตั้งแต่นั้นหรือไม่ และกรณีดังกล่าว นางสาว ช. มีสิทธิเข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถและภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่
ความเห็น	โดยที่ ก.ท.จ. สกลนคร พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้ให้แก่ นางสาว ช. นายกเทศมนตรีตำบลสว่างแดนดิน ได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕ อันเป็นการเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๔๔/๒๕๖๔ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้โดยการเพิกถอนดังกล่าวจะมีผลตั้งแต่วันที่ใดเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในการพิจารณาตามที่เห็นสมควร แต่จะต้องกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕ มิได้ระบุวันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับไว้ จึงต้องถือว่าคำสั่งนี้มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งไล่อางสาว ช. ออกจากการนับแต่วันที่ออกคำสั่งเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ที่ ๔๐/๒๕๖๕ คือ วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ในวันที่นางสาว ช. เข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ คำสั่งลงโทษไล่อางสาว ช. ออกจากการยังคงมีผลอยู่ นางสาว ช. จึงไม่มีสถานะเป็นพนักงานเทศบาลทำให้ไม่มีคุณสมบัติและไม่มีสิทธิที่จะเข้าทดสอบภาคความรู้ความสามารถและเข้าทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารได้

เรื่องที่เก่า	เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง : กรณีผู้บังคับการซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง (เรื่องเสรีที่ ๑๒๐๙/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ข้อหารือ	ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยและสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกมาก่อน ถือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่
ความเห็น	การพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษและการเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ และกฎ ก.ตร. ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางไว้ จึงต้องนำเรื่องเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าพลตำรวจตรี ส. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนคร เคยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยฯ ได้พิจารณาและมีมติเป็นเอกฉันท์เห็นควรลงโทษไล่พันตำรวจโท พ. ออกจากราชการมาก่อน ต่อมาพลตำรวจตรี ส. ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ได้พิจารณาและลงนามในคำสั่งไล่พันตำรวจโท พ. ออกจากราชการเมื่อพิจารณาการทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษประกอบกับกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาฯ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ และผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแยกออกจากกัน อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ด้วย แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายในการแยกการทำหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ดังนั้น กรณีของพลตำรวจตรี ส. จึงมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่คนเดียวมีส่วนร่วมพิจารณาทางปกครองในหลายขั้นตอนในลักษณะที่เป็นองค์กรเดียวกันซึ่งแบ่งหน้าที่กัน

ปฏิบัติงานภายใต้การพิจารณาทางปกครองเดียวกันก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้พิจารณาในเรื่องเดิมที่ตนเคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้วต้องมาพิจารณาประเด็นและเหตุเดียวกันซ้ำอีก ย่อมคาดหมายได้ว่าการพิจารณาอาจมีความไม่เอียงไปตามความเห็นเดิมของตน จึงมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พลดำรงจตุร ส. จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนี้ได้ อย่างไรก็ดี เมื่อคำสั่งที่พลตำรวจตรี ส. ลงนามในคำสั่งลงโทษไล่พันตำรวจโท พ. ออกจากราชการมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และส่งผลให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจทำคำสั่งลงโทษซึ่งได้แก่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครคนใหม่ซึ่งไม่มีเหตุสงสัยถึงความเป็นกลางจึงเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยแก่พันตำรวจโท พ. เสียใหม่ให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พันตำรวจโท ส. ได้ออกจากราชการไปแล้ว ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องดำเนินการสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ

เรื่องที่สืบ	การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (เรื่องเสรีจที่ ๑๒๗๔/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	กรมการขนส่งทางบก
ข้อหารือ	การต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งให้กับผู้ได้รับใบอนุญาตฯ แล้วนายทะเบียนโดยอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตฯ ก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปี ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่
ความเห็น	การต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อเงื่อนไขที่กำหนดเป็นการกำหนดเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการเดินทางไปสู่จุดหมายต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายขึ้นซึ่งเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ และการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเป็นดุลพินิจนายทะเบียน ตามข้อ ๖/๑ ประกอบกับข้อ ๓/๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๖๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ดังนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุได้ แต่การยกเลิกใบอนุญาตดังกล่าวซึ่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคต และต้องไม่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และแม้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่ต้องใช้ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) ก็ตาม แต่การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

การขนส่งทางบกฯ กำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุเจ็ดปีเพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้ลงทุนไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้ประกอบการดังกล่าวที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกใบอนุญาตผู้ประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุด้วย

ข้อสังเกต

กรมการขนส่งทางบกควรเสนอให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยเพิ่มเงื่อนไขการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการขนส่งประจำทางในอนาคตได้ หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

เรื่องที่สืบเฝ้า

การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบลตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๑/๒๕๖๕)

หน่วยงานที่หารือ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง หนังสือสำนักงาน ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๕/ว ๓๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ ที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือเป็นกรณีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีอันเป็นเหตุในการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือสามารถเพิกถอนคำสั่งปลดนาง ส. ออกจากราชการได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

คณะกรรมการฯ มีความเห็นในเบื้องต้นว่า แม้กรณีตามข้อหารือนี้จะอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองแต่เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมิได้มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครอง และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแก้ไขเยียวยาคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดห้ามฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองในระหว่างที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ฝ่ายปกครองจึงสามารถดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จึงเห็นควรรับข้อหารือนี้ไว้พิจารณา

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งลงโทษปลดนาง ส. ออกจากราชการ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ซึ่งการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะเหตุข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีที่ขอให้พิจารณาใหม่จะต้องเป็นกรณีถึงขนาดที่อาจมีผลให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งนั้น จึงเห็นได้ว่าหนังสือเวียนที่แจ้งเวียนให้ถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ถือว่ามีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีอันอาจเป็นเหตุทำให้ขอให้พิจารณาใหม่ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งกฎหมายเดิมและกฎหมายใหม่ที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวน

และวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ในการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้โดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือสำนวนการไต่สวนและความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามนั้น ไม่ได้มีข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี และการแจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีลักษณะเป็นการพิจารณาตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ไม่ใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้ในการออกคำสั่งลงโทษปลด นาง ส. ออกจากราชการ จึงไม่ใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์ แก่คู่กรณีที่ขอให้พิจารณาใหม่เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและ มีมติว่าการกระทำของนาง ส. มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานเป็นผู้ประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรงตามข้อ ๑๙ วรรคสอง แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคามฯ โดยไม่ได้วินิจฉัยในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นฐานความผิดหลักเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง กับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้ตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่บังคับใช้กับผู้ถูกกล่าวหาต่อไป ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยปลด นาง ส. ออกจากราชการโดยมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในข้อ ๒๓ วรรคสี่ แห่งประกาศดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือจึงอาจเพิกถอนคำสั่งนี้ได้ เพื่อที่จะได้พิจารณา ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาลงโทษ ทางวินัยตามข้อ ๒๓ วรรคสี่ แห่งประกาศดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบันเป็นพี่สาวของสามี นาง ส. จึงไม่อาจพิจารณา เรื่องดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต้องให้นายอำเภอฯ เชือกซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือ เป็นผู้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เรื่องที่สืบสอง	การนับระยะเวลาคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ของผู้อยู่ในบังคับของ มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑๑/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	เทศบาลตำบลทาสบเส้า
ข้อหารือ	ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลตำบลทาสบเส้าจะเริ่มนับวันใดเป็นวันแรกของวันที่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของนาย ท. ให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเด็นที่สอง กรณีที่นาย ท. ได้ทำหนังสือรับสภาพความผิด ฉบับวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๕ เทศบาลตำบลทาสบเส้ายังสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต่อไป ได้หรือไม่ อย่างไร
ความเห็น	โดยที่มาตรา ๖๓/๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีเจตนารมณ์ ที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาล เพราะทั้งสองมาตรการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้เงินมาชำระค่าสินไหม ทดแทนเช่นกัน และการบังคับทางปกครองอาจซ้ำซ้อนกับกระบวนการพิจารณาของศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลจังหวัดลำพูนมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยและสั่งให้ คืนเงินจำนวน ๗๒๙,๕๐๐ บาท แก่เทศบาลตำบลทาสบเส้าผู้เสียหายแล้ว จึงถือว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาล และศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงิน เทศบาลตำบลทาสบเส้าจึงไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองต่อนาย ท. ได้อีก ตามมาตรา ๖๓/๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเทศบาลตำบลทาสบเส้าต้องดำเนินการบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา หรือคำสั่งตามมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนการที่นาย ท. ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้จะมีผลให้อายุความในการฟ้องคดีระงับลง แต่กรณีนี้อยู่ในขั้นตอนการบังคับคดีตามคำพิพากษาจึงไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการบังคับคดี ระงับลงหรือมีผลกระทบต่อสิทธิในการบังคับคดีแต่อย่างใด
ข้อสังเกต	ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิ ที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน ก็สมควรที่หน่วยงานนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณา คดีอาญาเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้จำเลย ชำระดอกเบี้ยและค่าเสียหายอื่นให้หน่วยงานของรัฐด้วย ตามมาตรา ๔๔/๑ แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ

เรื่องที่สืบสาม	การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนได้รับอนุญาต (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒๒/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	กรมเจ้าท่า
ข้อหารือ	เจ้าท่าสามารถพิจารณาคำขออนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) ที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนได้หรือไม่ และสามารถพิจารณาอนุญาตโดยให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่
ความเห็น	มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่ยื่นคำขอไม่ถูกต้อง หรือเอกสารไม่ครบถ้วน และเป็นกรณีที่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตส่งหลักฐานและเอกสารให้ครบถ้วนหรือให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด เมื่อผู้ขออนุญาตปลูกสร้างได้ยื่นหลักฐานและเอกสารเพิ่มเติมครบถ้วนและถูกต้องแล้ว อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าท่าจึงมีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตดังกล่าวต่อไปให้แล้วเสร็จได้ตามข้อ ๘ วรรคสี่ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องคืนเพราะการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ สำหรับการพิจารณาอนุญาตโดยให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ โดยที่การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองทางปกครอง และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ในการออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ดังนั้น เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดเงื่อนไขเวลาเริ่มมีผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่งโดยให้มีผลก่อนวันที่ออกคำสั่งนั้นได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ทำให้เสียสิทธิหรือไม่รอนสิทธิผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจะมีคำสั่งย้อนหลังจะต้องพิจารณาจากความจำเป็นตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

เรื่องที่สืบ	การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีแต่งตั้งปลัดเทศบาล และศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขึ้นบัญชีที่ปลัดเทศบาลดังกล่าว เป็นผู้ผ่านการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๒/๒๕๖๕)
หน่วยงานที่หารือ	เทศบาลตำบลวิชัย
ข้อหารือ	เทศบาลตำบลวิชัยจะต้องเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวออกโดยอาศัยบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการสรรหาแนบท้ายประกาศคณะกรรมการสรรหาพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เรื่อง การขึ้นบัญชีและยกเลิกบัญชีผู้ผ่านการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ที่ศาลปกครองนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาให้เพิกถอนและมีคำสั่งทุเลาการบังคับต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้หรือไม่ อย่างไร
ความเห็น	การที่ศาลปกครองนครศรีธรรมราชมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ทุเลาการบังคับตามประกาศคณะกรรมการสรรหาพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหาร เรื่อง การขึ้นบัญชีและยกเลิกบัญชีผู้ผ่านการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจนกว่าศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้น ไม่มีผลทำให้ประกาศฉบับดังกล่าวสิ้นผลไป แต่มีผลทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวเท่านั้นซึ่งเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว เพราะคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองในกรณีนี้จึงไม่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น รายงานย ช. โดยอาศัยบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลแนบท้ายประกาศฉบับดังกล่าว ต่อมาเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่กรณีไม่อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราชที่ให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวคดีจึงถึงที่สุดและมีผลทำให้คำสั่งทุเลาการบังคับสิ้นผลลงด้วยตามที่ระบุไว้ในคำสั่งของศาล ดังนั้น เทศบาลตำบลวิชัยจึงไม่สามารถอาศัยคำสั่งทุเลาการบังคับเพื่อเป็นเหตุให้มีการเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาล รายงานย ช. ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการสรรหาขึ้นใหม่ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับคำพิพากษาและประกาศให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ประกาศฉบับพิพากษามีผลใช้บังคับอีกทั้งนาย ช. ยังคงอยู่ในลำดับที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งนาย ช. ให้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล

๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

(๑) ในการให้คำปรึกษาแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๕) โดยที่การพิจารณาผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพื่อพิจารณาผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อหาหรือนี้จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ออกโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวและมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการฯ มอบหมาย หรือให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรณีการจัดที่ดินที่เกินกว่าขนาดห้าสิบไร่ ดังนั้น ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในกรณีการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อหาหรือนี้ได้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว แต่หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๐ ที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และบทบัญญัติอื่นก็มิได้กำหนดให้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้วสมควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

(๒) ในการให้คำปรึกษาแก่กรมสรรพสามิตในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษีสรรพสามิตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๑/๒๕๖๕) เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการประเมินภาษีสรรพสามิตแทนกรมสรรพสามิตมีประเด็นพิจารณาว่าการประเมินภาษีสรรพสามิตเบี่ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่ม เพื่อบูชาไทยที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งปรากฏเป็นที่ยึดตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้เพิกถอนการประเมินภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองมีคำแนะนำว่า เมื่อกรมสรรพสามิตมีความเห็นเป็นที่ยึดตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าการประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อบำรุงไทย ของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรที่กรมสรรพสามิตจะมีหนังสือแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ปลัดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(๓) ในการให้คำปรึกษาแก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในบันทึกคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕) มีประเด็นพิจารณาว่ามาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้กำหนดให้ในความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการนำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมาใช้ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น การนำเรื่อง “การหยุดปฏิบัติหน้าที่” หรือ “การพ้นจากตำแหน่ง” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม จะต้องอนุโลมมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทด้วย คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการใช้อำนาจผูกพัน ดังนั้น การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการเมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องใช้อำนาจในลักษณะเดียวกันด้วย

(๔) ในการให้คำปรึกษาแก่กรมการขนส่งทางบกในบันทึกคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗๔/๒๕๖๕) เป็นกรณีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า กรมการขนส่งทางบกควรเสนอให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยเพิ่มเงื่อนไขการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางในอนาคตได้ หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

(๕) ในการให้คำปรึกษาแก่เทศบาลตำบลทาสบเส้าในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การนับระยะเวลาคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑๑/๒๕๖๕) เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงิน โดยมาตรา ๖๓/๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเลือกดำเนินมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาล แต่ไม่อาจจะดำเนินการทั้งสองมาตรการในคราวเดียวกันได้ ดังนั้น จึงต้องใช้สิทธิในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น แม้ในคดีนี้ศาลไม่กำหนดให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในเงินที่ยักยอกไปก็ไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่าในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลจะมีคำพิพากษาให้จำเลยคืนทรัพย์สินที่ยักยอกไปเท่านั้น แต่ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการขอให้ศาลสั่งให้ชำระดอกเบี้ยด้วย ดังนั้น เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ ถ้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนก็สมควรที่หน่วยงานนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้จำเลยชำระดอกเบี้ยและค่าเสียหายอื่นให้หน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑.๓ การเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ โดยร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดบทนิยามคำว่า “ค่าป่วยการ” และบทนิยามคำว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด” (ร่างข้อ ๑)

(๒) กำหนดอัตราค่าป่วยการที่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็น โดยพยานได้รับค่าป่วยการไม่เกินวันละ ๑,๐๐๐ บาท พยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ถ้อยคำได้รับค่าป่วยการไม่เกินวันละ ๒,๐๐๐ บาท และพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรได้รับค่าป่วยการไม่เกินเรื่องละ ๕,๐๐๐ บาท เว้นแต่กฎหมายหรือกฎอื่นกำหนดอัตราค่าป่วยการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว อัตราค่าป่วยการย่อมเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎอื่น (ร่างข้อ ๒ วรรคหนึ่ง)

(๓) กำหนดข้อยกเว้นให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาให้ถ้อยคำหรือความเห็นตามหน้าที่ ไม่มีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามร่างกฎกระทรวงนี้ (ร่างข้อ ๒ วรรคสอง)

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการ (ร่างข้อ ๓ และร่างข้อ ๔) ดังนี้

(๔.๑) พยานซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการ ต้องเป็นพยานที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำ และพยานนั้นจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ การเรียกพยานมาให้ถ้อยคำดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์แห่งความยุติธรรม และต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หรือผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมอบหมาย (ร่างข้อ ๓)

(๔.๒) พยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการ ต้องเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ (ร่างข้อ ๔)

๑) หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดมิได้มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น หรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐแตกต่างจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งคู่กรณีอ้าง

๒) เรื่องที่จะพิจารณานั้นต้องการความรู้ความสามารถสูงหรือความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ และ

๓) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่จะเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นเป็นสาระสำคัญในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

โดยการเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพเฉพาะด้าน และความเป็นกลางของพยานผู้เชี่ยวชาญ และต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หรือผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมอบหมาย ในการนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจจัดทำบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญหรือจะใช้บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมหรือบัญชีรายชื่อพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลก็ได้

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการส่งจ่ายค่าป่วยการโดยให้ส่งจ่ายตามความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ เมื่อพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้น และกำหนดให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมาตามนัด แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้เป็นความผิดของพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้รับค่าป่วยการไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท (ร่างข้อ ๕)

(๖) กำหนดให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎหมายหรือกฎอื่นแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎหมายกระทรวงนี้ (ร่างข้อ ๖)

๑.๔ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ และได้มีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้มีประสิทธิภาพ โดยได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับกรณีศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๔ ที่เห็นว่า การกำหนดระยะเวลา

ให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายเสียสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาลจึงมีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญ และโดยปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นดังกล่าวตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติแล้ว

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกองกฎหมายปกครองได้ดำเนินการศึกษเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และยกراเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘) โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในวาระที่ ๓

๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง

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

(๑) เว็บไซต์ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(<http://www.krisdika.go.th/web/bureau-of-administrative-law>)



ตามเห็นของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

2541 || 2542 || 2543 || 2544 || 2545 || 2546 || 2547 || 2548 || 2549 || 2550 || 2551 || 2552 || 2553 || 2554 || 2555 || 2556 || 2557 || 2558 || 2559 || 2560 || 2561 || 2562 || 2563

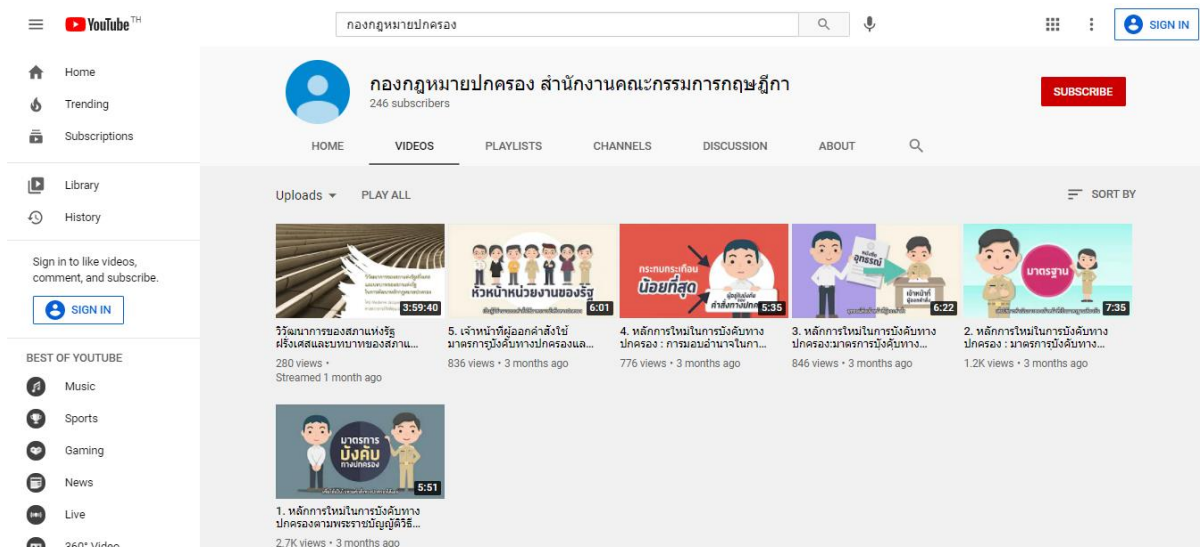
ปี พ.ศ. 2541

เรื่อง/เลขที่	ชื่อเรื่อง	หน่วยงาน	รายละเอียด
205/2541	การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนได้หรือไม่	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	
280/2541	การอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน	กรมการปกครอง	
419/2541	การพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน	กระทรวงอุตสาหกรรม	
531/2541	คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ 77 ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	
537/2541	หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	

(๒) Facebook ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



(๓) ช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

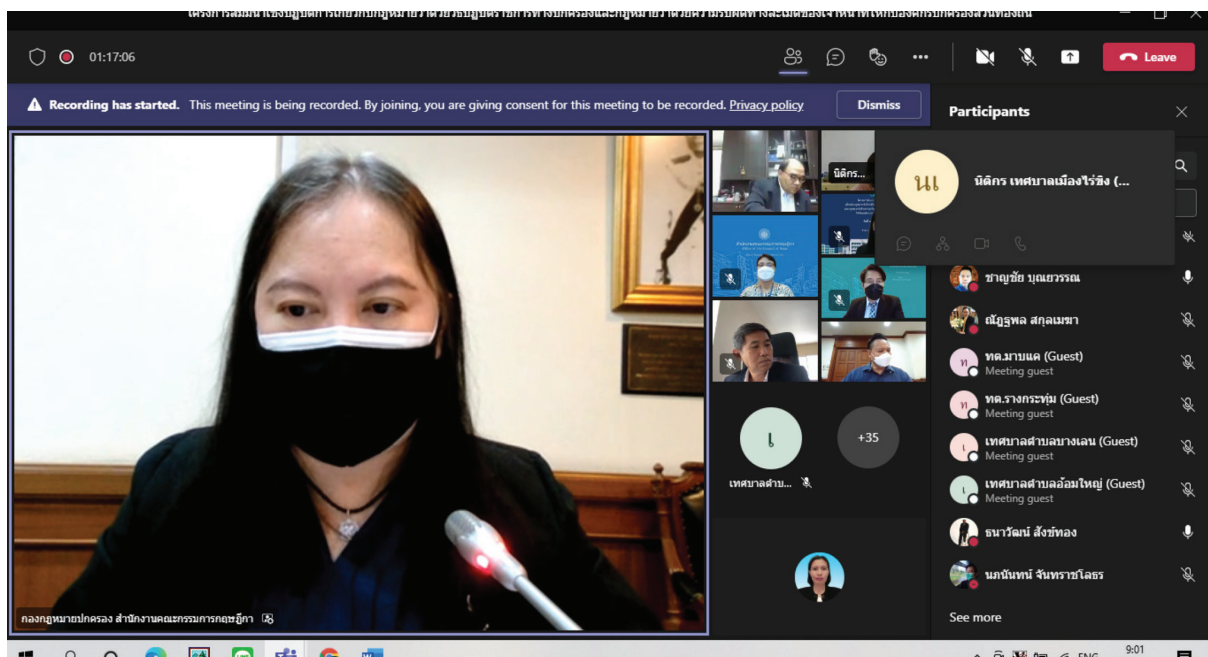
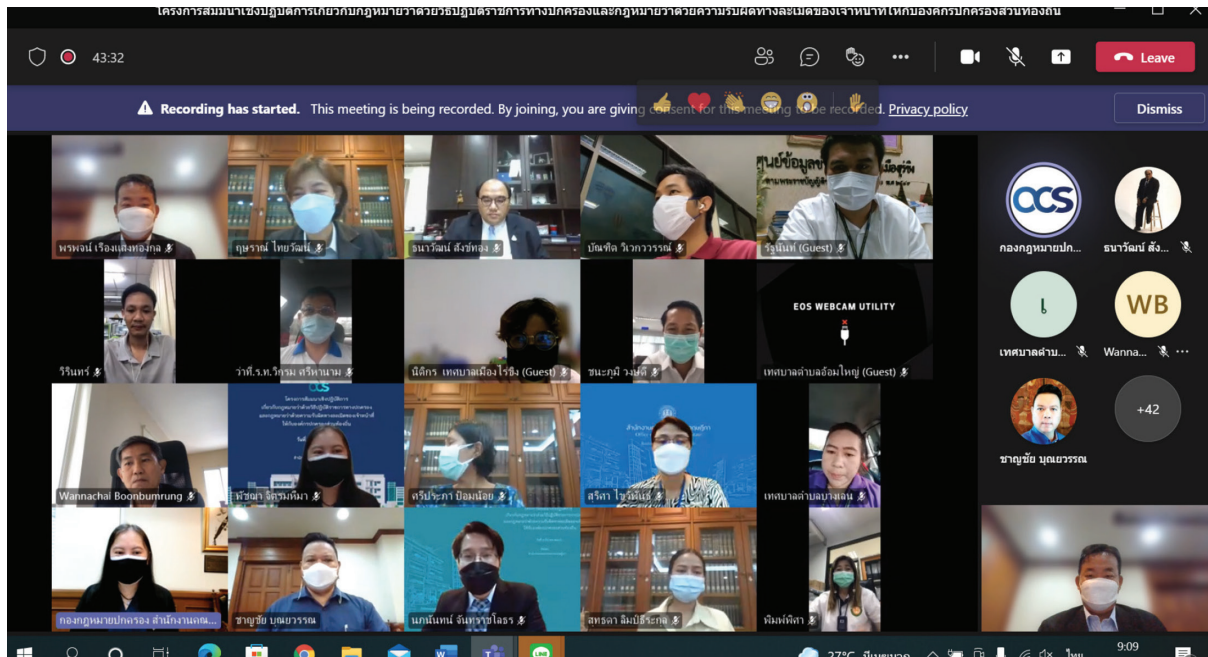
เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนทั่วไปในการให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอำนวยความสะดวกโดยให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และสื่อสังคมออนไลน์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี พ.ศ. ๒๕๖๕

กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

วันที่	หัวข้อ /โครงการ	หน่วยงาน
๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕	๑. หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง ๒. ร่างกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอน และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน กรณีหน่วยงานบังคับทางปกครองเอง	สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
๒ สิงหาคม ๒๕๖๕	การบังคับทางปกครอง	มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ๕ กันยายน ๒๕๖๕ ๖ กันยายน ๒๕๖๕	หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง	กรมบังคับคดี
๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๕	กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕	สัญญาทางปกครองในประเทศไทย : ปัญหาปัจจุบันและทางออกในอนาคต	สำนักงานศาลปกครอง
๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕	กฎหมายปกครอง	ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)
๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๕	ราชการไทยในยุคดิจิทัล : กฎหมายการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒.๕ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ในวันอังคารที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๕ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ Microsoft Teams และ Facebook live ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



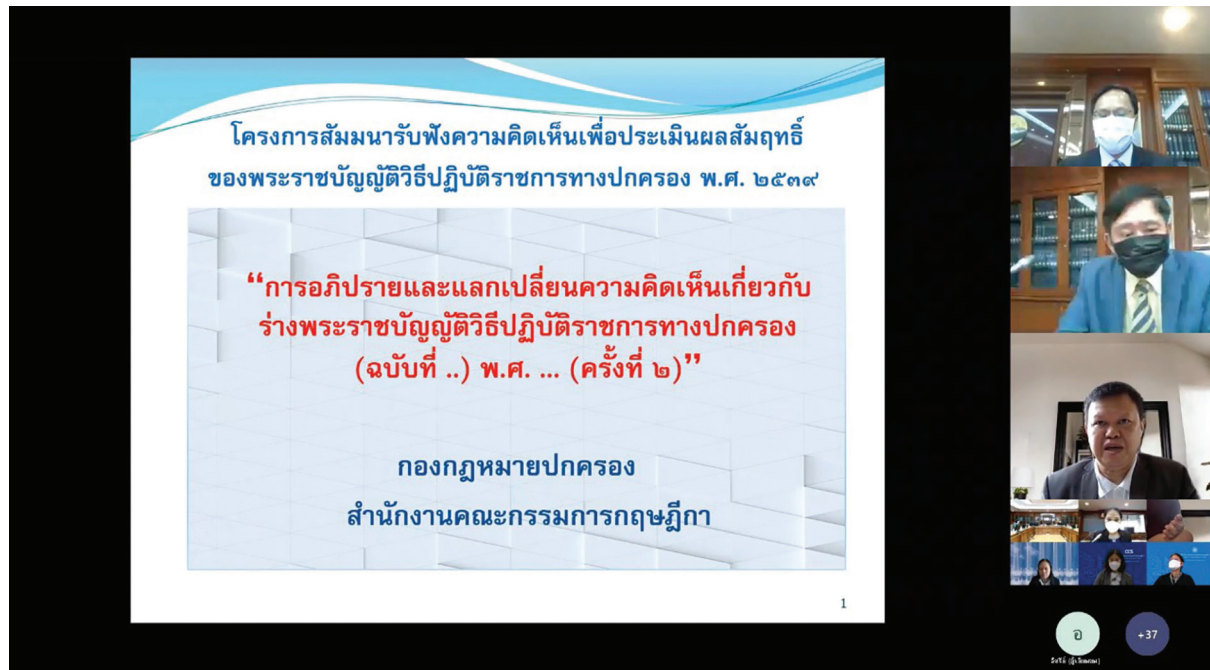
๒.๖ โครงการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๕ ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ Microsoft Teams และ Facebook live ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547

- กรมสรรพากรอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาขาดความเชื่อมั่นในตัวผู้ฟ้องคดี การพูดจาที่ไม่อยู่กับร่องกับรอยทำให้เกิดผลเสียต่อผู้บังคับบัญชา ไม่ตั้งใจและไม่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
- ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดี กรมสรรพากร แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง จึงฟ้องเพิกถอนคำสั่ง และเรียกค่าเสียหาย

๒.๗ โครงการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ Microsoft Teams และ Facebook live ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



โครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์
ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**“การอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับ
ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (ครั้งที่ ๒)”**

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1



Atto amministrativo generale ในกฎหมายอิตาลี

Atto generale vs Atto normativo (Reglamento)

- การมีผลทั่วไป (**generalità**)
- การกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ (**innovatività**)
- ความเป็นนามธรรม (**astrattezza**)

การนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วไปใช้บังคับแก่บุคคลจำนวนมากซึ่งมิได้เจาะจงตัวไว้ก่อน แต่อาจรู้ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ในภายหลังเมื่อนำไปใช้บังคับแล้ว

- ประกาศประกวดราคา (**bando di gara**)
- ประกาศรับสมัครสอบ (**bando di concorso**)

13





ส่วนที่ ๓

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



ส่วนที่สาม

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับมาเป็นเวลาเกือบยี่สิบเจ็ดปี ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จำนวนสองครั้ง ครั้งที่หนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการแก้ไขในเรื่องหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่คู่กรณี (มาตรา ๒๗) และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๓๙/๑) เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และครั้งที่สอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่ชัดเจนหรือล้าสมัยไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนี้ ศาลปกครองได้มีการวางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองอย่างต่อเนื่อง จึงสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ทันสมัยและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยมีข้อสังเกตในรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่าสมควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ เห็นชอบหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว และให้สำนักงานฯ จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามหลักการที่สำนักงานฯ เสนอ โดยได้รับความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงานศาลปกครองไปประกอบการพิจารณาด้วย และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ด้วยแล้วก็ตาม แต่โดยที่ปัจจุบันยังปรากฏว่ามีข้อหารือจากหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการในเรื่องนั้นไว้ในกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น กรณีการจดทะเบียนสิทธิในการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการ ขั้นตอนการยื่นคำขอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าทดแทน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทน ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จะมีปัญหาในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้ แต่หากจะนำรายละเอียดดังกล่าวทั้งหมดมากำหนดไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยตรงก็อาจมีปัญหาเรื่องฐานอำนาจตามกฎหมายและอาจเกินอำนาจตามกฎหมายแม่บท ดังนั้น จึงสมควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์เสียก่อน

นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับผลของมติคณะกรรมการไว้ บทบัญญัติมาตรา ๘๒ ที่กำหนดเรื่องรายงานการประชุมของคณะกรรมการกำหนดไว้แต่เพียงว่า การประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ โดยมีได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีการรับรองรายงานการประชุมหรือไม่ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐส่วนมากจะมีได้มีการดำเนินการตามมติดังกล่าวของคณะกรรมการโดยทันที แต่มักจะรอให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนจึงจะเริ่มให้มีการดำเนินการตามมติดังกล่าว ทำให้เกิดความล่าช้าและมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนที่ไม่สามารถที่จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่จะต้องรอให้มีการรับรองรายงานการประชุมก่อน ทั้งที่การปฏิบัติตามมติคณะกรรมการย่อมเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่า เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้ว ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้โดยไม่ต้องรอให้มีการรับรองรายงานการประชุมก่อน

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เร่งรัดให้สำนักงานฯ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แกไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งฉบับ เนื่องจากใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐคุ้มครองสิทธิ อำนาจความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีการประชุมของคณะกรรมการที่ต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในเรื่องใดแล้วให้ดำเนินการตามมตินั้นได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุมเว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง รวดเร็วอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ



บทความทางวิชาการ



ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่มาและเจตนารมณ์ในการออกกฎกระทรวง

นายชาญชัย บุณยวรรณ*

ในรอบปี ๒๕๖๕ ที่ผ่านมา นอกจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะปฏิบัติหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ยังรับผิดชอบในการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงที่ต้องออกตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีการเปิดรับฟังความเห็นจากประชาชนผ่านระบบกลางทางกฎหมาย ระหว่างวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งหลังจากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเสร็จแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๖๕) ได้มีการเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงดังกล่าวที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๕^๑ และต่อมาได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายในเดือนมกราคม ๒๕๖๖^๒

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ใช้บังคับมานานกว่า ๒๗ ปีแล้ว มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวง ทั้งที่มีการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวมานานแล้ว สมควรดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองครบถ้วนสมบูรณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บทความนี้จะขอนำเสนอสาระสำคัญของกฎกระทรวงดังกล่าวที่น่าสนใจเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและทำความเข้าใจกฎกระทรวงฉบับนี้ต่อไป

๑. ที่มาและเจตนารมณ์ของการออกกฎกระทรวง

ในขั้นการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น อาจมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการเพื่อประกอบการตัดสินใจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ จึงต้องเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือความเห็นในฐานะพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (แล้วแต่กรณี) ภาครัฐจึงควรชดเชยค่าเสียเวลาหรือเสียการงานแก่บุคคล เรียกว่า “ค่าป่วยการ”^๓ ทั้งนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้นิยามคำว่าค่าป่วยการไว้ว่า ค่าชดเชยการงานหรือเวลาที่เสียไป

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑เว็บไซต์รัฐบาลไทย <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/63176>

^๒ราชกิจจานุเบกษา ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๓ ก หน้า ๑

^๓พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๒๕๓

เช่น ค่าป่วยการพยาน ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๒๙^๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการกำหนดค่าป่วยการให้แก่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย เนื่องจากผู้ให้ต้องเสียเวลาและต้องทำงานบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการช่วยเหลืองานของรัฐให้ได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์และรู้ความเป็นจริงเพื่อใช้เป็นฐานในการทำคำสั่งทางปกครอง^๕

จากการตรวจสอบย้อนหลังพบว่า สำนักงานฯ ได้เคยกร่างกฎกระทรวงเพื่อกำหนดค่าป่วยการพยานเมื่อช่วงปี ๒๕๔๐ - ๒๕๔๓ มาแล้วครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนั้น เจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ได้เสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายค่าป่วยการพยาน หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (ศาสตราจารย์ ดร. อักษราทร จุฬารัตน) ได้สั่งการให้ชะลอการออกกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรานี้ไปก่อนเนื่องจากมีผลกระทบต้องงบประมาณและสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ (วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง พ.ศ. ๒๕๔๐) จึงยังไม่ได้มีการเสนอร่างกฎกระทรวงตามมาตราดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี^๖ จนกระทั่งมีการริเริ่มกร่างกฎกระทรวงเรื่องนี้ใหม่อีกครั้งในปี ๒๕๖๓

นอกจากนั้น ยังพบว่า มีหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้มีการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางปกครองโดยกำหนดให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คณะกรรมการเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย เช่น ข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ (๔) และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อบังคับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับค่าป่วยการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็ย่อมไม่อาจจ่ายค่าป่วยการได้ ประกอบกับ

^๔มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
 - (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
 - (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
 - (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่
- คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สื่อปัญญา) หน้า ๒๖๑

^๖รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองครั้งที่ ๕๖-๒๘/๒๕๔๑ วันศุกร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และรายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๗๑-๑๓/๒๕๔๒ วันศุกร์ ที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓/๒๕๔๓)

มาตรา ๒๒^๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาสองปีดังกล่าว บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๙ (๑)^๘ กำหนดให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการสมควรในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และสอดคล้องกับมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ด้วย

ในปี ๒๕๖๓ รองประธานศาลปกครองสูงสุดในขณะนั้น (นายชาญชัย แสวงศักดิ์) ได้มีแนวคิดว่าจะมีการออกกฎหมายลูกบท (กฎกระทรวง) ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ครบถ้วน จึงเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งเลขาธิการฯ ได้มอบหมายให้กองกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ดำเนินการร่างกฎกระทรวงดังกล่าว และเสนอให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณา โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจนนำมาสู่การประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวในท้ายที่สุด

“มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

“คำว่า “กฎ” ในที่นี้ มีความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมถึงกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทุกประเภท บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล และรวมถึงกฎที่หากยังไม่มีการออกกฎดังกล่าวแล้วจะมีผลเป็นการให้ประชาชนเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลด้วย

“มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

๒. หลักการที่สำคัญของกฎกระทรวง

๒.๑ การกำหนดบทนิยาม

(๑) บทนิยามคำว่า “ค่าป่วยการ”

จากการตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่า มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อกำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งได้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายค่าป่วยการดังกล่าวแล้ว ทั้งในส่วนของค่าป่วยการพยานในชั้นศาล องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ และฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ค่าป่วยการพยานตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีการจ่ายค่าป่วยการสำหรับพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญในชั้นการพิจารณาของฝ่ายปกครอง แต่ไม่รวมถึง ค่าเดินทาง ค่าพาหนะ หรือ ค่าใช้จ่ายอื่น และเพื่อรองรับกับบริบทปัจจุบันที่มีเทคโนโลยีการสื่อสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ จึงกำหนดบทนิยามให้ครอบคลุมทั้งการมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น ณ สถานที่นัดหมาย หรือในบางกรณี การพิจารณาทางปกครองอาจกระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และในการจัดทำรายงานความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอาจมีการจัดทำในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เช่นกัน คณะกรรมการจึงมีมติให้แก้ไขบทนิยามจากคำว่า “ทำรายงานเป็นหนังสือ” เป็น “ทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร” เพื่อให้ครอบคลุมกรณีการทำรายงานความเห็นในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์^{๑๐}

(๒) บทนิยามคำว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ”

สืบเนื่องจากเจตนารมณ์ของการกำหนดค่าป่วยการพยานในชั้นการพิจารณาของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเรียกพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นในการจัดทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสมควรที่จะมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวอย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณของรัฐโดยไม่จำเป็น จึงกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการเรียกพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นต่อเจ้าหน้าที่ รวมทั้งให้มีอำนาจในการจัดทำบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญหรือใช้บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมหรือบัญชีรายชื่อพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลอื่นตามที่เห็นสมควรได้ และในบางครั้ง เจ้าหน้าที่อาจได้รับการมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่นอกหน่วยงานที่ตนสังกัด ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติตามมาว่าผู้ใดคือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรกำหนดบทนิยามคำว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและก่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ โดยให้นำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเป็นแนวทางในการยกร่างบทนิยามนี้ โดยกำหนดบทนิยามให้ครอบคลุมถึงกรณีการแต่งตั้ง การมอบหมายหรือมอบอำนาจ และหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย โดยให้ตัดกรณีของ “สภาวิชาชีพ” ออกเนื่องจากไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ พร้อมกันนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาถึงกรณีของคณะกรรมการตาม

^{๑๐}รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองครั้งที่ ๒ (๑๕/๒๕๖๕) วันพุธ ที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๖๕)

กฎหมายต่าง ๆ ด้วยว่า กรณีคณะกรรมการตามกฎหมายจะเรียกพยานมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาทำความเข้าใจประกอบการพิจารณานั้น มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในบทนิยามคำนี้^{๑๑}

๒.๒ ผู้ใดบ้างที่มีสิทธิได้รับค่าป่วยการ

ตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญได้รับค่าป่วยการ ซึ่งความดังกล่าวแปลความได้ว่า “พยาน” ตามกฎกระทรวงฉบับนี้มีสองประเภทคือ (๑) พยาน และ (๒) พยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดความหมายของคำว่า “พยาน”^{๑๒} ในกรณีของบุคคลนั้นหมายความว่า “ผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นหลักฐานเครื่องพิสูจน์ได้” ส่วนคำว่า “พยานผู้เชี่ยวชาญ” ไม่ได้บัญญัติความหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาจแปลความได้ว่า ผู้ที่รู้เหตุการณ์ที่มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษหรือมีความชำนาญชำนาญซ้ำของ สันทัดชัดเจน ในด้านใดด้านหนึ่ง

๒.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการและการส่งจ่ายค่าป่วยการ

ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฯ คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า การเรียกพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับข้อมูลจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งหากไม่มีความเห็นดังกล่าวอาจทำให้การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยไม่รอบคอบ เช่น กรณีการเตรียมการจัดทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือกรณีที่เป็นการรอนสิทธิของประชาชน^{๑๓} โดยจำแนกประเภทของพยานเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

(๑) **กรณีพยาน** หมายถึง “บุคคลธรรมดา” ที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำในฐานะพยานและพยานนั้นจำเป็นต้องให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ การเรียกพยานมาให้ถ้อยคำดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์แห่งความยุติธรรม และต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หรือผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อ ๓^{๑๔} แห่งกฎกระทรวงฯ

(๒) **กรณีพยานผู้เชี่ยวชาญ** จะต้องเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเข้าใจ เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

๑) หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดมิได้มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเข้าใจ หรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐแตกต่างจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งคู่กรณีอ้าง

^{๑๑}รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองครั้งที่ ๓ (๑๗/๒๕๖๕) วันพุธ ที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๖๕)

^{๑๒}พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๘๐๕

^{๑๓}รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองครั้งที่ ๑ (๑๔/๒๕๖๕) วันพุธ ที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๖๕)

^{๑๔}ข้อ ๓ พยานซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามข้อ ๒ (๑) ต้องเป็นพยานที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำ และพยานนั้นจำเป็นต้องให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

การเรียกพยานมาให้ถ้อยคำตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์แห่งความยุติธรรม และต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดหรือผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมอบหมาย

๒) เรื่องที่จะพิจารณานั้นต้องการความรู้ความสามารถสูงหรือความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ และ

๓) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่จะเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นเป็นสาระสำคัญในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

การเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพเฉพาะด้าน และความเป็นกลางของพยานผู้เชี่ยวชาญ และต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หรือผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อ ๔^{๕๕} แห่งกฎกระทรวงฯ

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการส่งจ่ายค่าป่วยการ ให้พิจารณาส่งจ่ายตามความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ เมื่อพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้น ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาส่งจ่ายได้ตามที่เห็นสมควร ไม่จำเป็นต้องจ่ายเต็มตามกรอบอัตราค่าป่วยการ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่เกินกว่าเพดานอัตราค่าป่วยการที่กฎกระทรวงฯ กำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๕^{๕๖} แห่งกฎกระทรวงฯ

๒.๔ อัตราค่าป่วยการ

เนื่องจากบทนิยามคำว่า “ค่าป่วยการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่าค่าป่วยการไว้ว่า ค่าชดเชยการทำงานหรือเวลาที่เสียไป ดังนั้น จากบทนิยามดังกล่าว จึงเป็นฐานในการกำหนดค่าป่วยการว่าควรจะเป็นจำนวนเงินที่เทียบเท่าหรือไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยประกาศของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งพบว่า

^{๕๕}ข้อ ๔ พยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามข้อ ๒ (๒) และ (๓) ต้องเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดมิได้มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็น หรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐแตกต่างจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญซึ่งคู่กรณีอ้าง

(๒) เรื่องที่จะพิจารณานั้นต้องการความรู้ความสามารถสูงหรือความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยของประชาชน เป็นต้น และ

(๓) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่จะเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นเป็นสาระสำคัญในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง การเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพเฉพาะด้าน และความเป็นกลางของพยานผู้เชี่ยวชาญ และต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หรือผู้ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมอบหมาย

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจจัดทำบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญหรือจะใช้บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมหรือบัญชีรายชื่อพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลอื่นก็ได้

^{๕๖}ข้อ ๕ การจ่ายค่าป่วยการตามข้อ ๒ ให้ส่งจ่ายตามความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ เมื่อพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้น

ในกรณีที่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมาตามนัด แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้เป็นความผิดของพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ได้รับค่าป่วยการไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท

ในกฎหมายต่าง ๆ มีการกำหนดอัตราค่าป่วยการพยานที่หลากหลาย ทั้งการกำหนดอัตราที่แน่นอนตายตัว การเหมาจ่ายเป็นรายวัน หรือกำหนดเป็นช่วงอัตราหรือกำหนดเพดานขั้นสูงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจในการจ่ายค่าป่วยการพยาน

ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฯ คณะกรรมการฯ มีความเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าป่วยการว่า ควรกำหนดเป็นช่วงอัตราหรือเหมาจ่าย เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาจำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่พยานแต่ละคนได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจเทียบเคียงกับอัตราค่าป่วยการพยานของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้กำหนดไว้โดยมอบให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ มาเป็นแนวทางในการกำหนดอัตราค่าป่วยการตามกฎหมายกระทรวงนี้^{๑๗} คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณากำหนดอัตราค่าป่วยการไว้ในข้อ ๒ วรรคหนึ่ง^{๑๘} แห่งกฎกระทรวงฯ โดยนำอัตราค่าป่วยการพยานของศาลมาใช้เป็นหลักในการกำหนดอัตราค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยกำหนดอัตราค่าป่วยการไว้ ดังต่อไปนี้

(๑) พยาน มีสิทธิได้รับค่าป่วยการไม่เกินวันละ ๑,๐๐๐ บาท

(๒) พยานผู้เชี่ยวชาญ มีสิทธิได้รับค่าป่วยการไม่เกินวันละ ๒,๐๐๐ บาท และพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ได้รับค่าป่วยการไม่เกินเรื่องละ ๕,๐๐๐ บาท^{๑๙} เว้นแต่กฎหมายหรือกฎอื่นกำหนดอัตราค่าป่วยการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว อัตราค่าป่วยการย่อมเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎนั้น

อนึ่ง ในปัจจุบัน มีกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดค่าป่วยการพยานไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ฯลฯ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่าต้องใช้อัตราค่าป่วยการตามกฎหมายฉบับใด คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณีที่มีกฎหมายหรือกฎอื่นกำหนดค่าป่วยการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้ใช้อัตราค่าป่วยการตามกฎหมายหรือกฎนั้น โดยไม่ต้องนำอัตราค่าป่วยการตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฯ มาใช้บังคับ แม้ว่าอัตราค่าป่วยการตามกฎหมายหรือกฎดังกล่าวจะน้อยกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่า การกำหนดอัตราค่าป่วยการมิใช่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓

^{๑๘}ข้อ ๒ ภายใต้บังคับกฎหมายหรือกฎที่กำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้พยานและพยานผู้เชี่ยวชาญได้รับค่าป่วยการ ดังนี้

(๑) พยานได้รับค่าป่วยการ ไม่เกินวันละ ๑,๐๐๐ บาท

(๒) พยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ถ้อยคำ ได้รับค่าป่วยการ ไม่เกินวันละ ๒,๐๐๐ บาท

(๓) พยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ได้รับค่าป่วยการ ไม่เกินเรื่องละ ๕,๐๐๐ บาท

ในกรณีที่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำหรือความเห็นตามหน้าที่ มิให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญนั้นได้รับค่าป่วยการ

^{๑๙}ตามอัตราค่าป่วยการพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลมีคำสั่งให้ทำความเห็นเป็นหนังสือ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ แห่งประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง การจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าที่พัก ของบุคคลใดที่ศาลรัฐธรรมนูญเรียกมาในการไต่สวนตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๓

ในมาตรา ๓^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะฉะนั้น จึงไม่มีผลกระทบต่ออัตราค่าป่วยการที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้แล้ว^{๒๑}

๒.๕ ข้อยกเว้นการมีสิทธิได้รับค่าป่วยการพยาน

ตามข้อ ๒ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นให้พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำหรือความเห็นตามหน้าที่ที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามร่างกฎกระทรวงนี้ ในกรณีที่เป็นการให้ถ้อยคำหรือความเห็นตามหน้าที่ของตน เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญตามหน้าที่ เช่น การเป็นพยานในการสอบสวนทางวินัยหรือการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ไม่สมควรได้รับค่าป่วยการตามกฎกระทรวงนี้^{๒๒}

๒.๖ ค่าป่วยการกรณีพิเศษ

ในบางครั้ง อาจจะมีกรณีที่มีการนัดหมายเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือความเห็นแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง แต่เกิดเหตุขัดข้องบางประการ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้นัดหมายต้องไปราชการด่วน หรือเจ็บป่วยกะทันหัน จนไม่สามารถดำเนินการสอบถามถ้อยคำหรือขอความเห็นจากบุคคลนั้นได้ แต่บุคคลผู้เป็นพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญได้เดินทางมายังสถานที่นัดหมายแล้ว ทำให้ต้องสูญเสียเวลาในการทำงานหรือค่าตอบแทนในการทำงาน คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่ใช่ความผิดของบุคคลผู้เป็นพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ จึงสมควรที่จะจ่ายค่าป่วยการกรณีพิเศษ ในอัตราร้อยละไม่เกิน ๕๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามข้อ ๕ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงฯ

๒.๗ หลักการห้ามเบิกจ่ายค่าป่วยการซ้ำซ้อน

เนื่องจากในกฎหมายหลายฉบับต่าง ๆ มีการกำหนดค่าป่วยการพยานไว้ จึงเป็นไปได้ที่บุคคลที่เป็นพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมีสิทธิได้รับค่าป่วยการพยานซ้ำซ้อนกัน อันเป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในส่วนนี้โดยใช่เหตุ ดังนั้น ข้อ ๖^{๒๓} แห่งกฎกระทรวงฯ จึงได้กำหนดหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะปิดช่องทางการเบิกจ่ายค่าป่วยการพยานซ้ำซ้อนกัน โดยกำหนดว่า พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎหมายหรือกฎอื่นแล้ว ย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎกระทรวงนี้ โดยได้นำแนวทางมาจากข้อ ๗^{๒๔} แห่งข้อบังคับประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักแก่พยานที่ศาลเรียกมาเอง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาประกอบการพิจารณา

^{๒๐} มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

^{๒๓} ข้อ ๖ พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎหมายหรือกฎอื่นแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎกระทรวงนี้

^{๒๔} ข้อ ๗ พยานที่ได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทางหรือค่าเช่าที่พักตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบอื่นแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับเงินตามข้อบังคับนี้อีก

๓. การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการพยานต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่

ในชั้นการส่งออกร่างกฎกระทรวงฯ ที่ตรวจพิจารณาแล้วไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงฯ เพื่อนำเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ว่ามีลักษณะเข้าข่ายของกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๗^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีหนังสือขอให้สำนักงานฯ จัดทำข้อมูลตามมาตรา ๒๗ ดังกล่าวให้ครบถ้วน เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้นำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาให้ความเห็นในฐานะเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฯ (เป็นวาระจร) ในวันพุธ ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ เพื่อพิจารณาว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีลักษณะเข้าข่ายที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ หรือไม่

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวไม่เข้าข่ายลักษณะของกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีความเห็น ดังนี้

๑. ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฯ ได้มีการเชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดต่อที่ประชุม ซึ่งผู้แทนกระทรวงการคลังดังกล่าวไม่ได้มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ

๒. การออกกฎกระทรวงฉบับนี้ เป็นการดำเนินการออกกฎเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่ต้องเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่มาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดไว้ ดังนั้น การออกกฎดังกล่าว จึงมิใช่การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ

^{๒๕}มาตรา ๒๗ การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต้องงบประมาณหรือภาระทางการเงินคลัง ในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่การดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับเสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการเงินคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่งเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจักษ์ทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

๔. บทสรุป

การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าป่วยการพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ พ.ศ. ๒๕๖๖ ถือเป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นอกเหนือจากการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ และเป็นการออกกฎหมายลูกบท (กฎกระทรวง) ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการได้รับค่าป่วยการของพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่ทางปกครองเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นประกอบการพิจารณาเพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกด้วย ทั้งนี้ การออกกฎกระทรวงฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดค่าป่วยการให้แก่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว เนื่องจากผู้นั้นต้องเสียเวลาและต้องทำงานบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการช่วยเหลืองานของรัฐให้ได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์และได้รู้ความเป็นจริงเพื่อใช้เป็นฐานในการทำคำสั่งทางปกครอง อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่
๕

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก.

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่น่าสนใจ

เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าหรือเข้าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป โดยข้อ ๓ แห่งระเบียบดังกล่าวได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบเดียวกันได้กำหนดให้การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนเกินกว่าขนาดที่กำหนด ในข้อ ๑๓ (๑) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมา เลขาธิการ ส.ป.ก. จึงได้มีคำสั่งมอบหมายให้การคัดเลือกและจัดที่ดินนี้เป็นหน้าที่และอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่นั้น

ส.ป.ก. โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ได้ตรวจสอบพบการจัดที่ดิน ผิดพลาด ซึ่งจำเป็นต้องนำเสนอเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินดังกล่าวเนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่การจัดที่ดินผิดพลาดนั้นเป็นการออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยในเรื่องนี้ ส.ป.ก. มีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับแล้ว และเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้มอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบฯ ดังนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสุรินทร์ตามระเบียบเดิมด้วย

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออกคำสั่ง ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินและเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ตนออกไว้

ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้นนั้น หมายถึง ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและ ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า คำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เป็นระเบียบที่ใช้บังคับในขณะนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ การพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาก่อนว่ากฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งนี้ไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ได้ยกเลิกระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

เพื่อเกษตรกรฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วน
ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวก็ได้กำหนดผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง
ทางปกครองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน คงปรากฏแต่เพียงบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ การยกเลิก
หรือการเพิกถอน ที่ข้อ ๔๙^๓ ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. จังหวัด มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันคำสั่งที่ถูกเพิกถอนดังกล่าว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
ทางปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้นกำหนดเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับ
กรณีที่ปรากฏเหตุแห่งการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้
(๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้เกษตรกรหรือผู้ได้รับที่ดินสันสิทธิ
การทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือเมื่อสิทธิ
ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินสิ้นสุดลงตามระเบียบนี้ (๒) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และ (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ
หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องการเพิกถอน
คำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ
หากแต่กำหนดให้ต้องมีการดำเนินการทางเอกสารในส่วนหนึ่งของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้มีหลักฐานชัดเจนว่า หนังสืออนุญาตนั้นได้ถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
ทางปกครองแล้วเท่านั้น ประกอบกับคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่
ของผู้รับคำสั่ง จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครองฯ ในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีขอบ
ด้วยกฎหมายตามข้อหานี้จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๙^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

“ข้อ ๔๙ ในกรณีที่ปรากฏเหตุแห่งการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป
ที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินสันสิทธิ
การทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือเมื่อสิทธิของเกษตรกร
ผู้ได้รับที่ดินสิ้นสุดลงตามระเบียบนี้

(๒) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาด

(๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดิน
แปลงนั้น ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบ
ว่าด้วยการนั้นกำหนดเสร็จสิ้นแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
ซึ่งเป็นหลักฐานยืนยันคำสั่งที่ถูกเพิกถอนดังกล่าวด้วย

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

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน
นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ขึ้นเพราะการแสดงความ
อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน
หรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

๔

ราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑^๕ มาตรา ๕๒^๖ และมาตรา ๕๓^๗ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้หน้าบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีกหรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนั้น ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

๕

เมื่อมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ขอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

(มีต่อหน้าถัดไป)

๖

บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และมาตรา ๓๑^๙ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๑) และ (๒)^{๑๐} การพิจารณาผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพื่อพิจารณาผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อหาข้อนี้ จึงต้องพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวและมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เมื่อข้อ ๑๑^{๑๑} ประกอบกับข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๑ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“มาตรา ๓๑ ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๐}ข้อ ๑๑ การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ ๑๓ (๑) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

^{๑๑}ข้อ ๑๖ เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายหรือคณะกรรมการได้มีคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรได้รับการจัดให้เช่าทำประโยชน์ หรือคำสั่งอนุมัติให้เกษตรกรได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ หรือได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย ตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๕ หรือคำสั่งไม่อนุญาตหรืออนุมัติตามคำขอดังกล่าวแล้วแต่กรณี ให้จัดทำคำสั่งเป็นหนังสือโดยออกประกาศผลการคัดเลือกและจัดที่ดิน พร้อมแนบบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินซึ่งระบุวิธีการจัดที่ดินและแผนผังแปลงที่ดิน รวมทั้งบัญชีรายชื่อของผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรืออนุมัติตามคำขอนั้นประกอบด้วย ทั้งนี้ เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีอำนาจเปลี่ยนแปลงขอบเขตและขนาดที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรตามแผนผังแปลงที่ดินดังกล่าวให้แตกต่างไปจากแผนผังตามประกาศในข้อ ๗ (๑) และ (๒) ได้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความเหมาะสมและจำเป็น

ในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ ๑๓ (๑)^{๓๓} ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับมาตรา ๒๐^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และบทบัญญัติในส่วนอื่น ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตดังกล่าว โดยกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอื่นอันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไว้เท่านั้น ดังนั้น ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจึงหมายถึงเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือนี้ ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว

^{๓๓}ข้อ ๑๓ การคัดเลือกผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามประกาศข้อ ๗ (๑) และข้อ ๘ บรรคหนึ่ง ให้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) หรือ (๒) เพื่อให้ได้รับการจัดที่ดินในพื้นที่ที่ถือครองหรือเช่าอยู่เป็นลำดับแรก หากเกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) ไม่ยื่นคำขอ หรือยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินในพื้นที่ที่ดินได้ถือครองอยู่เพียงบางส่วน ให้เกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๓) เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินดังกล่าวหรือที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเป็นลำดับถัดไป ด้วยวิธีการจัดที่ดิน ดังนี้

(๑) ให้เกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้จัดที่ดินโดยวิธีการให้สิทธิการเช่า ถ้าเป็นที่ดินที่เกษตรกรถือครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดและได้ใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบเกษตรกรรมนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่เกินขนาดห้าสิบไร่ เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำขอและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเสนอคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดดังกล่าวให้เกษตรกรนั้นได้รับสิทธิการเช่าหรือได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย แล้วแต่กรณี แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔}มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(๒) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๓) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

๘

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า หาก ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดิน หรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. สมควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรมา ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๕

^{๕๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๖/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีโดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่
: กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เคยทำหน้าที่ในคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ที่ อว ๘๓๙๑/๑๒๕๐ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ขณะนี้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่อยู่ในระหว่างดำเนินการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในวาระต่อไป (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๙) ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รวมจำนวนเจ็ดคน ตามความในข้อ ๖ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๓) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนเป็นรองประธานกรรมการ และมีกรรมการอีกห้าคน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ประธานสภามหาวิทยาลัย นักศึกษาเก่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทคณาจารย์ประจำจำนวนหนึ่งคน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีใบคณาจารย์ประจำจำนวนหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในวาระต่อไป โดยข้อ ๘.๔.๓ (๓) ประกอบกับข้อ ๙ และข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีฯ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แล้วนำรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีเสนอสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไป

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นว่า การทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จำนวนหกคนที่ต้องทำหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจกลั่นกรองพิจารณา และมีมติเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จำนวนสองครั้ง ทั้งในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ให้เป็นกรรมการสรรหา ตามข้อ ๖ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีฯ และในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีตามมาตรา ๒๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ นั้น จะถือว่าบุคคลทั้งหกคนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดในมาตรา ๒๕^๑ วรรคหนึ่ง (๑๐) ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอนอธิการบดี และมาตรา ๓๖^๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อธิการบดีจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย ประกอบกับมาตรา ๔๒^๓ กำหนดให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕^๔ วรรคหนึ่ง (๓) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยข้อ ๖^๕ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี รวมทั้งกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวไว้เจ็ดคน โดยหกคนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วย ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัย

“มาตรา ๒๕ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๖ อธิการบดีนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๗ และตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๒ ให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี และหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา ๔๐ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

“มาตรา ๒๕ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับและระเบียบสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๖ คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง “คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่” อย่างน้อยสองร้อยสี่สิบวันก่อนการสิ้นสุดวาระของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีในขณะนั้น

ให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบ วิธีการได้มา และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๖.๑ องค์ประกอบ

(๑) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑ คน เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน ๑ คน เป็นกรรมการ

(๔) ประธานสภาพนักงาน เป็นกรรมการ

(๕) นายกสมาคมนักศึกษาเก่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นกรรมการ

(๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทคณาจารย์ประจำ จำนวน ๑ คน เป็นกรรมการ

(๗) กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำ

จำนวน ๑ คน เป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ ประธานสภานักเรียน นายกสภามคณิกศึกษาก่อมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทคณาจารย์ประจำหนึ่งคน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีคณาจารย์ประจำหนึ่งคน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๒๐๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี โดยกรรมการจำนวนหกคน ตามองค์ประกอบในข้อ ๖^๖ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีฯ เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ อยู่ด้วย ซึ่งตามข้อบังคับดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเป็นกลไกในการกลั่นกรองและเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการคัดเลือกของสภามหาวิทยาลัย โดยในการสรรหา คณะกรรมการต้องรับข้อคิดเห็นและคำแนะนำจากสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ พันธกิจ และเป้าหมาย ที่จะให้ผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งอธิการบดีดำเนินการเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยและนำความเจริญและชื่อเสียงมาสู่มหาวิทยาลัย (ข้อ ๘.๑^๗) และให้มีการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งตอบรับการทาบทาม และให้ผู้ยื่นแสดงวิสัยทัศน์และแผนดำเนินงาน (Action Plan) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และพันธกิจหลักที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดไว้ในข้อ ๘.๑ พร้อมนำเสนอแผนนโยบายในการบริหารมหาวิทยาลัย ยุทธศาสตร์ และพันธกิจรอง แผนการดำเนินงาน และเป้าหมาย โดยให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์และให้ความสำคัญตามมาตรา ๗^๘ และมาตรา ๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ (ข้อ ๘.๔.๓^{๑๐} (๕)) ซึ่งจะเห็นได้ว่า

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕ ข้างต้น

^๗ข้อ ๘ กระบวนการสรรหาอธิการบดี

ให้คณะกรรมการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๘.๑ ให้คณะกรรมการรับข้อคิดเห็นและคำแนะนำจากสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ พันธกิจ และเป้าหมาย ที่จะให้ผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งอธิการบดีดำเนินการในระยะเวลาสี่ปีข้างหน้า เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยและนำความเจริญและชื่อเสียงมาสู่มหาวิทยาลัย

^๘มาตรา ๗ มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาสมบูรณ์แบบทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ และเกิดประโยชน์แก่สังคมเป็นส่วนรวม บริการทางวิชาการแก่สังคม ทะนุบำรุงและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

^๙มาตรา ๘ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญและคำนึงถึง

(๑) ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(๒) ความมีเสรีภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการ ควบคู่ไปกับความมีคุณธรรม

(๓) มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

(๔) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมทั้งความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม

(๕) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการ

(๖) การบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

^{๑๐}ข้อ ๘ กระบวนการสรรหาอธิการบดี

ให้คณะกรรมการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๘.๔.๓ การกลั่นกรอง

เมื่อสิ้นสุดเวลาการรับสมัครและการเสนอชื่อให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

๔

คณะกรรมการสรรหาได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยในขั้นตอนซึ่งต้องใช้การประชุมหลายครั้งและแต่ละครั้งต้องใช้เวลา หากให้สภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยกรรมการยี่สิบเจ็ดคนต้องมาประชุมพร้อมกันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ย่อมเป็นภาระและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ จึงต้องให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการดังกล่าวในขั้นต้นและกลั่นกรองพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี (ข้อ ๘.๔.๓^{๑๑} (๗)) แล้วรายงานกระบวนการสรรหาและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา (ข้อ ๙^{๑๒}) และให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาแนะนำผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีต่อไป (ข้อ ๑๐^{๑๓}) นอกจากนี้ ในขั้นตอนการเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาต่อสภามหาวิทยาลัย เลขานุการคณะกรรมการสรรหาได้ชี้แจงว่า ต้องรายงานกระบวนการสรรหา การพิจารณาให้คะแนนแก่ผู้สมัคร และต้องตอบข้อซักถามของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสรรหาเป็นเพียงผู้มีอำนาจเสนอรายชื่อ แต่อำนาจในการเลือกบุคคลเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีเป็นของสภามหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕^{๑๔} (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่^๑

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐)

(๕) ให้มีการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ซึ่งตอบรับการทาบทามแสดงวิสัยทัศน์ และแผนดำเนินงาน (Action Plan) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และพันธกิจหลักที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดไว้ในข้อ ๘.๑ พร้อมนำเสนอแผนนโยบายในการบริหารมหาวิทยาลัย ยุทธศาสตร์ และพันธกิจรอง แผนการดำเนินงาน และเป้าหมาย โดยให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์และให้ความสำคัญตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}ข้อ ๘ กระบวนการสรรหาอธิการบดี
ให้คณะกรรมการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๘.๔.๓ การกลั่นกรอง

เมื่อสิ้นสุดเวลาการรับสมัครและการเสนอชื่อให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ให้คณะกรรมการกลั่นกรองโดยคำนึงถึงระดับความคิดวิสัยทัศน์ ความใจกว้างในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ร่วมงานทุกฝ่ายและทุกระดับ ความรู้ ความเข้าใจ และ ความสามารถในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยประกอบ และพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีจำนวนสองชื่อ พร้อมทั้งรวบรวมประวัติ ผลงาน และเอกสารนโยบายและแผนในการบริหารมหาวิทยาลัย ยุทธศาสตร์ พันธกิจ และอื่น ๆ ที่ได้เคยแสดงต่อคณะกรรมการตาม (๕) เว้นแต่กรณีเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่ามีผู้ที่มีคุณสมบัติโดดเด่นเหนือกว่าผู้อื่นอย่างชัดเจน อาจเสนอชื่อเดียวก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}ข้อ ๙ ให้คณะกรรมการรายงานกระบวนการสรรหาอธิการบดีและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาต่อไป กรณีที่มีการเสนอชื่อจำนวนสองชื่อให้เสนอชื่อเรียงตามลำดับตัวอักษร

^{๑๓}ข้อ ๑๐ ให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาแนะนำผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีจำนวนหนึ่งชื่อจากการเสนอชื่อตามข้อ ๙ ที่มีความสามารถในการบริหารงานให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีต่อไป

เพื่อประโยชน์ในการบริหารมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยอาจเชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อตามข้อ ๙ แสดงวิสัยทัศน์ นโยบาย และแนวทางการบริหารงานต่อสภามหาวิทยาลัยก็ได้

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

๕

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เชียงใหม่และคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีในการสรรหาและการพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเป็นอธิการบดีตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีฯ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ สภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเป็นองค์กรเดียวกันที่แบ่งหน้าที่กันทำงาน ภายใต้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเดียวกัน ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองแต่งตั้งบุคคล เป็นอธิการบดี มิใช่เป็นคนละองค์กรในลักษณะที่องค์กรหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนการ ออกคำสั่งทางปกครองของอีกองค์กรหนึ่ง เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ทำหน้าที่ ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่ออกตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเจ้าหน้าที่คนเดียวกันจะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทั้งในคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ได้ เพราะการใช้ดุลพินิจของ บุคคลดังกล่าวย่อมมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ประกอบกับ กรณีตามข้อหาข้อนี้ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีฯ ซึ่งออกโดย สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีไว้ โดยจำนวนหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัย และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ ก็ได้มีบทบัญญัติ บังคับให้สภามหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามความเห็นที่คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเสนอ หรือห้าม กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่พิจารณาสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมาแล้วเข้าร่วมการประชุม สภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเรื่องเดียวกันนั้นอีก ดังนั้น แม้ว่าการกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน หกคนจะเคยพิจารณาสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมาแล้วในชั้นต้น แต่บุคคลทั้งหกก็สามารถ เข้าร่วมการประชุมสภามหาวิทยาลัยในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับ การพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเป็นอธิการบดีได้ โดยไม่ถือเป็น เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด ทั้งนี้ เทียบเคียงตาม แนวความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ ๕๖๖/๒๕๕๕^{๑๖} ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสรีจที่ ๘๖๐/๒๕๕๗^{๑๗} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๑๐) ในเรื่องเสรีจที่ ๗๘๑/๒๕๕๙^{๑๘} และคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุด ที่ อ.๖๓๐/๒๕๖๑ ที่มีหลักการว่า การที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกันทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง

^{๑๕} มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

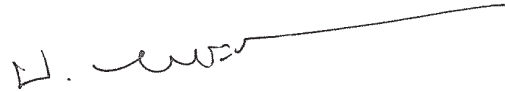
^{๑๖} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การประเมินวิทยฐานะครูชำนาญการ : กรณี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงาน ก.ค.ศ.

^{๑๗} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการ ดำรงจ ๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๔๓๒ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๘} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นเลขาธิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๐/๑๔๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๖

ในหลายขั้นตอน ไม่ถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง หากการพิจารณาในหลายขั้นตอนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการหรือองค์กรเดียวกันที่แบ่งหน้าที่กัน ปฏิบัติงานภายใต้การพิจารณาทางปกครองเดียวกันก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๕

เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น

เทศบาลตำบลหนองแซงได้มีหนังสือ ที่ สป ๖๑๐๐๑/๒๑๙ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๒๙ อย/๑๑๗๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งให้เทศบาลตำบลหนองแซงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิด กรณีตรวจงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ และมีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๓๐ อย/๐๑๔๔ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ ติดตามผลการตรวจสอบการจัดจ้างของเทศบาล ตำบลหนองแซง ดังนั้น เทศบาลจึงมีคำสั่งเทศบาลตำบลหนองแซง ที่ ๙๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด กรณีตรวจจ้างงานจ้าง ไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดรายงาน ความเห็นว่า การตรวจจ้างงานและการควบคุมงานไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการที่กำหนดไว้ และไม่เป็นไปตามแบบก่อสร้างจริงตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ ตรวจพบ โดยคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานต้องรับผิดชอบในการخذใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลจึงออกคำสั่งเทศบาลตำบลหนองแซง ที่ ๒๗๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ให้خذใช้ค่าเสียหายกรณีตรวจจ้างงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ให้คณะกรรมการตรวจรับการจ้าง และผู้ควบคุมงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายกรณีตรวจจ้างงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำสั่งฉบับนี้ อนึ่ง หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้خذใช้เงิน หรือกระบวนพิจารณา ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อนายกเทศมนตรีตำบลหนองแซงภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งนี้ ซึ่งเทศบาลตำบลหนองแซงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งให้خذใช้ค่าเสียหายกรณีตรวจจ้างงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ต่อมาวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ คณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานมีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และเทศบาลตำบลหนองแซงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานไม่ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติม เทศบาลตำบลหนองแซงจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งยืนยันคำสั่งเดิมและขอให้خذใช้ ค่าเสียหายกรณีตรวจจ้างงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ

อนึ่ง โดยที่ข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจ ของผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเทศบาลตำบลหนองแซงอาจดำเนิน กระบวนพิจารณาอุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนจึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๐๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

๑. เทศบาลตำบลหนองแซงดำเนินการสอบสวนพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานถูกต้องหรือไม่ อย่างไร หากไม่ถูกต้องจะต้องดำเนินการอย่างไร
๒. หากเทศบาลตำบลหนองแซงดำเนินการสอบสวนพิจารณาอุทธรณ์ถูกต้องแล้วจะสามารถดำเนินการบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายภายในอายุความได้หรือไม่
๓. เทศบาลตำบลหนองแซงจะมีวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชดใช้ค่าเสียหายอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลตำบลหนองแซง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดสระบุรี และผู้แทนเทศบาลตำบลหนองแซง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาข้อนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลตำบลหนองแซงดำเนินการสอบสวนพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือต้องดำเนินการอย่างไร

ประเด็นที่สอง เทศบาลตำบลหนองแซงจะดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้คณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานชดใช้ค่าเสียหายภายในกำหนดระยะเวลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม เทศบาลตำบลหนองแซงจะมีวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชดใช้ค่าเสียหายอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๔๕^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งข้อ ๒ (๑๐)^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)

^๑มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^๒ข้อ ๒ การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหาร

ท้องถิ่น

๑. ๑

๑. ๑

ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และแม้ว่าเทศบาลตำบลหนองแขงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลหนองแขงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและผู้ควบคุมงานรายบุคคลว่าคำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากไม่มีเหตุผลที่จะรับฟังและเชื่อถือได้ และยืนยันคำสั่งเดิมและขอให้خذใช้คำสั่งเสียหายกรณีตรวจรับงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ โดยปฏิบัติตามคำสั่งเทศบาลตำบลหนองแขง ที่ ๒๗๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยตัวนั้น จึงเป็นกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

อนึ่ง แม้ว่าจะระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๕^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จอย่างไรก็ดี แม้ระยะเวลาดังกล่าวจะล่วงเลยมาแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ข้อเท็จจริงของข้อหาหรือนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จึงมีประเด็นพิจารณาการนำหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับแก่กรณีนี้ด้วย ซึ่งเดิมจะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗^๕ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๗๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

๔

มีผลใช้บังคับได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิมและกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยมาตรา ๖๓/๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ ดังกล่าวจะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่อาจนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลใช้บังคับ แต่หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัตินี้ย่อมนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเดิมในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓^๘ โดยกรณีที่หาหรือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายของเทศบาลตำบลหนองแขง ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ แต่เนื่องจากเทศบาลตำบลหนองแขงยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดทำให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เทศบาลตำบลหนองแขงจะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เสียก่อน หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงจะเป็นที่สุด ทั้งนี้ เทศบาลตำบลหนองแขงต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ตามมาตรา ๖๓/๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้

การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน : กรณีผู้ต้องชำระเงินเสียชีวิต อำนาจในการสืบหาทรัพย์สิน ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การมีคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๔๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงกรมตุลาการ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

๕

ประเด็นที่สาม เห็นว่า กรณีที่เทศบาลตำบลหนองแขงออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชำระเงิน เทศบาลตำบลหนองแขงสามารถดำเนินการตามหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในส่วนของการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอากรกระทำได้ ๒ กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เทศบาลตำบลหนองแขงมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เทศบาลตำบลหนองแขงมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เทศบาลตำบลหนองแขงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

กรณีที่สอง การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากเทศบาลตำบลหนองแขงประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยระบุจำนวนเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองยังมีได้ชำระตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าเทศบาลตำบลหนองแขงยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน

เมื่อเทศบาลตำบลหนองแขงยื่นคำขอแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ศาลจะออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่าเทศบาลตำบลหนองแขงเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และให้ถือว่าผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

^{๑๐}มาตรา ๖๓/๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๖

และเมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้เทศบาลตำบลหนองแขงติดต่อกรมบังคับคดี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองทราบว่าศาลได้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๑๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๕

^{๑๑}มาตรา ๖๓/๑๕ ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยระบุจำนวนเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองยังมิได้ชำระตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน

เมื่อหน่วยงานของรัฐยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และให้ถือว่าผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐติดต่อกรมบังคับคดี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองทราบว่าศาลได้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีแล้ว

เพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าศาลจังหวัด ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี หรือศาลแพ่งอื่นในกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือที่ทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองนั้น ตั้งอยู่ในเขตศาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบังคับคดี และเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี

กรณีคำขอซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองก็ดี เพราะที่ตั้งของทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองก็ดี หรือเพราะมีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหลายคนในมูลหนี้ที่เกี่ยวข้องกันก็ดี จะยื่นคำขอต่อศาลใดศาลหนึ่งเช่นว่านั้นก็ได้อ

หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓๑ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เรื่องเสร็จที่ ๖๙๑/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษี
สรรพสามิตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร

กรมสรรพสามิตได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๐๓/๑๓๓๐๓ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทหือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีการประเมินภาษีสรรพสามิตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรได้ประเมินภาษีสรรพสามิตจากการนำโคจรรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักร โดยเรียกเก็บรวมกันในอัตราที่ถือเสมือนว่าเป็นรถยนต์ครบชุดสมบูรณ์ สรุปความได้ดังนี้

๑. กรมสรรพสามิตมีหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าที่ระบุไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต สำหรับสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักรและนำเข้ามาในราชอาณาจักร กรณีสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นผู้เรียกเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อกรมสรรพสามิต โดยแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมศุลกากร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต มีอำนาจหน้าที่ในการรับแบบรายการภาษีและรับชำระภาษีในระบบประเมินตนเอง และมีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินภาษีย้อนหลังในระบบประเมินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อบำรุงไทย โดยแจ้งการประเมินเป็นหนังสือต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีเฉพาะสินค้านำเข้า

๒. กรมศุลกากรได้รับแจ้งจากกรมสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการกรณีที่มีการนำเข้าโคจรรถยนต์และเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อประกอบเป็นสินค้ารถยนต์ที่ผลิตหรือประกอบจากชิ้นส่วนอุปกรณ์ใช้แล้ว (รถยนต์จอดประกอบ) โดยได้นำส่งข้อมูลให้กรมศุลกากรพิจารณาเรียกเก็บอากรจากกรณีดังกล่าวในอัตราที่ถือเสมือนว่าเป็นรถยนต์ครบชุดสมบูรณ์ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐

๓. คณะกรรมการเรียกเก็บอากรตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการเรียกเก็บอากรดังกล่าว เห็นว่ากรณีเป็นการนำเข้าโดยผู้นำเข้ารายเดียวกันในรูปแบบโคจรรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วจากที่เคยประกอบเป็นสิ่งสมบูรณ์ในต่างประเทศก่อนการนำเข้ามาเพื่อประกอบเป็นรถยนต์ครบชุดสมบูรณ์ในราชอาณาจักร จึงถือว่าแท้จริงแล้วต้องการนำเข้าเป็นสินค้ารถยนต์ แต่มีการหลีกเลี่ยงอากรที่พึงเรียกเก็บแก่สินค้ารถยนต์ซึ่งเป็นสิ่งสมบูรณ์ โดยนำสินค้าที่นำเข้มาดังกล่าวแยกต่างหากจากกันและต่างวาระกัน จึงมีฐานะเป็น “รถยนต์ครบชุดสมบูรณ์” และมีมติให้เรียกเก็บอากรในอัตราที่ถือเสมือนว่าเป็นรถยนต์ครบชุดสมบูรณ์

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๑๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

๔. พนักงานเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรซึ่งได้รับแจ้งมติจากคณะกรรมการเรียกเก็บอากรข้างต้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบภาษีให้การนำเข้าโครงรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วต้องเสียอากรขาเข้าเป็นรถยนต์ในอัตราร้อยละ ๘๐ และดำเนินการประเมินภาษีย้อนหลังแก่ผู้นำเข้าซึ่งได้ยื่นแบบรายการภาษีและชำระภาษีในระบบประเมินตนเองที่สำแดงประเภทพิกัดสินคำว่าโครงรถยนต์เก่าใช้แล้ว ซึ่งเสียอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ ๘๐ และเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วเสียอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ ๑๐ โดยแจ้งให้ผู้นำเข้าชำระภาษีที่ขาดภายในระยะเวลาที่กำหนด

๕. ต่อมาผู้นำเข้าซึ่งได้รับแบบแจ้งการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ไม่เห็นด้วยกับการประเมินภาษีสรรพสามิต ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้เพิกถอนการประเมินภาษีดังกล่าว เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรในการประเมินภาษีสรรพสามิตขึ้นส่วนของโครงรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วไว้ จึงเป็นการประเมินภาษีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุ ๓ ประการคือ

(๑) ในเวลาที่น่าขอเข้าสำเร็จซึ่งทำให้ความรับผิดที่จะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นตามกฎหมาย สินค้าดังกล่าวเป็นเพียงโครงรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้ว มิใช่สินค้านยนต์ตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต และมีใช้สินค้าอื่นใดที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต

(๒) การที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับเงินเพิ่ม ภาษีเก็บเพื่อมหาดไทย โดยเรียกเก็บอากรรวมกันในอัตราถือเสมือนว่าเป็นรถยนต์ครบสมบูรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ที่กำหนดให้เรียกเก็บ “อากร” แก่ส่วนนั้น ๆ รวมกันในอัตราที่ถือเสมือนว่าเป็นสิ่งที่ได้ประกอบมาสมบูรณ์ (รถยนต์) แต่เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “อากร” ตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ มีความหมายเฉพาะอากรที่จัดเก็บตามกฎหมายศุลกากร มิใช่ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต และไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมสรรพสามิตได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการตีความสินค้าครบชุดสมบูรณ์ในลักษณะใด ๆ ที่จะมาใช้เป็นฐานอำนาจในการประเมินภาษีสรรพสามิตได้

(๓) การนำเข้าโครงรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้ว มาผลิตหรือประกอบขึ้นเป็นรถยนต์ ณ โรงงานอุตสาหกรรมภายในราชอาณาจักร เมื่อนำสินค้านยนต์ดังกล่าวออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ย่อมมีความรับผิดที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิตเกิดขึ้นสำหรับสินค้านยนต์ที่ผลิตขึ้นในราชอาณาจักรอยู่แล้ว การที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรได้ประเมินภาษีสรรพสามิตจากผู้นำเข้าที่นำโครงรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วในขณะนำเข้ามาในราชอาณาจักรในอัตราภาษีสำหรับสินค้านยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต โดยถือเป็นรถยนต์ครบชุดสมบูรณ์ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ย่อมส่งผลให้สินค้าเดียวกันต้องเสียภาษีสรรพสามิตทั้งจากการนำเข้าและการผลิตในราชอาณาจักร ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในทางภาษี

๖. ที่ผ่านมหากผู้นำเข้าใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะวินิจฉัยให้เพิกถอนการประเมินภาษีทุกกรณี รวมมีคำวินิจฉัยไปแล้วในลักษณะเดียวกันนี้ ๑๙ ฉบับ

๗. กรมสรรพสามิตเห็นว่า แนวคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการประเมินภาษีสรรพสามิต ต้องถือเป็นที่ยึดว่าการประเมินภาษีของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ตาม ยังมีกรณีผู้นำเข้าได้รับแบบแจ้งการประเมิน

ของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร แต่ไม่ชำระหนี้ภาษีอากรและมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์การประเมิน จึงต้องเข้าสู่กระบวนการบังคับชำระภาษีค้างต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะใช้ช่องทางการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเรียกหนี้ภาษีอากร โดยกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจะเข้าเป็นโจทก์ร่วมฟ้องดำเนินคดี แต่ปัจจุบัน กรมศุลกากรได้ส่งเรื่องให้กรมสรรพสามิตบังคับชำระภาษีค้าง ซึ่งเป็นการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ เพื่อดำเนินการออกคำสั่งยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี โดยมีต้อง ขออนุญาตศาล รวมถึงการอายัดสิทธิเรียกร้องที่ผู้ค้างชำระภาษีมียกต่อบุคคลภายนอก เพื่อนำมาชำระภาษีค้าง ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

กรมสรรพสามิตจึงขอหารือว่า คำสั่งทางปกครองอันเกิดจากการประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อบำรุงไทย ที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรซึ่งปรากฏ เป็นที่ยุติว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กรมสรรพสามิตจำเป็นต้องบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ เพราะหากจำเป็นต้องบังคับต่อไป จะส่งผลให้ เป็นการบังคับชำระภาษีสรรพสามิตจากผู้ที่ไม่มีความผิดที่ต้องชำระภาษีสรรพสามิตตามกฎหมาย แต่หากไม่จำเป็นต้องบังคับต่อไปและต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการประเมินภาษีในลักษณะนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ หรือต้องเพิกถอนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด ซึ่งหากจะต้องเพิกถอน กรมสรรพสามิตจะได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมสรรพสามิตได้ส่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่วินิจฉัย ให้เพิกถอนการประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อบำรุงไทย ที่เกิดจากการประเมินภาษีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ให้กรมศุลกากรทราบ ทุกฉบับ แต่กรมสรรพสามิตยังไม่ได้แจ้งเป็นหลักการทั่วไปซึ่งปรากฏเป็นที่ยุติตามแนวคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้กรมศุลกากรพิจารณาดำเนินการเพิกถอนการประเมินภาษี ดังกล่าวกับกรณีอื่น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นสมควรกำหนดประเด็น ที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่ม เพื่อบำรุงไทย ที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งปรากฏเป็นที่ยุติตามแนวคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะสามารถเพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ เห็นว่า กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจ ในการประเมินภาษีสรรพสามิตได้มีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งการประเมินภาษีของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว คำสั่งแจ้งการประเมินภาษีดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕๐

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(มีต่อหน้าถัดไป)

๔

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกประเมินภาษีซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระภาษีอากรตามหนังสือที่แจ้งการประเมิน

เมื่อการประเมินภาษีของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่เห็นด้วยกับการประเมินภาษีดังกล่าวจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามบทบัญญัติมาตรา ๙๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงยอมมีอำนาจเพิกถอนการประเมินภาษีอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙๙ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ แต่ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่รับพิจารณานั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๓^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้โดยถือเป็นที่ยุติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อมหาดไทย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรเป็นการประเมินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้เพิกถอนการประเมินภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรในการประเมินภาษีสรรพสามิตขึ้นส่วนของโครงรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วไว้ เมื่อการประเมินภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๓ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผู้ใดไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๔ ได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

มาตรา ๙๙

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ เพิกถอนการประเมินหรือแก้การประเมินให้ผู้ยื่นอุทธรณ์เสียภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ในกรณีที่สั่งไม่รับอุทธรณ์ ให้ถือว่าได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕

ไม่เป็นการให้ประโยชน์ และยังไม่มีคำสั่งทางปกครองใหม่หรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ชั้นใหม่ จึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ปลัดกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^๔ ประกอบกับมาตรา ๕๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๘๔๒/๒๕๕๒^๖ และเรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๕๘^๗

ประเด็นที่สอง กรมสรรพสามิตจำเป็นต้องบังคับชำระภาษีค้างให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่ เห็นว่า เมื่อการประเมินภาษีอันเป็นคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งทางปกครองยังมีผลรบกวนต่อที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรมสรรพสามิตจึงมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี หากกรมสรรพสามิตเห็นว่าการประเมินภาษีในกรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรมสรรพสามิตก็สามารถบรรเทาความเดือดร้อนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้นำเข้าได้ โดยไม่ดำเนินการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๕๘^๙ เพราะอย่างไรเสีย กรมสรรพสามิตก็ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพื่อมหาดไทย ที่เกิดขึ้นจากการนำโคจรรถยนต์เก่าและเครื่องยนต์เก่าใช้แล้วที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร มาผลิตหรือประกอบขึ้นเป็นสินค้ารถยนต์ในราชอาณาจักรอยู่แล้ว

^๔มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^๖บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การแจ้งยกเลิกหนังสือแจ้งคืนภาษีอากร และการแจ้งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๙๑๓ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงกรมสรรพากร

^๗บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนการประเมินภาษี และการขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ในกรณีที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือของศาล หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๑๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงกรมสรรพากร

^๘มาตรา ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลรบกวนต่อที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

๖

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นสมควรมีคำแนะนำว่า เมื่อกรมสรรพสามิตมีความเห็นเป็นที่ยึดตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การประเมินภาษีสรรพสามิต เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม และภาษีเก็บเพิ่มเพื่อมหาดไทย ของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรที่กรมสรรพสามิตจะมีหนังสือแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ปลัดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๕

^{๑๑}มาตรา ๑๐ ในกรณีที่การกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นการกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ

เรื่องเสร็จที่ ๘๗๙/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ :
กรณีคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐมาบรรจุและแต่งตั้ง
ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๘๐๑.๕/๑๒๘๕ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายนาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือถึงสำนักงาน ก.พ. ขอยกเว้นคุณสมบัติในการแต่งตั้งข้าราชการ จำนวน ๔ ราย รายนาย ส. ให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาแล้วจึงมีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖.๑.๓/๑๗ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ แจ้งว่าได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. แล้วปรากฏว่า นาย ส. เป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่เทศกิจ ๔ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรี เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งมาก่อน และต่อมาได้ดำรงตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิระดับปริญญาตรีโดยผลของการสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งต่างสายงาน ซึ่งตามประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครประการหนึ่งว่า “ดำรงตำแหน่งพนักงานเทศบาล ไม่ต่ำกว่าระดับ ๓ หรือที่ ก.ท. เทียบเท่า” กรณีจึงไม่อาจถือว่าการสอบดังกล่าวมีมาตรฐานเทียบเคียงกับมาตรฐานการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่อาจรับโอนข้าราชการรายดังกล่าวมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ได้

กรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนาย ส. ได้รับทราบคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการ โดยสุจริต ซึ่งคำสั่งรับโอนดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง การจะยกเลิกคำสั่งรับโอนนาย ส. เพื่อมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการ และดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระยะเวลา นับตั้งแต่มีการออกคำสั่งรับโอนดังกล่าวได้ล่วงพ้นมานานแล้ว การดำเนินการยกเลิกคำสั่งจะมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ และทำให้นาย ส. ได้รับความเดือดร้อน

กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๑๘ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒

๑. การเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายงานย ส. ถือเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือไม่ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องกระทำภายในระยะเวลาใดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรมสอบสวนคดีพิเศษควรเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายงานย ส. โดยมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร และอาศัยบทกฎหมายมาตราใดเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย

๓. กรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ รายงานย ส. ตามข้อ ๒ แล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษจะแต่งตั้งข้าราชการรายดังกล่าวกลับไปดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ได้หรือไม่ อย่างไร โดยมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไรและอาศัยระเบียบหรือบทกฎหมายใดเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย

๔. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๓ ได้ กรณีนาย ส. จะถือเป็นผู้รับประโยชน์เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งมีความเชื่อโดยสุจริตจากคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนหรือไม่ อย่างไร และกรมสอบสวนคดีพิเศษมีแนวทางปฏิบัติในการเยียวยานาย ส. เป็นประการใด จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๓๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกรณีการโอนมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ หากผู้ขอโอนเป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญา เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งมาก่อนและปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิระดับปริญญา ถ้าจะบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิระดับปริญญาจะต้องเป็นการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษ โดยการสอบแข่งขันหรือการสอบคัดเลือกดังกล่าวต้องเทียบเคียงหรือได้มาตรฐานเดียวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด สำหรับการสอบแข่งขันตามมาตรา ๕๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือการคัดเลือก

^๑มาตรา ๕๓ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

การสอบแข่งขัน การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และรายละเอียดเกี่ยวกับการสอบแข่งขันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕

กรณีที่มีเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงจะรับโอนได้ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖.๒/๘๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งแนวทางการพิจารณาเทียบเคียงมาตรฐานการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด สำหรับการรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ส่วนราชการทราบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแล้ว โดยให้พิจารณาจากรายละเอียดบ่งชี้ ๗ ประการ เช่น รายละเอียดบ่งชี้ข้อ ๑ ระบุว่า “การสอบแข่งขันต้องเป็นการเปิดสอบทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่ม หรือเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม จะประกาศรับสมัครสอบเฉพาะพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือเฉพาะผู้ได้รับปริญญาเกียรตินิยมไม่ได้” โดยกรณีของนาย ส. ซึ่งเป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่เทศกิจ ๔ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรี เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งมาก่อน และต่อมาดำรงตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิระดับปริญญา โดยผลของการสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งต่างสายงานนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครประการหนึ่งว่า “ดำรงตำแหน่งพนักงานเทศบาล ไม่ต่ำกว่าระดับ ๓ หรือที่ ก.ท. เทียบเท่า” ซึ่งเป็นการประกาศรับสมัครสอบเฉพาะพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีได้เปิดสอบเป็นการทั่วไป จึงไม่อาจถือว่าการสอบดังกล่าวมีมาตรฐานเทียบเคียงกับมาตรฐานการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ การออกคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการ วิทยานาย ส. นั้น มิได้เกิดจากการที่นาย ส. แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือมีการข่มขู่หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ได้รับโอนมารับราชการสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมสอบสวนคดีพิเศษประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาประเด็นเดียวว่าการเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ วิทยานาย ส. เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือไม่ และมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร เห็นว่า ตามที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ วิทยานาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นกรณีที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐมารับราชการสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งกระทบถึงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ

^๒มาตรา ๕๕ ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ อาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยไม่ต้องดำเนินการสอบแข่งขันตามมาตรา ๕๓ ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

๔

ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่คำสั่งดังกล่าวได้ก่อตั้งสิทธิแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่น ได้รับเงินประจำตำแหน่งที่สูงขึ้น รวมทั้งมีความก้าวหน้าทางราชการ กรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งการเพิกถอนจะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๓๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง การโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖.๒/๘๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง แนวทางการพิจารณาเทียบเคียงมาตรฐานการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด สำหรับการรับโอนและการบรรจุกลับพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ด้วยเหตุนี้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖.๑.๓/๑๗ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ แจ้งว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษไม่อาจรับโอนนาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ เนื่องจากนาย ส. เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่เทคนิค ๔ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรีเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งมาก่อน และต่อมาดำรงตำแหน่งที่ใช้คุณวุฒิระดับปริญญาตรีโดยผลของการสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งต่างสายงาน ซึ่งตามประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครประการหนึ่งว่า “ดำรงตำแหน่งพนักงานเทศบาล ไม่ต่ำกว่าระดับ ๓ หรือที่ ก.ท. เทียบเท่า” กรณีจึงไม่อาจถือว่าการสอบดังกล่าวมีมาตรฐานเทียบเคียงกับมาตรฐานการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด ถือได้ว่าอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รู้ถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

๕

สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖.๑.๓/๑๗ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ขณะนี้จึงล่วงเลยระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่กำหนดไว้เก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมาแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่า นาย ส. ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือมีการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ได้รับโอนมารับราชการสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐรายนาย ส. มาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการ โดยอาศัยเหตุที่ว่า การดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๓๑/๒๕๕๖^๔



(นายพนพล เจริญสุข)

รองเลขาธิการ ศึกษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๕

^๔บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ : กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของกระทรวงมหาดไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๖ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงกระทรวงมหาดไทย

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๓/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหยุดปฏิบัติหน้าที่
หรือพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๘๒๔๐ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า จังหวัดยะลาได้มีหนังสือหารือกรณี นาย จ. สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและถูกอัยการฟ้องคดี ซึ่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้องไว้พิจารณา นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา ที่ ๑๒๘/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ให้นาย จ. หยุดปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นวันที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้อง ต่อมา นาย จ. ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๕ อุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๐) ซึ่งจังหวัดยะลาได้พิจารณาอุทธรณ์ข้างต้นแล้วมีความเห็นให้หารือว่า กรณีนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา มีคำสั่งให้นาย จ. หยุดปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและอัยการได้ยื่นฟ้องคดี โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น นาย จ. สามารถอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ต่อนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๐) ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ พิจารณาประเด็นข้อหารือของจังหวัดยะลาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติที่ใช้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องจึงมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ ต่อไป แต่กรณีข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้นำบทบัญญัติที่ใช้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลม

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๒๖ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยการนำมาบังคับจึงต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ด้วย เมื่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องคดีอาญาไว้แล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา ที่ ๑๒๘/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ให้นาย จ. หยุดปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นวันที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ได้ประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้จะเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา (ก.จ. ยะลา) ย่อมไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมและดุลพินิจในการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ นาย จ. จึงไม่อาจอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.จ. ยะลา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรฐานทั่วไปดังกล่าว และหากนาย จ. เห็นว่า คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาที่ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นาย จ. มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อขอให้มีการมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ไม่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่) อันเป็นหลักประกันความยุติธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อไป ทั้งนี้ เทียบเคียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๕๙๒/๒๕๖๔

สำหรับประเด็นที่นาย จ. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๐) นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาที่ให้นาย จ. หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับการดำเนินการ

ตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนั้น การโต้แย้งคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๐) รวมถึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๓ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การพิจารณาประเด็นดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อผู้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ จึงขอหารือว่า ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ หรือหากคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องโต้แย้งต่อองค์กรใด อย่างไร

อนึ่ง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญาของนาย จ. และพนักงานอัยการได้ฟ้องนาย จ. ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ และศาลได้ประทับฟ้องคดีโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา ต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงขอหารือด้วยว่า คำสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการโต้แย้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวสามารถโต้แย้งต่อองค์กรใด อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญา และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวหยุดปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใด

ประเด็นที่สอง กรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการออกคำสั่งให้ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใด

๔

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า การมีคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๓ การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ โดยเฉพาะมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการและกลไกในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยในมาตรา ๙๓^๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้นำความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม ซึ่งพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของคำว่า “อนุโลม”^๒ ไว้ว่า “นำมาใช้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกันแต่ให้แก้ไขในรายละเอียดได้ตามควรแก่กรณี” ทั้งนี้ การนำถ้อยคำดังกล่าวมาใช้ต้องตีความโดยเคร่งครัดเพราะเป็นการนำหลักกฎหมายอื่นมาใช้ ซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและหลักการของกฎหมายที่นำมาอนุโลมใช้ด้วย ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาวางแผนทางการตีความถ้อยคำดังกล่าวไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ที่ประชุมใหญ่)^๓ ไว้ว่า การบังคับใช้โดยอนุโลมจะต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตีความการนำมาใช้โดยเคร่งครัดด้วย เช่น การที่กฎหมายฉบับหนึ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม ย่อมหมายความว่าให้นำมาใช้เฉพาะวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรเท่านั้น ดังนั้น การนำเรื่อง “การหยุดปฏิบัติหน้าที่” หรือ “การพ้นจากตำแหน่ง” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอนุโลมจะต้องอนุโลมมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทด้วย เพราะบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวในหลายมาตราได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้กับผู้ถูกกล่าวหา ดังเช่น

^๑มาตรา ๙๓ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา ๙๑ ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ให้นำความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

^๒พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, หน้า ๑๓๗๑

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๑๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕

มาตรา ๙๐ วรรคสี่^๔ และมาตรา ๙๑^๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาโดยให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวประสงค์จะให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

กรณีที่ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรา ๙๓^๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษานั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเหตุให้

“มาตรา ๙๐ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นตามมาตรา ๗๐ และเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจเกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ถ้าต่อมาผลการไต่สวนปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

ความในมาตรานี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา ๗๗ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด “หยุดปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งเป็นกรณีที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คงมีเพียงกรณี “พักราชการ” หรือ “ให้ออกจากราชการไว้อ่อน” ซึ่งตามมาตรา ๑๓ (๓)^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้พักราชการหรือออกจากราชการไว้อ่อน ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสั่งพักราชการกรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา และหากเห็นว่าการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้อ่อนก็ได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔^๙ และข้อ ๑๙^{๑๐} แห่งประกาศดังกล่าว

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการ เพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวน และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๒) ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือเกี่ยวกับความประพฤติ หรือพฤติการณ์อื่นไม่น่าไว้วางใจ โดยพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก้ต่างให้ และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าถ้าผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๓) ผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

(๔) ผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกควบคุมหรือขังโดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญาหรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา และได้ถูกควบคุม ขัง หรือต้องจำคุก เป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

(๕) ผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ในเรื่องที่สอบสวนนั้น หรือผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายหลังที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้น และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าการกระทำความผิดอาญาของผู้นั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นั้นพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาหรือรอผลคดีก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ดังนั้น ตามกรณีที่ทำรื้อนี้เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้องไว้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาจะต้องมีคำสั่งให้ “พักราชการ” หรือ “ออกจากราชการไว้ก่อน” แล้วแต่กรณี โดยที่คำสั่งให้ “พักราชการ” หรือ “ออกจากราชการไว้ก่อน” ตามข้อ ๑๔^{๑๑} หรือข้อ ๑๕^{๑๒} ในหมวด ๓ การสั่งพักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อน แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการฯ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้พักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามข้อ ๑๕^{๑๔} แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการฯ ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่ “การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ซึ่งมาตรา ๔ (๘)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

การพิจารณามีมติตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรวจสอบ หากพบว่าเป็นความจริง จึงจะพิจารณามีมติเห็นชอบได้

^{๑๑}ข้อ ๑๔ เมื่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการตามข้อ ๑๔ และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าการสอบสวนหรือพิจารณา หรือการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักการชำนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้

ให้นำข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๘ มาใช้บังคับแก่การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนโดยอนุโลม

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๔}มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕}ข้อ ๑๕ การสั่งพักราชการให้สั่งพักตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณา เว้นแต่กรณีผู้ถูกสั่งพักราชการได้ร้องทุกข์ และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นว่าคำร้องทุกข์ฟังขึ้น และไม่สมควรที่จะสั่งพักราชการอีกต่อไป ต้องมีมติให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนพิจารณาเสร็จสิ้น

^{๑๖}มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้พนักงานส่วนท้องถิ่น “พ้นจากตำแหน่ง” ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจมีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดได้ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรา ๑๕^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดไว้ว่า การให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน โดยกรณีการพ้นจากตำแหน่งนั้น ปัจจุบันมีประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการฯ ที่กำหนดเหตุให้ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากการนอกจากกรณีตายหรือลาออกจากราชการไว้ใน ข้อ ๕^{๑๗} (๒) เมื่อพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๔) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามข้อ ๒๙ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘.... หรือ (๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ โดยจะต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าเหตุพ้นจากตำแหน่งกรณีใดเป็นความผิดทางวินัยและไม่มีความผิด ทางวินัย เนื่องจากจะต้องพิจารณาถึงสิทธิประโยชน์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีการรับบำเหน็จ บำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อไปด้วย กล่าวคือ ถ้าถูกไล่ออกจากการก็จะไม่ได้รับบำเหน็จ บำนาญ ซึ่งกรณีนี้มีความแตกต่างจากการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีเรื่อง สิทธิประโยชน์ดังกล่าว

^{๑๖}มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

^{๑๗}ข้อ ๕ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากราชการเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามข้อ ๒๔

(๔) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามข้อ ๒๙ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๓๔ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไข หรือเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการหรือขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยไม่ได้รับการยกเว้นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

๙

โดยที่คำสั่งให้ “พ้นจากตำแหน่ง” เมื่ออนุโลมมาใช้ในกรณีนี้อาจเทียบเคียงได้กับคำสั่งให้ “ออกจากราชการ” จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายและมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง^{๑๙} แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาในการออกคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๓^{๒๐} ประกอบกับมาตรา ๘๑^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นการใช้อำนาจผูกพัน ดังนั้น การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรา ๙๓^{๒๒} ประกอบกับมาตรา ๘๑^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา มีคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องใช้อำนาจในลักษณะเดียวกันด้วย



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๕

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๙}ข้อ ๙ การอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๕ ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมติเป็นประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๒๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๒๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗๔/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
ประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๔๐๘.๓/๑๑๑๒๑ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมโดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้จัดทำโครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะกลุ่มจังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง เพื่อรองรับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC Public Transit Master Plan : EPMP) ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีมติเห็นชอบผลการศึกษาตามโครงการดังกล่าว และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) พิจารณาลักดันแผนแม่บทฯ ไปสู่การปฏิบัติต่อไป ซึ่งผลการศึกษาแผนแม่บทฯ กำหนดให้เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ ที่ให้บริการระหว่างจังหวัดกับอำเภอต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง มีการบริการระบบขนส่งรอง (Feeder) เพื่อรองรับผู้โดยสารไปใช้บริการรถไฟฟ้าความเร็วสูง โดยกำหนดเป็นเส้นทางนำร่อง จำนวน ๓ เส้นทาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้จัดการเดินรถในเส้นทางดังกล่าว แต่เส้นทางนำร่องนั้นทับซ้อนกับเส้นทางที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งอยู่ก่อนแล้ว และใบอนุญาตประกอบการขนส่งของผู้ประกอบการขนส่งที่ถูกทับซ้อนตามแนวเส้นทางนำร่องดังกล่าวจะเริ่มทยอยหมดอายุใบอนุญาตตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๗๑ ซึ่งในคราวประชุมผลการศึกษาแผนแม่บทการพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะกลุ่มจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งแล้ว นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปีตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้ อปท. เป็นผู้ประกอบการขนส่งจัดการเดินรถแทนได้หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง กรมการขนส่งทางบกเห็นว่า มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้กำหนดอายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้มีอายุเจ็ดปีนับแต่วันออกใบอนุญาต โดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตนั้น ๆ จะสิ้นอายุไว้ ดังนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๔๘ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประจำจังหวัดจึงต้องกำหนดอายุใบอนุญาตให้มีอายุเจ็ดปีตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่อาจกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตในลักษณะดังกล่าวได้ เพื่อให้การจัดการเดินรถเป็นไปตามแผนแม่บทฯ สมควรทำความเข้าใจกับผู้ได้รับใบอนุญาตฯ และเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ในการขอเลิกประกอบการขนส่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ

ฝ่ายที่สอง สกพอ. เห็นว่า ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเมื่อทางราชการจำเป็นต้องให้ อปท. เป็นผู้ประกอบการขนส่งจัดการเดินรถแทนได้ก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปีตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เพื่อให้การจัดการเดินรถเป็นไปตามแผนแม่บทฯ และเพื่อเป็นฐานในการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมีต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งก่อนครบกำหนดอายุใบอนุญาต สำหรับการขอเลิกประกอบการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ นั้น จะต้องเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตโดยแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนวันเลิกประกอบการขนส่ง ซึ่งภาครัฐไม่สามารถบังคับได้ หากไม่กำหนดข้อสงวนสิทธิดังกล่าวไว้ ต่อมาภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ก็จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) (๔) หรือ (๕) แล้วแต่กรณี โดยต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย

กรมการขนส่งทางบกจึงขอหารือว่า การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางบก โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบกและสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องการมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเป็นกลไก

^๑ มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้ความหมายรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

หรือเครื่องมืออย่างหนึ่งในชั้นกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองนั้น มีจุดประสงค์เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐในแต่ละกรณี แต่ฝ่ายปกครองไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขได้ตามอำเภอใจ จำเป็นที่จะต้องมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ มาตรา ๓๙^๒ วรรคหนึ่งจึงมีกรอบในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เนื้อหาสาระของเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองจะต้องสอดคล้องหรือเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากเนื้อหาสาระในตัวคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั้นก็เพื่อให้เกิดวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นบรรลุผลนั่นเอง และประการที่สอง ในกรณีเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองได้ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ย่อมถูกผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่อาจที่จะกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๗^๓

สำหรับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบแบบและข้อความของกรมธรรม์ประกันภัยและการออกใบอนุญาตตัวแทนประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๒๔๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงกรมการประกันภัย

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

๔

โดยที่มาตรา ๓๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง เพื่อนำไปสู่การยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะด้านการขนส่งหรือการคมนาคมแก่ประชาชน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกฯ ประจำจังหวัดจะออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง โดยกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปีตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แล้วให้ อปท. เป็นผู้ประกอบการขนส่งจัดการเดินรถแทน ตามโครงการแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะกลุ่มจังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง โดยกำหนดให้เส้นทางรถโดยสารประจำทางหมวด ๔ ที่ให้บริการระหว่างจังหวัดกับอำเภอต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง มีการบริการระบบขนส่งรอง (Feeder) เพื่อรองรับผู้โดยสารไปใช้บริการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งเชื่อมโยงสนามบินหลักของประเทศสามสนามบินในจังหวัดระยอง สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงว่าได้สำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเส้นทางดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ เพื่อรองรับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EPMP) ในการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายคมนาคมในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญของประเทศ พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน ก่อให้เกิดการบูรณาการรูปแบบการพัฒนาที่เด่นชัด มีศักยภาพในระดับสูงในการสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการเดินทางไปสู่จุดหมายต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายขึ้นซึ่งเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ และในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง นายทะเบียนมีดุลพินิจในการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวด้วยการนำผลการดำเนินการตามเงื่อนไขในใบอนุญาต การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกฯ และข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุในการประกอบการขนส่งที่ผ่านมามาใช้ประกอบการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๖/๑^๘ ประกอบกับข้อ ๓/๑^๙

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๒๘ ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้มีอายุเจ็ดปีนับแต่วันออกใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ข้อ ๖/๑ ให้นำความในข้อ ๓/๑ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยอนุโลม โดยให้นายทะเบียนนำผลการดำเนินการตามเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกฯ และข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุในการประกอบการขนส่งที่ผ่านมาของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตด้วย

^๙ข้อ ๓/๑ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง หากนายทะเบียนเห็นว่าผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และได้ยื่นคำขอพร้อมเอกสารและหลักฐานครบถ้วนถูกต้อง รวมทั้งแผนการดำเนินการในการประกอบการขนส่งมีความเหมาะสมและผู้ขอรับใบอนุญาตมีความสามารถในการดำเนินการตามแผนดังกล่าวได้ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

๕

แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๖๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙^{๑๐} วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้ แต่การยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ซึ่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคต และต้องไม่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๓^{๑๒} วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และแม้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่ต้องใช้ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๑) ในกรณีการขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนจัดทำความเห็นและเงื่อนไขในใบอนุญาตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการออกใบอนุญาตและเงื่อนไขในใบอนุญาตแล้ว ให้นายทะเบียนกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามมาตรา ๕๓^๓ วรรคสอง (๑) ก็ตาม แต่การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางมีอายุเจ็ดปีนับแต่วันออกใบอนุญาต เพื่อคุ้มครองผู้ประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้ลงทุนไปเพื่อการดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้ประกอบการดังกล่าวที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นสุดด้วย

อนึ่ง เพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกมีความชัดเจนยิ่งขึ้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า กรมการขนส่งทางบกควรเสนอให้ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติ การขนส่งทางบกฯ ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๓๑ (๑๕)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยเพิ่มเงื่อนไขการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ ขนส่งประจำทางในอนาคตได้ หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

L. m. w.

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๕

๑๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

๑๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

๑๕ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒๓๒

๒๓๒

(๑๒) วางมาตรการในการกำหนด อนุญาต เพิกถอนการอนุญาตและการควบคุมกิจการ

ขนส่งทางบก

๑๓๑

๖๓๖

^{๑๖}มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

๒๓๒

๒๓๒

(๑๕) เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๖๑๖

๒๓๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑๑/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนับระยะเวลาคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด
ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลพ ๕๒๓๐๑/๒๐๖๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๘ จังหวัดเชียงใหม่ ตรวจสอบงบการเงินและบัญชีของเทศบาลตำบลทาสบเส้า ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พบว่ามีการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อน เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเงินขาดบัญชีตามคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๑๗๗/๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเงินขาดบัญชี ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ จากการตรวจสอบพบว่าการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๐๐๐ บาท โดยมีข้อเสนอแนะให้เทศบาลตำบลทาสบเส้าแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการทางวินัยและเรียกเงินคืน และเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มีการรายงานข้อเท็จจริงกรณีเงินขาดบัญชีเพิ่มเติมเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีนาย ท. ยักยอกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพื่อกำหนดค่าเสียหายที่เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้รับและกำหนดให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่เทศบาลตำบลทาสบเส้า

เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินคดีอาญากับนาย ท. โดยเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้แจ้งความร้องทุกข์มอบคดีให้กับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับนาย ท. ซึ่งได้กระทำการยักยอกทรัพย์ โดยการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๐๐๐ บาท และเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ศาลจังหวัดลำพูนมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๕๗/๒๕๕๗ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดลำพูน โจทก์ กับนาย ท. จำเลย เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยให้จำคุก ๓๒ ปี ๙๖ เดือน และคืนเงินจำนวน ๗๒๙,๕๐๐ บาท แก่เทศบาลตำบลทาสบเส้า ผู้เสียหาย

โดยที่เทศบาลตำบลทาสบเส้ายังไม่ได้มีการชำระหนี้จึงขอออกหมายบังคับคดีตามคำพิพากษาแก่นาย ท. และเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ศาลจังหวัดลำพูนได้มีคำสั่งออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานอกจากนี้ เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้ขอให้สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดลำพูนสืบหาทรัพย์ ซึ่งพบว่า จำเลยมีทรัพย์นอกเหนือจากทรัพย์ที่เทศบาล

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๖๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตำบลทาสบเส้าได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทางทะเบียนอีก ๑ รายการ ได้แก่ รถจักรยานยนต์เทศบาลตำบลทาสบเส้าจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๒๕๘/๒๕๖๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๕ และเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๕ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้ติดตามหาทรัพย์สินของนาย ท. ที่ภูมิลำเนาปัจจุบันและเป็นที่อยู่ในรายการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์ ซึ่งไม่พบรถจักรยานยนต์ดังกล่าว แต่ได้พบกับนาย ท. และนาย ท. ได้แสดงเจตนา รับสภาพความผิดต่อเทศบาลตำบลทาสบเส้า โดยขอทำบันทึกรับสภาพความผิดและลงลายมือชื่อตามบันทึกรับสภาพความผิด ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๕ โดยมีความประสงค์จะขอใช้เงินตามคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๓๕๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เดือนละ ๕๐๐ บาท เป็นประจำทุกเดือนจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป

๒. การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งดำเนินการควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญา โดยนาย อ. ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลทาสบเส้า (ในขณะนั้น) มีคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๒๔๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด แต่ปรากฏว่านาย อ. ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย จังหวัดลำพูนจึงแจ้งให้นายกเทศมนตรีตำบลทาสบเส้าพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นใหม่ นาง ส. นายกเทศมนตรีตำบลทาสบเส้า (ในขณะนั้น) จึงได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ซึ่งคณะกรรมการชุดใหม่รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ และนาง ส. นายกเทศมนตรีตำบลทาสบเส้า พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๓๕๔/๒๕๕๓ เรื่อง ให้นาย ท. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยให้ชดใช้เงินจำนวน ๗๒๙,๐๐๐ บาท และมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังภูมิลำเนาของนาย ท. หลายครั้งทางไปรษณีย์ตอบรับของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งนาย ท. ได้ลงนามในใบตอบรับเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๓ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่านาย ท. ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เทศบาลตำบลทาสบเส้าจึงขอหารือสองประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. กรณีการนับระยะเวลาดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รายงานนาย ท. เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองภายในสิบปีตามมาตรา ๖๓/๘ และกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะเริ่มนับวันใดเป็นวันแรกของวันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

๒. กรณีนาย ท. ได้ทำหนังสือรับสภาพความผิด ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๕ แล้วเทศบาลตำบลทาสบเส้าจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๓๕๔/๒๕๕๓ เรื่อง ให้นาย ท. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ต่อไปได้อหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลตำบลทาสบเส้า โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และผู้แทนเทศบาลตำบลทาสบเส้า เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในคดีนี้ศาลไม่กำหนดให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในเงินที่ยักยอกไป เนื่องจากพนักงานอัยการขอคืนทรัพย์สินที่ได้ไปจากการกระทำความผิดโดยเทศบาลตำบลทาสบเส้ามิได้ดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาดังกล่าวเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๓/๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเลือกดำเนินการมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาล แต่ไม่อาจจะดำเนินการทั้งสองมาตรการในคราวเดียวกันได้ เพราะทั้งสองมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่อให้ได้เงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งการบังคับทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐอาจจะเข้าซ้อนกับกระบวนการพิจารณาของศาล จึงกำหนดมิให้นำหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว และในกรณีที่ศาลได้รับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้บุคคลชำระเงินหรือกระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองอีก เว้นแต่จะมีการถอนฟ้องหรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ซึ่งข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือนี้นี้ปรากฏว่า พนักงานอัยการจังหวัดลำพูนได้ฟ้องคดีอาญากับนาย ท. และมีคำขอให้ นาย ท. จำเลยชดใช้เงินให้เทศบาลตำบลทาสบเส้าผู้เสียหายตามมาตรา ๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต่อมา ศาลจังหวัดลำพูนมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๕๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ลงโทษจำคุกนาย ท. ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และสั่งให้คืนเงินจำนวน ๗๒๙,๕๐๐ บาท แก่เทศบาลตำบลทาสบเส้าผู้เสียหาย การที่ศาลอาญามีคำพิพากษาให้นาย ท. ชดใช้เงินที่เบียดบังไปโดยทุจริต จึงถือว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงิน ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรานี้หมายความว่า การฟ้องคดีต่อศาลที่มีผลให้ศาลพิพากษาให้ชำระเงิน ไม่ว่าเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นคดีปกครอง คดีแพ่ง หรือคดีอาญา และไม่จำกัดว่าหน่วยงานของรัฐนั้นต้องเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล ด้วยเหตุนี้ เทศบาลตำบลทาสบเส้าจึงไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครอง

^๑มาตรา ๖๓/๖ บพัญญัติในหมวดนี้มีให้ใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว

เมื่อศาลได้รับฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งไว้แล้ว ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามส่วนที่ ๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เว้นแต่จะมีการถอนฟ้อง หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ

๔

ต่อมา นาย ท. ได้อีก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๖^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเทศบาลตำบลทาสบเส้าชอบที่จะใช้สิทธิในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนการที่นาย ท. ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ซึ่งมีผลให้อายุความในการฟ้องคดีระงับลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีนี้ อยู่ในขั้นตอนการบังคับคดีตามคำพิพากษาจึงไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการบังคับคดีระงับลงหรือมีผลกระทบต่อสิทธิในการบังคับคดี ดังนั้น การบังคับคดีกับนาย ท. โดยวิธียึดทรัพย์สินอายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามบทบัญญัติแห่งภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงต้องดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง มิใช่สิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินของเทศบาลตำบลทาสบเส้าเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“มาตรา ๒๗๔ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ได้รับชำระหนี้ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน อายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามบทบัญญัติแห่งภาคนี้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องใดไว้ หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมระงับลงโดยอัตโนมัติต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์
(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

๕

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินตามมาตรา ๔๓^๖ และมาตรา ๔๔^๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลจะมีคำพิพากษาให้จำเลยคืนทรัพย์สินที่ยักยอกไปเท่านั้น แต่ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการขอให้ศาลสั่งให้ชำระดอกเบี้ยด้วย ดังนั้น เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ ถ้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน ก็สมควรที่หน่วยงานนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้จำเลยชำระดอกเบี้ยและค่าเสียหายอื่นให้หน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔/๑^๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๕

มาตรา ๔๓ คดีลักทรัพย์วิ่งราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ถ้อโกง ยักยอก หรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดคืนเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย

มาตรา ๔๔ การเรียกทรัพย์สินหรือราคาคืนตามมาตรา ๔๓ พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้

คำพิพากษาในส่วนเรียกทรัพย์สินหรือราคาให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญา

มาตรา ๔๔/๑ ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มี การสืบพยานให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตามบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแพ่งนั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าว ต้องแสดงรายละเอียดตามสมควรเกี่ยวกับความเสียหายและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่า คำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่งจะมีค่าขอประการอื่นที่มีใช้คำขอบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลยในคดีอาญาไม่ได้ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำฟ้องในคดีอาญา ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินการตามความในมาตรา ๔๓ แล้ว ผู้เสียหาย จะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งเพื่อเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒๒/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนได้รับอนุญาต

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๓๐๙.๒/๔๘๗๖ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมเจ้าท่ามีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในกรมเจ้าท่ามีความเห็นแตกต่างกันไม่เป็นที่ยุติ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในแม่น้ำแควใหญ่ ตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พร้อมหลักฐานและเอกสารตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ยังขาดหลักฐานเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาต ตามข้อ ๒ (๒) หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และตามข้อ ๒ (๕) หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตั้งอยู่รับรองว่าไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

๒. การพิจารณาอนุญาตปลูกสร้าง Skywalk ดังกล่าวไม่อยู่ในประเภทที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีจะสามารถพิจารณาอนุญาตได้ ตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๔๓๐/๒๕๕๔ เรื่อง มอบหมายข้าราชการในสังกัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

๓. วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ จังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรี รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

๔. วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ อำเภอเมืองกาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรี ยินยอมให้ปลูกสร้าง Skywalk หน้าที่ดินสาธารณะบริเวณแม่น้ำแควใหญ่ ตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ที่อยู่ในความดูแลของจังหวัดกาญจนบุรีได้

๕. สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้เสนอเรื่องมายังคณะทำงาน ซึ่งเรียกชื่อว่า “คณะทำงานพิจารณากลับกรองการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยความสะดวกและสิ่งแวดลอมทางน้ำ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค และผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา” ตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๐๐/๒๕๕๙

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๖๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เพื่อพิจารณาถ้อยคำร้องขอใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตาม มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ต่อไปให้แล้วเสร็จตามนัยมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงขอหารือ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

๖. สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้มีหนังสือหารือสำนักงาน กฤษฎีกา เพื่อขอทราบแนวทางการพิจารณาอนุญาต ซึ่งหน่วยงานภายในกรมเจ้าท่าได้หารือร่วมกันแล้ว ยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่อาจอนุญาตเพราะเหตุแห่งการอนุญาต ได้สิ้นสุดไปแล้ว ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรต้องพิจารณาการอนุญาตให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงขอหารือ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

(๑) กรมเจ้าท่าต้องพิจารณาคำร้องขอใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตาม มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ต่อไปให้แล้วเสร็จตามนัยมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ส่วนการดำเนินการกับสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ที่ผิดกฎหมาย เป็นคนละส่วนกันใช่หรือไม่

(๒) เนื่องจากมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตสามารถให้มีผลย้อนหลังไปยังสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้า ริมแม่น้ำ (Skywalk) ของส่วนราชการที่ปลูกสร้างไปก่อนแล้วได้หรือไม่

(๓) กรณีที่ต้องพิจารณาอนุญาตแต่ไม่อาจอนุญาตย้อนหลังได้ การอนุญาต ต้องมีผลนับแต่วันที่ลงนามในใบอนุญาตและมีผลนับแต่ผู้รับอนุญาตได้รับแจ้งคำสั่งตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช่หรือไม่ หรือ

(๔) กรมเจ้าท่าจะต้องยุติการพิจารณาคำร้องขอใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และส่งเรื่องคืนผู้ขออนุญาต เนื่องจากผู้ยื่นขออนุญาตได้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไปก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และต้องมีคำสั่ง เป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีเหตุที่ต้องพิจารณาคำร้องขออนุญาตอีกต่อไป และการรื้อถอน ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐในสองทาง คือ งบประมาณที่ใช้ในการปลูกสร้างและงบประมาณ ที่ต้องใช้ในการรื้อถอน

โดยที่ข้อหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และงบประมาณแผ่นดิน กรมเจ้าท่าจึงมีความจำเป็นต้องขอหารือเพื่อจะได้นำมาปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักความเป็นธรรม แก่ประชาชนด้วย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) แล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีแจ้งว่า ได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่ายังขาดเอกสารบางอย่างซึ่งสามารถนำมาเพิ่มเติมภายหลัง จึงเห็นควรอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้ ปัจจุบันสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องแล้ว กรมเจ้าท่าพร้อมที่จะพิจารณาอนุญาตได้

จากข้อหาหรือและข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าท่าสามารถพิจารณาคำขออนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) ที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนแล้วได้หรือไม่ และสามารถพิจารณาอนุญาตโดยให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยการขออนุญาตปลูกสร้าง Skywalk ดังกล่าว ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเอกสารตามข้อ ๒^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)^๓ ในกรณีที่ว่าส่วนราชการหรือ

^๑มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๒ข้อ ๒ ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ ให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้าน และภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน หรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการ หรือภาพถ่ายบัตรแสดงฐานะอย่างอื่นที่ออกโดยส่วนราชการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

๔

รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เจ้าท่าอาจพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ตามข้อ ๖^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)^๓ ประกอบกับเมื่อมีการยื่นคำขอไม่ถูกต้องหรือเอกสารไม่ครบถ้วน และเป็นกรณีที่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตส่งหลักฐานและเอกสารให้ครบถ้วนหรือให้ถูกต้องภายในเวลาที่เจ้าท่ากำหนด และให้เจ้าท่าตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องจากผู้ขออนุญาตตามข้อ ๘^๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น แม้ว่าการยื่นหลักฐานและเอกสารขออนุญาตไม่ครบถ้วนเนื่องจากยังขาดหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำตั้งอยู่ รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๒) หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

(๓) แบบแปลนและรายละเอียดของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธามาตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมเป็นผู้รับรอง เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำนั้นจะมีขนาดเล็ก และโครงสร้างทำด้วยไม้หรือวัสดุอื่นที่ไม่คงทนถาวรไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธารับรอง

(๔) แผนผังแสดงบริเวณที่ขออนุญาตและบริเวณใกล้เคียง

(๕) หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำตั้งอยู่ รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

(๖) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๗) หลักฐานหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นคำขอพร้อมสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ระบุชื่อผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล และหลักฐานเอกสารตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ยื่นคำขอพร้อมหลักฐานและเอกสารตาม (๓) (๔) (๕) และ (๖)

^๓ข้อ ๖ อาคารและการล่วงล้ำลำแม่น้ำนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ จะอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่เป็นของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจและปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

^๔ข้อ ๘ เมื่อเจ้าท่าได้รับคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำแล้ว ให้เจ้าท่าตรวจสอบว่าผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องหรือไม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าท่าเห็นว่าอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ขออนุญาตปลูกสร้างเป็นกรณีที่ไม่อาจอนุญาตได้ ให้เจ้าท่าแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าท่าเห็นว่าผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง และเป็นกรณีที่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ ให้เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตส่งหลักฐานและเอกสารให้ครบถ้วนหรือให้ถูกต้องภายในเวลาที่เจ้าท่ากำหนด

ให้เจ้าท่าตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องจากผู้ขออนุญาต

๕

ของจังหวัด จึงต้องใช้เวลาในการตรวจสอบและมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครอง หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน และหนังสือของจังหวัดก่อน ในระหว่างนั้นผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี อนุญาตให้ดำเนินการปลูกสร้าง Skywalk ได้ โดยหลักฐานหรือเอกสารบางอย่างสามารถนำมาเพิ่มเติมภายหลัง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ภายหลังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี ผู้ขออนุญาตปลูกสร้าง Skywalk ได้ยื่นหลักฐานและเอกสารเพิ่มเติมครบถ้วนและถูกต้องแล้ว ดังนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าท่าจึงมีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตดังกล่าวต่อไปให้แล้วเสร็จได้ตามข้อ ๘^๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว โดยไม่ต้องส่งเรื่องคืนแม้ว่าในระหว่างการพิจารณาของอธิบดีกรมเจ้าท่าจะได้มีการก่อสร้างไปแล้วก็ตาม เพราะการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนี้ ยังไม่แล้วเสร็จ

ส่วนประเด็นที่ว่า เจ้าท่าสามารถพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้าง Skywalk โดยให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และมาตรา ๓๙^๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่าในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี จึงเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในคำสั่งทางปกครองได้ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขเริ่มมีผลหรือเงื่อนไขสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประสงค์จะออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดเงื่อนไขเริ่มมีผลโดยให้มีผลก่อนวันที่ออกคำสั่ง เช่น การโยกย้ายและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔^๗ และวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗^๘ จึงสามารถกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยต้องไม่ทำให้เสียสิทธิหรือไม่รอนสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจะมีคำสั่งย้อนหลังจะต้องพิจารณาจากความจำเป็น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดลัพพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๒๕๕ เวียนกระทรวง ทบวง กรม ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ เรื่อง การย้ายและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง

^๘หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๕๐๔/ว. ๙ เวียนรองนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ หรือระดับ ๑๑

๖

ตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๘/๒๕๕๖^๙

กรณีตามข้อหาข้อนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำริมฝั่งแม่น้ำแควใหญ่ โดยจังหวัดกาญจนบุรีได้อนุมัติโครงการตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดกาญจนบุรี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ โครงการปรับปรุงฟื้นฟูและจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยวเดิมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่โดดเด่นทั้งด้านธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและวิถีชีวิต กิจกรรมปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำ โดยให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ บรรเทาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และรองรับการเปิดประเทศตามนโยบายรัฐบาล ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดกาญจนบุรีเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการปลูกสร้าง Skywalk ไปก่อนได้รับอนุญาต หากเจ้าท่าสั่งให้เรือถอนอาจทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เช่น ความสูญเสียด้านงบประมาณของราชการที่ใช้ดำเนินการปลูกสร้างจนเสร็จไปแล้วและงบประมาณที่ต้องใช้ในการเรือถอนเป็นจำนวนมาก และอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอื่น นอกจากนั้น การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าวมีผลย้อนหลังก็ไม่ทำให้เสียสิทธิหรือไม่รอนสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าท่าจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขเวลาเริ่มมีผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่งโดยให้มีผลก่อนวันที่มีการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓^{๑๑}



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๕

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในตำแหน่งรองเลขาธิการคุรุสภาโดยนับเวลาเหมือนเต็มเวลาราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๘๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอนุญาติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช



ภาคผนวก v.

สื่อประชาสัมพันธ์ Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ที่น่าสนใจในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๕

Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



คำสั่งทางปกครองทั่วไป



คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอธิบายว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” เป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่มีผลบังคับทั่วไปโดยไม่เจาะจงตัวบุคคลผู้รับคำสั่งไว้ล่วงหน้า เนื่องจากกำหนดจำนวนผู้รับคำสั่งไม่ได้ (เรื่องเสร็จที่ 1569/2560)

ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า การกระทำของฝ่ายปกครอง ถือเป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” มีความหลากหลาย โดยอาจเป็น คำสั่งที่กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งใช้กับการดำเนินการในเรื่องหนึ่ง เพียงครั้งเดียว หรือใช้กับการดำเนินการในช่วงเวลาหนึ่ง หรือเป็น คำสั่งที่ใช้บังคับกับกรณีหนึ่งและกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่มีได้เจาะจงตัวบุคคลเป็นการเฉพาะราย

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยหลักจึงอยู่ ภายใต้บังคับ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เมื่อมีได้ ใช้บังคับกับบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจงและไม่สามารถระบุตัวผู้รับคำสั่ง ได้แน่นอน ย่อมไม่อาจนำหลักเกณฑ์เรื่องการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง (มาตรา 30) การให้เหตุผลประกอบคำสั่ง (มาตรา 37) หรือการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา 44) มาใช้บังคับได้ รวมถึงการแจ้งต้องใช้วิธีการปิดประกาศ เช่นเดียวกับกฎ

ตัวอย่างเช่น

- ◆ คำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือเข้าไปในเขตอาคาร ตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- ◆ สัญญาไฟฟ้าจากรถและเครื่องหมายจราจร
- ◆ ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน เพื่อเข้ารับราชการรับทุนการศึกษา หรือเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งราชการ
- ◆ ประกาศประกวดราคาหรือประกาศประมูล
- ◆ การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสถานที่พำนักของกรุงเทพมหานคร



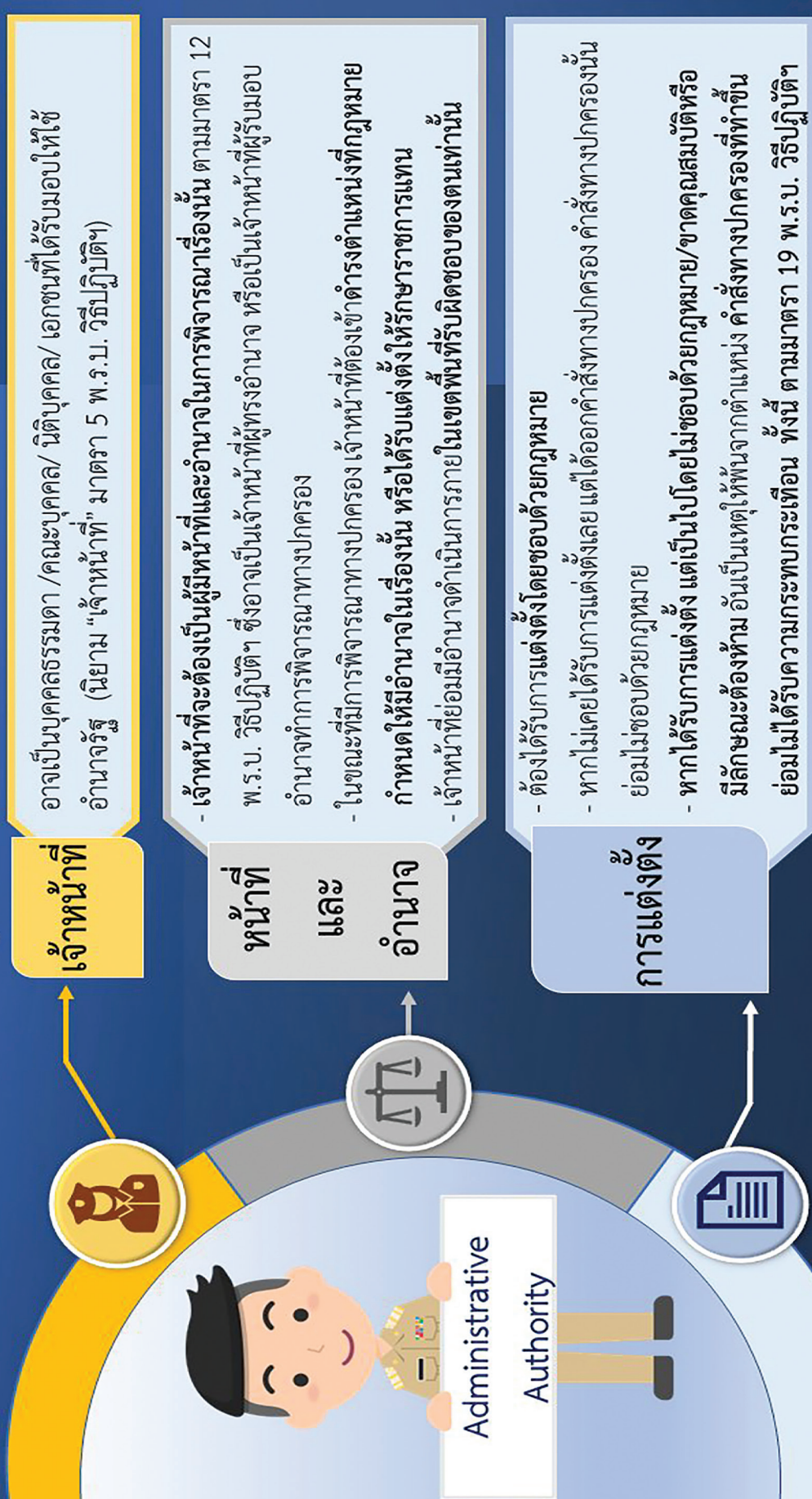


Better Regulation for Better Life
จัดทำโดย: นางวรรณวิมล สิงห์สูง
กองกฎหมายปกครอง



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง



จัดทำโดย นางสาวสินิทธ กระจ่าง กองกฎหมายปกครอง



Better Regulation for Better Life

หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ในการตรวจสอบคำขอตามมาตรา ๒๗ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง
เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบคำขอ ดังนี้

๑



๑. ตรวจสอบ
ความถูกต้องของ
คำขอและความ
ครบถ้วนของ
เอกสาร

๒



๒. หากคำขอไม่ถูกต้อง
เจ้าหน้าที่ต้องแนะนำให้
ผู้ยื่นคำขอดำเนินการ
แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง
และหากเอกสารไม่ครบ
ถ้วนให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอ
ทราบทันทีหรือไม่เกิน
เจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับ
คำขอ โดยให้เจ้าหน้าที่
ทำเป็นหนังสือลงลายมือ
ชื่อของผู้รับคำขอและ
ระบุรายการเอกสาร
ที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่
ครบถ้วนให้ผู้ยื่นคำขอ
ทราบพร้อมทั้งบันทึก
การแจ้งดังกล่าวไว้ใน
กระบวนการพิจารณา
จัดทำคำสั่งทางปกครอง
ด้วย

๓



๓. กรณีผู้ยื่นคำขอ
ไม่ดำเนินการแก้ไข
หรือส่งเอกสารเพิ่มเติม
ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่
กำหนดหรือภายใน
เวลาที่เจ้าหน้าที่
อนุญาตให้ขยาย
ออกไป ให้ถือว่าผู้ยื่น
คำขอไม่ประสงค์ที่จะ
ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ
ตามคำขอ เจ้าหน้าที่
มีหน้าที่ส่งเอกสารคืน
พร้อมทั้งแจ้งสิทธิใน
การอุทธรณ์ให้ผู้ยื่น
คำขอทราบและบันทึก
การดำเนินการ
ดังกล่าวไว้

๔



๔. กรณีผู้ยื่นคำขอ
ได้แก้ไขคำขอหรือจัดส่ง
เอกสารครบถ้วนแล้ว
เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธ
ไม่ดำเนินการตามคำขอ
เพราะเหตุยั้งขาดเอกสาร
อีกมิได้ เว้นแต่มีความ
จำเป็นเพื่อปฏิบัติให้
ถูกต้องตามกฎหมาย
หรือกฎและได้รับความ
เห็นชอบจากผู้บังคับ
บัญชาเหนือตนขึ้นไป
ชั้นหนึ่ง โดยผู้บังคับ
บัญชาต้องดำเนินการ
ตรวจสอบข้อเท็จจริง
โดยพลัน หากเห็นว่า
เป็นความบกพร่องของ
เจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการ
ทวงวินัยต่อไป



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better
Regulation for Life

วิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ

ตามหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



- ถ้าผู้เกี่ยวข้องประสงค์ให้เจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือ ให้การแจ้งมีผลต่อเมื่อหนังสือแจ้งไปถึงภูมิลำเนาของผู้รับ (มาตรา ๖๙)



- การแจ้งโดยวิธีการส่งไปรษณีย์ตอบรับ ให้ถือว่า การแจ้งคำสั่งมีผลเมื่อครบกำหนด ๗ วัน นับแต่วันส่ง สำหรับการส่งในประเทศ หรือครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันส่ง สำหรับการส่งไปต่างประเทศ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น (มาตรา ๗๑)



- กรณีไม่รู้ตัวผู้รับ หรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินกว่า ๑๐๐ คน ให้ใช้วิธีประกาศในหนังสือพิมพ์ ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ โดยให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้แจ้ง (มาตรา ๗๓)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ กำหนดเจ้าหน้าที่ไปเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่ได้รับ ได้แก่

- (๑) เจ้าพนักงานตำรวจ
- (๒) ข้าราชการส่วนกลาง
- (๓) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่ กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณที่สามารถรับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองได้ทันทีให้มีผลเมื่อได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว



- การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับ ให้ส่งแก่บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น กรณีไม่ยอมรับให้ใช้วิธีวางหนังสือหรือปิดหนังสือในที่ซึ่งเห็นได้ง่ายต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ไปเป็นพยาน ให้ถือว่าผู้รับนั้นได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา ๗๐)



- กรณีที่ส่งให้ผู้รับเกิน ๕๐ คน ให้เจ้าหน้าที่แจ้งตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่า จะแจ้งโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาอยู่ก็ได้ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้แจ้ง (มาตรา ๗๒)



- กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ให้แจ้งคำสั่งโดยวิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งตัวจริงโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามหมวด ๔ นี้ ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ ให้ถือว่าได้รับแจ้งตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น (มาตรา ๗๔)

NOTE: วิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามหมวด 4 นี้ **ไม่ใช่บังคับ**กับการแจ้งซึ่งไม่อาจกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือได้หรือตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ (มาตรา ๖๘)



หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้แทนและตัวแทนร่วมของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



ผู้แทน

๑. วิธีการแต่งตั้ง

(ม.๒๑๔ วรรคหนึ่ง)

คู่กรณีต้อง**ทำเป็นหนังสือ**เพื่อแต่งตั้งบุคคลเพื่อกระทำการแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในหนังสือแต่งตั้ง

๒. คุณสมบัติของผู้แทน

เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งบรรลุนิติภาวะ



๓. กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งแก่คู่กรณีทราบ

(ม.๒๑๔ วรรคสอง)

- ผู้แทนไม่ทราบข้อเท็จจริงเพียงพอ
- มีเหตุไม่ควรวางใจในความสามารถของผู้แทน

๔. เหตุสิ้นสุดการเป็นผู้แทนของคู่กรณี

(ม.๒๑๔ วรรคสาม)

- คู่กรณีเพิกถอนการแต่งตั้งผู้แทน
- ผู้สืบสิทธิของคู่กรณีเพิกถอนการแต่งตั้งผู้แทน

NOTE:-กรณีต่อไปนี้ ไม่ทำให้ความเป็นผู้แทนสิ้นสุดลง

- ความตายของคู่กรณี
- ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป



ตัวแทนร่วม

๑. วิธีการแต่งตั้ง

(ม.๒๑๕ วรรคหนึ่ง)

- คู่กรณี**ยื่นคำขอ**โดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกิน ๕๐ คน
- คู่กรณีเกิน ๕๐ คน **ยื่นคำขอ**โดยมีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน

๒. กรณีที่เจ้าหน้าที่แต่งตั้ง

(ม.๒๑๕ วรรคสอง)

ในกรณีที่คู่กรณีเกิน ๕๐ คน ยื่นคำขอให้มีคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน **โดยไม่ได้กำหนดตัวแทนร่วมไว้** เจ้าหน้าที่สามารถแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบให้เป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีได้



๓. คุณสมบัติของตัวแทนร่วม

(ม.๒๑๕ วรรคสาม)

ต้องเป็น**บุคคลธรรมดา**เท่านั้น นิติบุคคลไม่สามารถเป็นตัวแทนร่วมได้



๔. วิธีการบอกเลิกการเป็นตัวแทนร่วม

(ม.๒๑๕ วรรคสี่และวรรคห้า)

- คู่กรณีมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ
- ตัวแทนร่วมมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Regulation
Better Life

จัดทำโดย นายชาญชัย บุญยวรรณ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง

หลักการ

การใช้สิทธิได้แย้ง

แสดงพยานหลักฐาน

ตามมาตรา 30

พ.ร.บ. วิธปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อยกเว้น

ที่ไม่ต้องให้โอกาสในการโต้แย้ง
แสดงพยานหลักฐาน

กรณีตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540)

1. การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งจ้างงาน หรือให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง
2. การแจ้งผลสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล
3. การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปยังต่างประเทศ
4. การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว
5. การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่อใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว
6. การสั่งให้เนรเทศ



กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองอาจ
กระทบบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่
ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและ
แสดงพยานหลักฐานของตน (ม. 30 วรรค 1)

ข้อห้าม

มิให้
เจ้าหน้าที่
ให้โอกาส
โต้แย้ง



กรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหาย
อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ
(ม. 30 วรรค 2)

1. เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เป็นไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น คำสั่งให้กักกันที่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดพ้นจากตำแหน่ง
2. เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ระยะเวลานี้อาจกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองก็ได้ เช่น กรมบัญชีกลางระงับการจ่ายเงินสินไหม
3. เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้คำขอ คำให้การหรือคำแถลง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งคู่กรณียอมรับในหนังสือว่าตนกระทำการยักยอกเงินหลวง
4. เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวการให้ออกคำสั่งกล่าวไม่อาจกระทำได้ เช่น กรณีคำสั่งไฟจราจร กรณีไม่สามารถติดต่อกับคู่กรณีได้
5. เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เพราะคู่กรณีได้ทราบคำสั่งแล้วแต่ฝ่าฝืน จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งผลกระทบอีก เช่น การยึดทรัพย์สินเพื่อชำระภาษีที่ค้างชำระ
6. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ม. 30 วรรค 2)

สิทธิของคู่กรณีในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

สิทธิอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง

- ต้องการโต้แย้งผลของคำสั่งทางปกครอง
- เพื่อให้มีการทบทวนข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม
- ทำเป็นหนังสือ ระบุข้อโต้แย้ง ประกอบกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย
- ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้คำสั่ง

- ยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง
- กรณีที่คำสั่งไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์และกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ไว้
 - ยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับแจ้งสิทธิในภายหลัง
 - หากไม่มีการแจ้งสิทธิในภายหลัง กำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง

- เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
- แก้ไข/เปลี่ยนแปลงคำสั่ง
- เพิกถอนคำสั่ง

มาตรา 44 - 46

VS

หลักเกณฑ์

- ต้องการโต้แย้งผลของคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ เนื่องจากมีเหตุดังต่อไปนี้
 1. มีพยานหลักฐานใหม่เพื่ออ้างให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป
 2. คู่กรณีได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา
 3. เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจคำสั่ง
 4. ข้อเท็จจริง/ข้อกฎหมายที่เป็นฐานของการออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงไปสาระสำคัญ
- ผู้ร้องขอไม่ทราบเหตุผลตาม 1-3 โดยมีใจความผิดของตน

กำหนดเวลา

- ยื่นคำขอภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่

ผลการพิจารณา

- เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่
- แก้ไข/เปลี่ยนแปลงคำสั่ง
- เพิกถอนคำสั่ง

มาตรา 54

การแก้ไขคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยบกพร่อง ❌

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้
ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

- 

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำขอ แต่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งนั้น
ไปเองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอ ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีการยื่นคำขอในภายหลัง
 - 

กรณีคำสั่งทางปกครองจะต้องจัดให้มีเหตุผล แต่ไม่มีการให้เหตุผลไว้
ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผลในภายหลัง
 - 

กรณีที่มีการรับฟังคู่กรณีโดยไม่สมบูรณ์ ต่อมาได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง
 - 

กรณีที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบคำสั่งทางปกครองก่อน แต่กลับออกคำสั่งโดยไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่อื่น
ให้ความเห็นชอบ ต่อมาเจ้าหน้าที่อื่นนี้ได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง
- การดำเนินการตาม ② ③ และ ④ จะต้องทำก่อนเสร็จสิ้นการอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่ยื่นขั้นตอนอุทธรณ์
ก็ต้องแก้ไขก่อนนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง

Better Regulation **จัดทำโดย นางสาวอุษรณี ไทยวัฒน์**
for Better Life กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ทรัพย์สินของผู้อยู่ใบบังคับของมาตรการ บังคับทางปกครองที่**ไม่อยู่**ใบบังคับ แห่งการบังคับทางปกครอง*



*ที่มา : ข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขึ้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินและกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕

Better Regulation
for **Better** Life

จัดทำโดย นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สิน ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

ตาม กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการ
จ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. 2565

CCS
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State



ตอนที่ 1 กระบวนการคัดเลือกเอกชนเพื่อมอบหมายให้สืบหาทรัพย์สิน การถอนรายชื่อ และการยกเลิกการมอบหมาย

หน่วยงานที่สามารถมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สิน

- เป็นหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน
- ไม่มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน
- จำนวนเงินตามมาตรการบังคับทางปกครอง มีมูลค่าตั้งแต่ สองล้านบาท ขึ้นไป (ข้อ 1 วรรคหนึ่ง)



กระบวนการคัดเลือก



การถอนรายชื่อเอกชนที่ได้รับคัดเลือก

หน่วยงานของรัฐมีอำนาจถอนรายชื่อเอกชนที่ได้รับ
การคัดเลือกออกจากบัญชี หากเอกชนนั้นตาย
เลิกนิติบุคคล หรือยื่นคำร้อง ให้ถอนรายชื่อ (ข้อ 8)



การยกเลิกการมอบหมายให้สืบหาทรัพย์สิน

- หัวหน้าหน่วยงานของรัฐยกเลิกการมอบหมายได้
หากปรากฏว่า (ข้อ 9)
- เอกชนที่ได้รับมอบหมายดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน
ไม่สำเร็จภายในเวลาที่กำหนด
 - เอกชนที่ได้รับมอบหมายดำเนินการชำระค่าหรือไม่มี
ประสิทธิภาพ ในการนี้ให้มอบหมายเอกชนอื่น
ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อฯ เพื่อกำหนดการสืบหาทรัพย์สินแทน

การมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สิน ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

ตาม กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการ
จ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. 2565

ตอนที่ 2 คุณลักษณะของเอกชนที่อาจได้รับมอบหมายให้สืบหาทรัพย์สิน และผลของการขาดคุณลักษณะ

คุณลักษณะของเอกชนที่อาจได้รับมอบหมาย (ข้อ 3)



บุคคลธรรมดา
สัญชาติไทย

(ก) ได้รับอนุญาตให้เป็นนายความ / สำเร็จ
หลักสูตรการอบรมเกี่ยวกับการบังคับคดี /
จดทะเบียนการประกอบธุรกิจทนายความ
(ข) ไม่เป็นข้าราชการ / พนักงาน / ลูกจ้าง /
ผู้ปฏิบัติงานประจำประเภทอื่นในหน่วยงานของรัฐ

(ค) ไม่เป็นสถาน:

- เป็น / เคยเป็นบุคคลล้มละลายทางธุรกิจ
- เคยถูกสั่งให้ปิด / บังคับ / ให้ออกจาก
ราชการ / รัฐวิสาหกิจ / หน่วยงานของรัฐ
หรือถูกนายจ้างเลิกจ้าง เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

(ง) ไม่เคยถูกพักถอนรายชื่อจากบัญชี
พระ:

- ไม่ปฏิบัติงานกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ
เงื่อนไขตามหนังสือแจ้งการมอบหมาย
- ละเว้นการปฏิบัติตาม / จอใจระทำการ
เป็นเหตุให้เสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

เป็นเหตุ
ถูกพักถอนรายชื่อ



นิติบุคคล

มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเพื่อ
การค้าเป็นคดี การสืบทรัพย์สิน การบังคับคดี
การยึด / การอายัดทรัพย์สิน

มีบุคคลซึ่งอยู่ในส่วนเกิน ไม่น้อยกว่า 3 คน
• ผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาซึ่งมีลักษณะ
ตาม (ก) (ข) (ค)

• เจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะตาม (ข) (ค)

กรรมการ / ผู้จัดการ / ผู้รับผิดชอบ
การดำเนินงานของนิติบุคคล มีลักษณะตาม (ค)
ไม่เคยเป็นผู้ถูกพักถอนรายชื่อจากบัญชี
เพราะเหตุตาม (ง)



ผลของการขาดคุณลักษณะ (ข้อ 7)



ให้ดำเนินการแก้ไข

เพิกถอนรายชื่อ
ออกจากบัญชี

กรณีนิติบุคคลไม่มีลักษณะตาม (ข)
หัวหน้าหน่วยงานอาจสั่งให้แก้ไขภายใน
ระยะเวลาที่กำหนดก่อนได้
หากไม่แก้ไขภายในกำหนด ให้มีคำสั่ง
เพิกถอนรายชื่อออกจากบัญชี

• กรณีนิติบุคคลรวมและนิติบุคคล
ไม่มีลักษณะตาม (ก) (ข) (ค)
• กรณีเอกชนผู้ได้รับมอบหมายให้
สืบหาทรัพย์สิน ไม่ปฏิบัติงานกฎหมาย
กฎ ระเบียบ / เงื่อนไขตามหนังสือ
แจ้งการมอบหมาย หรือละเว้น
การปฏิบัติตาม / จอใจระทำการ
เป็นเหตุให้เสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

ให้ทำหนังสือเพิกถอนรายชื่อเอกชนเป็น
ออกจากบัญชี และประกาศในเว็บไซต์
ของหน่วยงาน และถือเป็นการยกเลิก
การมอบหมายให้สืบหาทรัพย์สิน

จัดทำโดย นางสาวกฤติกา ยუნะเดมีย์ กองกฎหมายปกครอง

การมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สิน

ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

ตาม กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. 2565

ccs
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State



ตอนที่ 3 หน้าที่และค่าตอบแทนของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้สืบหาทรัพย์สิน

หน้าที่ของเอกชนที่ได้รับมอบหมาย

สืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยตามที่ระบุไว้ในบัญชีของกรมมอบหมาย

- สืบหาทรัพย์สินได้แก่ที่ดิน
- จำนวนเงินที่ควรชดเชยกับค่าเสียหายปกครอง หรือ
- จำนวนเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจะชำระ

ทั้งนี้ ตามที่ระบุในบัญชีข้อ ๖



ดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในบัญชีข้อ ๖ ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำให้ชำระเงินเป็นที่สุด



แจ้งรายงานการสืบหาทรัพย์สิน สืบพบ และรายงานผลการดำเนินการ ต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในบัญชีข้อ ๖



ในการรายงาน ให้แนบแผนที่ที่ตั้งของทรัพย์สิน ภาพถ่ายทรัพย์สิน สำเนาโฉนดที่ดิน/เอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน และเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน (ตามแบบที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกำหนด) ค่าและบัญชีของกรมการรังวัดรังวัดราชการทางปกครอง



ค่าตอบแทนสำหรับการสืบหาทรัพย์สิน

เอกชนที่สืบพบทรัพย์สินและรายงานต่อเจ้าพนักงานแล้ว จะได้รับค่าตอบแทนตามบัญชี ๓๐ บ. นับแต่วันที่ได้รับมอบหมายของรัฐ ได้รับเงิน ในอัตรา ดังนี้



กรณีไม่ต้องขายทอดตลาด หรือ จำนำทรัพย์สินที่สืบพบ เมื่อหน่วยงานหักค่าธรรมเนียม / ค่าใช้จ่ายจากการสืบหาแล้ว เอกชนจะได้รับค่าตอบแทน ในอัตราร้อยละ 2.5 ของเงินที่เหลือแต่ไม่หักหนึ่งส่วนสาม



กรณีมีการขายทอดตลาดหรือ จำนำทรัพย์สินที่สืบพบโดยวิธีอื่น เมื่อหน่วยงานหักค่าธรรมเนียม / ค่าใช้จ่ายจากการสืบหาแล้ว เอกชนจะได้รับค่าตอบแทน ในอัตราร้อยละ 2 ของเงินที่เหลือแต่ไม่หักหนึ่งส่วนสาม



กรณีที่ไม่มีการยึดหรือ อายัดทรัพย์สิน แต่หน่วยงานได้ยื่นชำระเงินโดยเป็นผลจากการดำเนินการของเอกชน เมื่อหน่วยงานหักค่าธรรมเนียม / ค่าใช้จ่ายจากการสืบหาแล้ว เอกชนจะได้รับค่าตอบแทน ในอัตราร้อยละ 2.5 ของเงินที่เหลือแต่ไม่หักหนึ่งส่วนสาม

ที่มา : ข้อ 6 และ 10 ของกฎกระทรวงฯ ประกอบกับการกำหนดคณะกรรมการการรังวัดรังวัดที่ 222565 ร้อยเอ็ด สมมติเอกสารกระทรวงมหาดไทยและกรมการรังวัดรังวัด และการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน

จัดทำโดย นางสาวกฤตติกา ยวนะเดย์ย์ กองกฎหมายปกครอง

การขอมีสิทธิได้รับชำระเงิน

ส่วนที่เหลือภายหลังการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

กรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดประสงค์จะได้รับชำระเงินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้ยึดหรืออายัดไว้แล้ว สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๗๑ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังนี้

๑

ให้แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นเพื่อขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือโดยต้องแจ้งก่อนการคืนเงินที่เหลือให้ผู้ถูกยึดหรือผู้ถูกอายัดหรือบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิได้รับ

๒

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ขายทอดตลาดทรัพย์สินและได้รับชำระเงินครบถ้วนแล้ว ยังมีเงินเหลือ ให้ชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่ขอรับชำระเงิน

๔

กรณีที่ยังมีเงินภายหลังการชำระแก่หน่วยงานของรัฐอื่นแล้ว ให้หน่วยงานที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินคืนเงินที่เหลือให้แก่ผู้ถูกยึดหรืออายัดหรือบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิได้รับต่อไป

๓

กรณีที่หน่วยงานของรัฐขอรับชำระเงินมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐที่แจ้งขอรับชำระตามลำดับก่อนหลังของการแจ้ง



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Life
Regulation for Better

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐