สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๔ มกราคม ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

กราบเรียน/เรียน รอง - นรม., รัฐ - นร., กระทรวง, กรม

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๐ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๒๕๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ ๐๕๑๑/๑๒๖๖๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๕

ตามที่ได้ยืนยัน/แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (๔ มกราคม ๒๕๖๕) เกี่ยวกับรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ ว่า

๑. รับทราบรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

๒. ให้กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้ารับการอบรมให้มากขึ้น โดยอาจทำการศึกษาอบรมผ่านระบบออนไลน์ และจัดทำหลักสูตรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีความพร้อมในการจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองจัดทำหลักสูตรดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบต่อไป

๓. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ณัฐฏ์จารี อนันตศิลป์

(นางณัฐฏ์จารี อนันตศิลป์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๗๔๒ (กานต์พิชชา), ๑๕๓๓ (ปภัสรา)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.soc.go.th
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@soc.go.th (ke 02-01-66)

หมายเหตุ อัยการสูงสุด : จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง : จึงเรียนยืนยันมา
กรม, องค์กรอิสระ : จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ



ที่ นร ๐๙๑๑/ ๒๕๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๑๐๐ เล่ม

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ตลอดจนเป็นไปตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน **ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว**

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อเป็นการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยในส่วนที่ ๓

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้มีการแก้ไขปัญหาการขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน การยึด การอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันทำให้หลักการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลสัมฤทธิ์ผลได้ ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ และในการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าว กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ได้จัดอบรมด้านการบังคับคดี ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ให้หน่วยงานของรัฐทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว แต่โดยที่การอบรมส่วนใหญ่จัดอบรมในกรุงเทพมหานคร ทำให้มีข้อจำกัดในหลายด้าน ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองและเสนอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งยังไม่มีเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว กรณีจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๔ สรุปความได้ว่า แม้ว่ามาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่เมื่อพิจารณาหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองและหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองแล้ว การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เพียงสิบห้าวัน เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทางกฎหมายทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เสียสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างเหมาะสมต่อไป ดังนั้น กรณีจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

(๑) มอบหมายให้กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ดำเนินการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำหลักสูตรให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้ารับการอบรมให้มากขึ้น โดยอาจทำการศึกษาอบรมผ่านระบบออนไลน์ และจัดทำหลักสูตรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีความพร้อมในการจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองจัดทำหลักสูตรดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบต่อไป

(๒) มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายปกครอง
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง
โทร. ๐๖ ๔๗๙๒ ๘๒๕๓ (นายพรพจน์ฯ)
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th

รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

สำเนาถูกต้อง

นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๑๔ ม.ค. ๖๕

สำเนาถูกต้อง
ปรัสรา
(นางสาวปภัสรา เพ็งโสภา)
หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน
๐๓ / ๐๑ / ๖๕



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๔๑๕๗
ที่ นร ๐๔๐๓ (กร.๒)/๑๕๔๓๕ **วันที่** ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕
เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว จึงเห็นควรให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(นายวิษณุ เครืองาม)
รองนายกรัฐมนตรี



รายงานผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔



รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔



พิมพ์ครั้งที่ ๑
กรกฎาคม ๒๕๖๕
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 แยก ๑๔ ถนนลาดพร้าว
แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐
โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๙๘๕๐-๕๑
E-mail : tanapress@gmail.com

รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คำนำ

ตลอดปี พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งเสนอแนะให้มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและเสนอข้อสังเกตเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการจัดโครงการเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งได้จัดทำเอกสาร สื่อวีดิทัศน์ และสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอินโฟกราฟิก (infographic) เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น เพื่อสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปในอีกทางหนึ่งด้วย

จัดทำโดย
กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th




สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

สารบัญ

หน้า

คำนำ ๓

บทสรุปผู้บริหาร ๗

ส่วนที่หนึ่ง บทนำ ๑๕

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๑๗

๑.๑ ความเป็นมา ๑๗

๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๑๙

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๓๕

ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 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 ๗๗

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๗๘

๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๗๙

หน้า

๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง ๗๙

๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๘๒

๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ๘๒

ส่วนที่สาม ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๘๕

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๘๗

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ ๘๘

ส่วนที่สี่ บทความทางวิชาการ เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ : ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับขั้นตอนที่สำคัญ ๘๙

ส่วนที่ห้า ภาคผนวก ๙๗

ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่น่าสนใจ ๙๙

ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่น่าสนใจในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ๑๕๗

๑. Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๑๕๗

๒. Infographic เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ๑๖๔

บทสรุปผู้บริหาร
(Executive Summary)

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

> ส่วนที่หนึ่ง <
บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่ผ่านมากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีการกำหนดไว้อย่างกระจัดกระจายตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีผลทำให้กฎหมายมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความเหมาะสมในการปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ กฎหมายโดยส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการดำเนินการไว้ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่า โดยไม่ได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นเท่าที่ควร ผลที่ตามมาก็คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการขึ้น ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และประชาชนก็มีสิทธิในกระบวนวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชนยิ่งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (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 และมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวม ๑๒ เรื่อง มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง และการแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยในการให้คำปรึกษาดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อสังเกตเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ รวม ๒ เรื่อง รวมทั้งยังได้เสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองสองเรื่อง ได้แก่ (๑) การแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยเสนอให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วทำนองเดียวกับที่มีการกำหนดระยะเวลาการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ไว้ด้วย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วทำนองเดียวกับที่มีการกำหนดระยะเวลาการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ และ (๒) การแก้ไขปัญหาความเสียหายอันเกิดจากการออกใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้อง โดยเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ถูกต้อง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ผู้รับใบอนุญาตและรัฐ เนื่องจากผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอาจเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอแล้ว

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการออกกฎกระทรวงจำนวนหนึ่งฉบับ ได้แก่ ร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ (ร่างกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ....) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๔ ให้ความเห็นชอบร่างกฎกระทรวงดังกล่าว และให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป รวมทั้งยังได้มีการพิจารณาร่างกฎกระทรวงอีกหนึ่งฉบับ ได้แก่ ร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๓/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๖๒ (ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. ....)

ในส่วนของการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินที่อาจแบ่งแยกได้และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย โดยต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น ซึ่งที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐมักจะไม่จดแจ้งสิทธิร้องขอค่าทดแทนไว้ในคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าว ประชาชนจึงมิได้ยื่นคำขอค่าทดแทนความเสียหายต่อฝ่ายปกครอง แต่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น รวมทั้งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๕๒ โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอแนวทางแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นสองระยะ โดยข้อเสนอระยะสั้น มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจดแจ้งสิทธิในการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายไว้ในคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินที่อาจแบ่งแยกได้ และคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อที่คู่กรณีจะได้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายและใช้สิทธิได้ และข้อเสนอระยะต่อไป มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีหน้าที่แจ้งสิทธิให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทราบถึงสิทธิในการได้รับค่าทดแทนและเงื่อนไขในการใช้สิทธิดังกล่าว โดยกำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอรองรับกรณีดังกล่าวไว้ด้วย เพื่อให้กระบวนการเป็นไปโดยถูกต้องและตรวจสอบได้ และเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการดังกล่าวแล้ว

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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 ยังได้ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการยกร่างข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการจดแจ้งสิทธิในการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายไว้ในคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินที่อาจแบ่งแยกได้ และคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งทำการศึกษาเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในประเด็นดังกล่าว

สำหรับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแยกตามรายปี บทความทางวิชาการ สื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอินโฟกราฟิก (Infographic) และสื่อวีดิทัศน์เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย รวมทั้งมีความน่าสนใจมากขึ้น โดยได้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (social media) ได้แก่ Facebook และช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลได้หลายช่องทางมากขึ้น รวมทั้งได้อำนวยความสะดวกในการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และได้จัดวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

> ส่วนที่สาม <

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แม้ว่าได้มีการแก้ไขปัญหาการขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน การยึด การอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันทำให้หลักการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลสัมฤทธิ์ผล ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ และในการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าว

กรมบังคับคดีก็ได้มีการจัดอบรมด้านการบังคับคดี ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ให้หน่วยงานของรัฐทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว แต่โดยที่การอบรมของกรมบังคับคดีโดยส่วนใหญ่เป็นการจัดอบรม ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่งในกรุงเทพมหานคร ทำให้มีข้อจำกัดในหลายด้านทั้งในเรื่องจำนวนผู้เข้าร่วมอบรมและความสะดวกในการเข้าร่วมอบรม ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองและเสนอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งยังไม่มีเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว กรณีจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเนื่องจากไม่มีผู้ที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย

นอกจากนี้ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๔ สรุปความได้ว่า แม้ว่ามาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่เมื่อพิจารณาหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองและหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เพียงสิบห้าวัน เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทางกฎหมายทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีข้อแนะนำว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างเหมาะสมต่อไป กรณีจึงสมควรให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อแนะนำของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยปัจจุบันได้มีการเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาในประเด็นนี้แล้ว

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติมอบหมายให้กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ดำเนินการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำหลักสูตรให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้ารับการอบรมให้มากขึ้น โดยอาจทำการศึกษาอบรมผ่านระบบออนไลน์และจัดทำหลักสูตรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีความพร้อมในการจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองจัดทำหลักสูตรดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบต่อไป และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อแนะนำของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่สี่
บทความทางวิชาการ

เรื่อง บทความทางวิชาการ เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ : ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับขั้นตอนที่สำคัญ

ส่วนที่ห้า
ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่น่าสนใจ

ภาคผนวก ข. สื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่น่าสนใจในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๔


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

ส่วนที่ ๑

บทนำ


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

> ส่วนที่หนึ่ง <

บทนำ

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ ความเป็นมา

กฎหมายปกครองเกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยได้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ ต่อมาแม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในกฎหมาย แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไปตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำหรืองดเว้นกระทำ อนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการ แต่การกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการดำเนินการนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นักวิชาการไทยได้เริ่มกล่าวถึงความสำคัญที่จะจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยรองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้เขียนบทความ เรื่อง “ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ” ในวารสารนิติศาสตร์ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เร่งรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบอันจะเป็นการสร้างหลักประกันหรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบภายในขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน

สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้มีแนวความเห็นว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ จะช่วยเร่งการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ โดยในนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง ในการนี้ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. .... จนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแนวทางและเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ในขณะนั้น เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ อย่างไรก็ดี โดยที่ในขณะนั้นมีร่างกฎหมายที่ต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

ต่อมา ในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะบุคคลชุดเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 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

จึงได้มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (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 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้แก่ การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีผลใช้บังคับสำหรับกรณีไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือมีแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีของขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ก็ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น (มาตรา ๓) อย่างไรก็ดี มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกรณียกเว้นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไว้ ดังนี้

(๑) การดำเนินงานของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี

(๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง

(๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนวิธีพิจารณา การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(๕) การวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ
(๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร
(๘) การดำเนินงานตามกระบวนยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว
(๙) การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม
(๑๐) การดำเนินกิจการที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้น

๑.๒.๑ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

บทนิยามที่สำคัญ

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการเฉพาะกรณี เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การไม่อนุมัติ การไม่อนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองสิทธิ การรับจดทะเบียน หรือคำสั่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

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

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

การกำหนดภาษาที่ใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศ คู่กรณีต้องจัดหาคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด โดยให้ถือว่าได้มีการยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ยอมรับเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศ พระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าได้มีการยื่นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับรองความถูกต้องคำแปลเอกสารเป็นภาษาไทยและการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๒๖)

เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครองเนื่องจากสถานภาพของผู้นั้น (มาตรา ๑๓) ซึ่งเป็นการพิจารณาส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางจากสถานภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขภายในหรือมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีเหล่านี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องหรือเป็นญาติทางการสมรสของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือตัวแทนของคู่กรณี เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี และกรณีอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นกรณีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น เคยอุปถัมภ์หรือทะเลาะวิวาทกับคู่กรณี (มาตรา ๑๖) อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวไม่ใช้บังคับในกรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น (มาตรา ๑๘)

เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่อาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลาง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการดำเนินการและรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ (๑)) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นกรรมการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว กรรมการที่ถูกคัดค้านไม่สามารถอยู่ร่วมในที่ประชุมได้ (มาตรา ๑๕)

หากเป็นกรณีที่มีการคัดค้านเนื่องจากเจ้าหน้าที่อาจมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้ดำเนินการต่อไป แต่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบด้วยและให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ (มาตรา ๑๖ (๒) และ (๓))

อนึ่ง การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ (มาตรา ๑๗)

หลักการพิจารณาแบบไต่สวน

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่การพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน เช่น กรณีขอรับใบอนุญาต หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต โดยในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนพิจารณาอย่างชัดเจน และคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

(๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๘) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริง จะต้องทำการตรวจสอบโดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณา

หลักการในข้อนี้ใช้ควบคู่กับหลักการไต่สวนและก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

(๑) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนพิจารณา รวมถึงผลกระทบสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา ๒๗) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น (มาตรา ๔๐)

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

(๓) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อให้สามารถโต้แย้งและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่กรณีตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุเกี่ยวกับความเร่งด่วนหรือสภาพของเรื่อง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นควรก็อาจยังคงให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๓๐)

(๔) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา ๓๑) แต่ไม่รวมถึงต้นร่างคำวินิจฉัยและเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา ๓๒)

กำหนดให้การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน

ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น หากกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองอื่นมิได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่นเพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา โดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งในกรณีเร่งด่วนและมิได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงกรณีเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองรูปแบบนี้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอให้ยืนยันเป็นหนังสือโดยมีเหตุอันสมควร

ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) โดยการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ ด้วย

(๒) คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา ๓๖) และเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗) โดยคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่งอันมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้ อีกทั้งทำให้คู่กรณีได้ทราบว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาทบทวนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป อย่างไรก็ดี คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ ไม่ต้องจัดให้มีการให้เหตุผล

- ผลของคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบสิทธิบุคคลอื่น เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ หรือการอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการอนุญาตไว้ด้วย
- เหตุผลนั้นรู้อยู่โดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับแต่อาจให้เหตุผลในระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้
- การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา
- กรณีเร่งด่วนหากระบุเหตุผลอาจทำให้การงานล่าช้าเกินควร แต่ต้องมีการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบังคับให้คำสั่งทางปกครองใดต้องแสดงเหตุผลหรือมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง คำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผล การไม่ให้เหตุผลย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

(๓) คำสั่งทางปกครองโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานจราจร สัญญาณธงของพนักงานรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า สัญญาณไฟจราจร หรือสัญญาณไฟกระพริบของประภาคาร

นอกจากรูปแบบของคำสั่งทางปกครองแล้ว มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การอนุญาตให้ประกอบการขนส่ง โดยมีเงื่อนไขบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีประกันชีวิตผู้โดยสาร เงื่อนไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามความเหมาะสมแก่กรณี ได้แก่

- กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันใดวันหนึ่งและสิ้นสุดในวันใดวันหนึ่ง

- กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นผลของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้นหรือออกใบอนุญาตขับขี่ให้ แต่มีเงื่อนไขว่าหากตรวจสายตาไม่ผ่านให้ใบอนุญาตสิ้นผลทันที

- กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยาอันตรายเพราะยังไม่มียาอื่นที่มีประสิทธิภาพดี โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้ หากทราบในภายหลังว่ามีอันตรายแก่ผู้ใช้

- กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรมแต่มีเงื่อนไขต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๑.๒.๒ ผลของคำสั่งทางปกครองและการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง

คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๔๒)

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาหรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น โดยอาจแยกพิจารณาการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อบกพร่องเป็น ๔ กรณี ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำขอนั้น หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

(๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี หากคำสั่งทางปกครองที่ออกมามีข้อบกพร่องโดยรับฟังน้อยเกินไปหรือไม่มีเอกสารครบถ้วน หากภายหลังได้รับฟังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลังถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

กรณีที่สอง การแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ดี หากคำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง มาตรา ๔๓ วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด ต้องแจ้งให้คู่กรณีซึ่งเกี่ยวข้องทราบเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถอ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องต่อไป ในการนี้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุใดที่ได้

จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวต่อไป (มาตรา ๔๓ วรรคสอง)

๑.๒.๓ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การอุทธรณ์จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓ วรรคสอง) มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้ว ยังต้องใช้กระบวนพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา ๔๗) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดยกเว้นให้คำสั่งทางปกครองบางกรณีไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) และคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชาคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๘)

(๑) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งหมายความถึง ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕ และมาตรา ๔๔) ส่วนผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

สำหรับกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายระยะเวลาเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐ วรรคสอง)

ส่วนรูปแบบของคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน และคำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้ หากข้อความดังกล่าวแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมด ย่อมเพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๒) การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองตามคำอุทธรณ์ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา ๔๖) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วยังต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งโดยทั่วไปคือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปตามสายงานบังคับบัญชาของผู้นั้น (มาตรา ๔๕ วรรคสาม) โดยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าวและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแรก (มาตรา ๔๕ วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๖)

(๓) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งใหม่แทนคำสั่งเดิม เป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง กรณีจึงแตกต่างจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือ

มีผลในอนาคตอย่างไร จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓)

(๔) การทุเลาการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๖๓/๒)

๑.๒.๔ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดและในชั้นใดก็ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง) โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่ได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๔๙ วรรคสอง) โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองและต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ทั้งนี้ อาจพิจารณาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

กรณีแรก กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

กรณีที่สอง กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง)

กรณีที่สาม ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้ (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง) อย่างไรก็ดี ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ในกรณีผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ กรณีที่ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ และกรณีที่ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ จะพิจารณาจากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักลาภมิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่) แต่ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน (มาตรา ๕๒)

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น การคงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

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

กรณีที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

- กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้
- คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา
- ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ
- บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งการเพิกถอนจะจำกัดให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ
- อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

กรณีที่สาม คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

- มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง
- ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริต ในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๑.๒.๕ การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเงื่อนไขการรับคำขอไว้ ๔ ประการ ประการแรก ต้องมีการยื่นคำขอโดยคู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองนั้นได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ประการที่สาม คู่กรณีต้องไม่ทราบเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยมิใช่ความผิดของตน (มาตรา ๕๔ วรรคสอง) และประการสุดท้ายต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔ วรรคสาม)

ส่วนขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่ต้องมีการตรวจสอบเงื่อนไขที่จะให้มีการพิจารณาใหม่ว่าเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขที่สมควรจะมีการพิจารณาใหม่หรือไม่ โดยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุในการพิจารณาใหม่ไว้ ๔ ประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่

อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)) ประการที่สอง คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒)) ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๓)) และประการที่สี่ คำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔))

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาตัดสินเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริงอีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่ามีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นการยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ประการใด

๑.๒.๖ การบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนมีขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะทำการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่จำต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน เนื่องจากภารกิจหลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมั่นคง คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือหนังสือรับรองสัญชาติ เป็นต้น โดยบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง ได้แก่ บุคคลที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงไม่ใช้กับหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๖๓/๑) โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักความสมเหตุสมผล หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น และหลักความแน่นอนและชัดเจน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดรูปแบบของมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ๒ รูปแบบ ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำหรือละเว้นกระทำประการหนึ่ง และมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอีกประการหนึ่ง ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครอง แต่ละรูปแบบดังกล่าวมีวิธีการบังคับและหลักเกณฑ์เฉพาะของแต่ละวิธีการ ดังนี้

(๑) การบังคับทางปกครองในรูปแบบของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้ไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำการบังคับทางปกครองตามมาตรานี้ได้ ๒ วิธี วิธีการแรก เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน โดยภาระในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนั้นจะตกอยู่กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงเงินเพิ่มรายวัน

ในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีด้วย (มาตรา ๖๓/๒๑ (๑)) และวิธีการที่สอง เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับบังคับการได้ แต่อัตราของค่าปรับบังคับการนั้นจะต้องไม่เกินวันละ ๕๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๖๓/๒๑ (๒)) โดยอัตราค่าปรับบังคับการที่เจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะสามารถกำหนดได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนี้ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองชั้นต้นของตนเสียก่อน โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการพอสมควรด้วย (มาตรา ๖๓/๒๒) ทั้งนี้ คำเตือนดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการหรือจำนวนค่าปรับบังคับการหากมาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองโดยให้ชำระค่าปรับบังคับการ อย่างไรก็ดี แม้โดยปกติ การบังคับทางปกครองจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การบังคับทางปกครองรูปแบบนี้ บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการโดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองชั้นต้นที่สั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางอาญาหรือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม)

(๒) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในรูปแบบมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำได้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และนำทรัพย์สินดังกล่าวขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้มาชำระให้ครบถ้วนตามที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติโดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้โดยอนุโลม (มาตรา ๖๓/๗)

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งเพื่อให้ออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระได้ โดยต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด (มาตรา ๖๓/๑๕)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ และการดำเนินการนี้ เจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ (มาตรา ๖๓/๒๓)

ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองเป็นไปทำนองเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีทั่วไป (มาตรา ๖๓/๕)

๑.๒.๗ ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

(๑) ระยะเวลา

โดยที่การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องมีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปครอง 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 ในกรณีที่วันสุดท้ายของกำหนดเวลาเป็นวันหยุดและเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการนั้น ให้นับวันหยุดนั้นรวมเข้ากับระยะเวลาด้วย เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น ๆ เนื่องจากในวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อด้วยได้ (มาตรา ๖๔ วรรคสองและวรรคสาม)

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

นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยมิใช่ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ผู้นั้นย่อมมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖) สำหรับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือหากไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องออกคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

(๒) อายุความ

โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา แต่หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำบังคับและได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดอยู่ คือ ไม่นับเดินระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มิใช่การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ เพื่อให้โอกาสผู้นั้นจะได้ใช้สิทธิของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณา โดยไม่กระทบถึงอายุความในการฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา ๖๗)

(๓) การแจ้ง

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนขั้นตอนการพิจารณาหรือการอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งการแจ้งอาจกระทำได้โดยการแสดงด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้รับคำสั่งทราบความหมายได้ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นการแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๖๙) ซึ่งการแจ้งดังกล่าวย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง อย่างไรก็ดีหากผู้รับแจ้งต้องการให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งก็เป็นการยืนยันการแจ้งด้วยวาจาที่มีผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง 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 การประกาศหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถกระทำได้ และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๓)

๑.๒.๘ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง อันได้แก่ คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายนี้และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคตอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนเพื่อกำหนดกรอบวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการในอันที่จะทำให้การพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)

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

(๓) การแต่งตั้งกรรมการแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๗๗)

(๔) การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๗๘)

(๕) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุม (มาตรา ๗๙)

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

๑.๒.๙ สิทธิของคู่กรณี

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

(๑) สิทธิมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)

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

(๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอและเอกสาร (มาตรา ๒๗)

(๔) สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่อตน (มาตรา ๓๐)

(๕) สิทธิที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)

(๖) สิทธิที่จะได้ตรวจเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)

(๗) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองและได้รับคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควร (มาตรา ๓๙/๑)

(๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)

(๙) สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔) และ

(๑๐) สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกไม่น้อยกว่าห้าคนและไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ 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)	นายนพดล เฮงเจริญ	กรรมการ
๘)	นายนันทวัฒน์ บรมานันท์	กรรมการ
๙)	นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์	กรรมการ
๑๐)	นายประสงค์ วินัยแพทย์	กรรมการ
๑๑)	นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง	กรรมการ
๑๒)	นายฤทัย หงส์สิริ	กรรมการ
๑๓)	นายอธิคม อินทุภูติ[๗]	กรรมการ
๑๔)	นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล[๘]	กรรมการ

---

[๑] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒] นายวิสุทธิ์ ฉัตรานุฉัตร

[๓] นายเสนีย์ ส้มเขียวหวาน

[๔] นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ

[๕] นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์

[๖] นายนพดล เภรีฤกษ์

[๗] นายอธิคม อินทุภูติ ลาออกเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๘] นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ลาออกเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ประธานกรรมการ



นายวิสุทธิ์ ฉัตรานุฉัตร
ผู้แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กรรมการ



นายเสนีย์ ส้มเขียวหวาน
ผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย
กรรมการ



นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ
ผู้แทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการ



นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กรรมการ



นายนพดล เภรีฤกษ์
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการ



นายนพดล เฮงเจริญ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายนันทวัฒน์ บรมานันท์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายประสงค์ วินัยแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



นายฤทัย หงส์สิริ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(๒) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๓) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้

๔) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๖) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒.๒ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

ผู้บริหาร



นายปกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายโกมล จิรชัยสุทธิกุล
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๑ มกราคม ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔)



นางสาวอัญชลิตา กองอรรถ
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายนพดล เภรีฤกษ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงปัจจุบัน)

กองกฎหมายปกครอง



นางสุริศา ไขว้พันธุ์
ผู้อำนวยการกองกฎหมายปกครอง

ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง



นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง



นางโปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายวิษุวัษ ตันมี
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวกฤตติกา ยุวนะเตมีย์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวคนึงนิจ แซ่เฮง
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายอัศวิน อุดทาคำ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นางพัชฌา จิตรมหึมา
ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายชาญชัย บุณยวรรณ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวฤษราณ์ ไทยวัฒน์
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายนภนันทน์ จันทราชโลธร
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

ฝ่ายสนับสนุน



นางสาวศรีประภา ป้อมน้อย
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส



นางสาวชญาภา อะมะมูล
เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน



นายกนก คำมี
พนักงานธุรการ ส 3



นางสาวสุทธดา ลิมป์ธีระกุล
เจ้าหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูล

ส่วนที่ ๒

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑.๑ การดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐโดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวม ๑๒ เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกำหนดชั้นความลับ จำนวน ๑ เรื่อง โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ มาตรการบังคับทางปกครอง และการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๑	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔)	การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย
๒	เทศบาลตำบลทาสบเส้า (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๗/๒๕๖๔)	อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
๓	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๖๔)	ความเป็นคำสั่งทางปกครองของคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ลำดับที่	หน่วยงานที่ขอหารือ	เรื่องที่ขอหารือ
๔	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรื่องเสร็จ ๔๙๗/๒๕๖๔)	การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เสียชีวิต
๕	กระทรวงอุตสาหกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔)	ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕
๖	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๖๔)	การแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
๗	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (เรื่องเสร็จที่ ๙๖๗/๒๕๖๔)	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด
๘	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๘๓/๒๕๖๔)	สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธไม่ให้เงินรางวัลประจำปี
๙	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒๓/๒๕๖๔)	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๐	กรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๒/๒๕๖๔)	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขนย้ายซากยานยนต์ตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ : กรณีกรุงเทพมหานคร
๑๑	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๐-๑๔๙๑/๒๕๖๔)	การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่มีพยานหลักฐานว่าพนักงานเทศบาลกระทำการทุจริต

สรุปความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องที่หนึ่ง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.)

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หนังสือ อพท. ขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีมิใช่เป็นเพียงแต่หนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่

ประเด็นที่สาม ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต จะต้องคืนเงินรางวัลประจำปีให้แก่ อพท. หรือไม่

ประเด็นที่สี่ เมื่อสิ้นปี อพท. ได้ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานนำเงินรางวัลประจำปีไปคำนวณรวมกับเงินเดือนที่ได้รับทั้งปีเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ อพท. นำส่งภาษีดังกล่าวให้แก่กรมสรรพากรแล้วดังนี้ หากผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินจะต้องคืนจำนวนเท่าใด

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิในการได้รับเงินรางวัลของผู้ปฏิบัติงาน อพท. การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่คำสั่งดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ ทำให้ อพท. ไม่สามารถจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวได้ การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงเป็นการออกคำสั่ง

ทางปกครองโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดแจ้ง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น อพท. จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง หนังสือทวงถามของ อพท. ดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม การจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ และเป็นทางให้ อพท. นั้นเสียเปรียบ ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้รับลาภมิควรได้ไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้น ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ว่าได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ผู้นั้นต้องคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อ อพท. เรียกคืนตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อพท. ต้องเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ อพท. รู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีหรือสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธิเรียกคืนนั้นได้มีขึ้นตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อนึ่ง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้นี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ประเด็นที่สี่ ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินเป็นจำนวนเท่าใดนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร ซึ่งไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะให้คำปรึกษาได้ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เรื่องที่สอง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
(เรื่องเสร็จที่ ๓๕๗/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ เทศบาลตำบลทาสบเส้า

ข้อหารือ บริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตามหนังสือสอบถามของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

ความเห็น คำว่า “ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายความรวมถึงนิติบุคคลอื่นที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้น ได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์และเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายด้วย เมื่อการขอข้อมูลหลักทรัพย์จากบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๑๐ วรรคสอง บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ จึงมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการให้ข้อมูลดังกล่าว ไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๓๑๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๒๒๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่องที่สาม	ความเป็นคำสั่งทางปกครองของคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๖๔)
หน่วยงานที่หารือ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ข้อหารือ	คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่
ความเห็น	คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้องตามกฎหมาย และก่อให้เกิดหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักที่ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐๓ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว โดยจะต้องนำเงินเหลือจ่ายทั้งสองโครงการส่งคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามข้อ ๑๐๓ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักและเป็นคำสั่งทางปกครอง

เรื่องที่สี่ การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เสียชีวิต (เรื่องเสร็จ ๔๙๗/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งเสียชีวิตไปแล้วเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของผู้นั้นกลายเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด การแก้ไขการเลื่อนและการแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด จะต้องนำบทบัญญัติในมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้บังคับ แต่เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ กรณีจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมิได้มีบทบัญญัติห้ามเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้ว่านาง ว. เป็นคู่กรณีจะได้เสียชีวิตไปก่อนแล้วก็ตาม

สำหรับคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ได้กระทำโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่าการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ จึงไม่จำต้องแจ้งให้นาง ว. ในฐานะคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

สำหรับกรณีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลเมื่อผู้นั้นได้รับแจ้ง นั้น เมื่อปรากฏว่านาง ว. เสียชีวิตแล้ว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไปพร้อมกับการเรียกให้ทายาทของนาง ว. คืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้รับไปเกินสิทธิ กรณีจึงถือได้ว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้แจ้งคำสั่งให้แก่ผู้สืบสิทธิของนาง ว. ทราบแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว โดยในหนังสือดังกล่าว ไม่มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ทายาทของนาง ว. ทราบ ซึ่งการไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวมีผลเพียงทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง โดยไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของนาง ว. จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากที่นาง ว. เสียชีวิตไปแล้วเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่เกี่ยวข้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้ต้องมีการคำนวณบำเหน็จตกทอดใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับกรณีที่คำนวณแล้วทำให้มีบำเหน็จตกทอดที่เกินสิทธิ มาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะต้องเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่เกินสิทธิจากทายาทของนาง ว. ในฐานลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสิทธิในบำเหน็จตกทอดไม่ถือเป็นมรดกของข้าราชการผู้เสียชีวิตตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะต้องดำเนินการฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้จากกองมรดก ตามมาตรา ๑๗๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เรื่องที่ห้า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ กระทรวงอุตสาหกรรม

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยจะมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้อนุญาตได้ตามที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจะเห็นสมควร เมื่อปลัดกระทรวงฯ มอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง โดยจะมีฐานะเป็น “ผู้อนุญาต” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเช่นเดียวกับปลัดกระทรวงฯ และไม่เป็นการปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงฯ การมอบหมายกรณีนี้จึงมิใช่เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจกระทำการแทน เมื่อการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตฯ ไว้ การที่อุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะ “ผู้อนุญาต” ใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตฯ จึงต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว จะเห็นได้ว่ากำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี โดยให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทุกกรณี กล่าวคือ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๐ วรรคสาม มาตรา ๓๓ วรรคสี่ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙ วรรคสาม ประกอบกับในทางปฏิบัติอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนใบอนุญาตฯ ต่อรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา

โดยตลอด รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑/๑ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนดังกล่าว ก็เสนอให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเช่นเดียวกันแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ตาม และเมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ มีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ จึงควรเป็นบุคคลคนเดียวกันตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

มาตรา ๔ กำหนดว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒๔๖/๒๕๖๑ แต่งตั้งให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และโดยที่มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงหมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

เรื่องที่หก การแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่รู้ตัวผู้รับของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยปิดประกาศ ณ สถานที่ที่มีการบุกรุกและสถานที่ราชการที่ใกล้เคียง แต่มิได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งที่ออกโดยอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ให้ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้การแจ้งคำสั่งที่ไม่รู้ตัวผู้รับการแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ เมื่อการแจ้งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีนี้ใช้วิธีปิดประกาศ ณ สถานที่ที่มีการบุกรุกและสถานที่ราชการที่ใกล้เคียง จึงเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวเสียไป แต่จะใช้ยันคู่กรณีไม่ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เว้นแต่ผู้ทราบคำสั่งทางปกครองทราบคำสั่งเมื่อใดก็ถือว่าคำสั่งดังกล่าวมีผลต่อผู้นั้นนับแต่นั้น แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่อาจอ้างระยะเวลาสิบห้าวันที่มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าวขึ้นใช้ยันผู้ทราบคำสั่งทางปกครองได้จนกว่าจะได้ดำเนินการแจ้งโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อยังมิได้มีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ชอบด้วยมาตรา ๗๓ จึงต้องถือว่า ผู้ทราบคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์ได้จนถึงครบกำหนดระยะเวลาหลังจากที่ได้มีการแจ้งคำสั่งโดยชอบแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะสำหรับคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้หลายกรณี และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทุกกรณี แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มีความมุ่งหมายที่จะให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามข้อหารือนี้ จึงควรเป็นบุคคลคนเดียวกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

เรื่องที่เจ็ด การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด (เรื่องเสร็จที่ ๙๖๗/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖๓/๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เมื่อข้อเท็จจริงกรณีนี้มิได้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ต่อไป

สำหรับการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เมื่อกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ไม่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดีหรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงไม่สามารถแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๖๓/๗ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ อย่างไรก็ตาม ในการบังคับทางปกครองมีหลายขั้นตอน เช่น ขั้นตอนตามมาตรา ๖๓/๑๐ ขั้นตอนตามมาตรา ๖๓/๑๑ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง อธิบดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงมีอำนาจในการมีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจากหน่วยงาน

ของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของอยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเนื่องจากมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทันที หรืออาจร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทนได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีได้จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สุดแล้ว ตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดไว้ แต่กรณีตามข้อหารือนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คำสั่งเรียกให้นางสาว อ. ชำระค่าสินไหมทดแทนอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่สุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๑๕ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เรื่องที่แปด สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธไม่ให้เงินรางวัลประจำปี (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๘๓/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อหารือ **ประเด็นที่หนึ่ง** การอุทธรณ์หรือโต้แย้งการปฏิเสธการขอรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีฯ ของนาย อ. และนาย ก. จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถ้าเป็นการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนครดังกล่าว พนักงานส่วนตำบลทั้งสองรายต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามข้อ ๕ หรือข้อ ๒๗

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่เป็นการร้องทุกข์ นาย อ. และนาย ก. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ต้องยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อผู้ใด

ความเห็น **ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกศิลาปฏิเสธการขอรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีฯ ของนาย อ. และนาย ก. เนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีสำหรับพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ (๒) และมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๒๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกศิลา ที่ ๔๖๔/๒๕๖๓ ที่ให้พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง พนักงานจ้างได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีฯ ไม่มีชื่อของนาย อ. และนาย ก. เป็นผู้ได้รับเงินดังกล่าว ซึ่งเป็นการปฏิเสธไม่ให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีฯ และต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกศิลามีหนังสือแจ้งนาย อ. และนาย ก. ให้ทราบว่า มีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขในการขอรับเงินดังกล่าว ถือได้ว่าคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกศิลา ที่ ๔๖๔/๒๕๖๓ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่

ของพนักงานส่วนตำบลทั้งสองราย การปฏิเสธดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

โดยที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ (๓) ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งมีเนื้อความทำนองเดียวกันเพราะนำเนื้อความตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไปกำหนดไว้ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์การลงโทษวินัยหรือการให้ออกจากราชการไว้ในข้อ ๕ และขั้นตอนและระยะเวลาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้ในข้อ ๒๗ นาย อ. และนาย ก. จึงไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์การปฏิเสธการขอรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีฯ ตามข้อ ๕ เพราะตามข้อหารือไม่ใช่การลงโทษทางวินัยหรือการให้ออกจากราชการ แต่หากนาย อ. และนาย ก. เห็นว่า การปฏิเสธการขอรับเงินดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่ทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๗ แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์และโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย อ. ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสิม อำเภอคำตากล้า จังหวัดสกลนคร เดิมเคยปฏิบัติงาน ณ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกศิลา อำเภอเจริญศิลป์ จังหวัดสกลนคร ซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน นาย อ. จึงต้องยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร ตามข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ ส่วนนาย ก. ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านจันทน์ อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี เดิมเคยปฏิบัติงาน ณ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกศิลา อำเภอเจริญศิลป์ จังหวัดสกลนคร นาย ก. จึงต้องยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่

ข้อสังเกต	คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี ตามข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลควรพิจารณาทบทวนประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลที่โอนย้ายไป

เรื่องที่เก้า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒๓/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ ได้แก่ (๑) มอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง (๒) มีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการยื่นคำขอฝ่ายเดียวแทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทน และ (๓) มอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินออกหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครองแทน

ประเด็นที่สอง กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง โดยต่อมามีมติให้ผ่อนชำระค่าปรับได้ แต่ผู้รับคำสั่งเพิกเฉยไม่ชำระตามระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการฯ จึงได้มีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะถือเอาวันที่ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดฯ เป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการบังคับทางปกครองได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม กำหนดเวลาในการดำเนินการตามข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับกับกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการโดยใช้สิทธิทางศาลกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองแทนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามมาตรา ๒๔๐ วรรคสอง (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้

การสั่งลงโทษทางปกครองดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้นำมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และต่อมาได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการอาจให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ไม่มีการชำระเงินค่าปรับตามคำวินิจฉัยลงโทษปรับทางปกครองโดยถูกต้องครบถ้วน และสำนักงานฯ ได้มีหนังสือเตือนแล้วแต่ไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น กรณีจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่การบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้นำมาใช้บังคับเท่าที่กระทำได้ โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ระเบียบและมติที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เมื่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินข้างต้น กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยื่นคำขอฝ่ายเดียวแทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทน และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีจึงต้องบังคับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว โดยต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับในกรณีที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ นั้นไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ประเด็นที่สอง การยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องกระทำภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยมิได้ระบุว่าคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จึงเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดเมื่อไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๖๓/๘ (๒) และโดยที่มาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

บัญญัติให้คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งฯ หากมิได้ระบุข้อความดังกล่าวไว้และไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งข้อความที่ต้องระบุให้ผู้รับคำสั่งทราบในภายหลัง ให้ขยายระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ดังนั้น คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองในกรณีนี้จึงเป็นที่สุดในวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีสำหรับยื่นคำฟ้อง โดยระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเริ่มนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีสำหรับยื่นคำฟ้องดังกล่าว ไม่ใช่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

ประเด็นที่สาม การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จะต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องนำกฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคสามของมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับอีก

ประเด็นที่สี่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้วฟ้องคดีต่อศาลเพื่อมีคำพิพากษาบังคับให้ชำระเงินตามคำสั่งนั้นอีก ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้วก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ยังอาจดำเนินการใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระเงินค่าปรับทางปกครองได้

ข้อสังเกต

คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะขอให้กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่สั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองก็ย่อมกระทำได้ทันที ตามมาตรา ๖๓/๑๕ ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประสงค์จะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้เอง ก็ชอบที่จะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว โดยไม่ต้องอนุโลมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ

เรื่องที่สิบ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขนย้ายซากยานยนต์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ : กรณีกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๒/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ กรุงเทพมหานคร

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การแก้ไขปัญหาการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ในกรณีที่ไม่พบเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ดังกล่าวเป็นเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองและกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แต่มาปรากฏตัวในภายหลังจากที่สำนักงานเขตขนหรือย้ายซากยานยนต์แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการขนหรือย้ายซากยานยนต์ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดสถานที่ และค่าเก็บรักษาซากยานยนต์ เช่น ค่าเช่าสถานที่ ค่าจ้างดูแลรักษาซากยานยนต์ ตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ หากสามารถเรียกได้จะต้องใช้อัตราค่าใช้จ่ายหรือเทียบเคียงจากอัตราค่าใช้จ่ายใดมาเป็นฐานในการเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าว

ประเด็นที่สาม เมื่อกรุงเทพมหานครได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ที่มีการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แล้ว กรุงเทพมหานครจะสามารถขายซากยานยนต์ที่อยู่ในการเก็บรักษา ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า

(๑) ในกรณีที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ การแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายซากยานยนต์ไปให้พ้นทางสาธารณะหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรุงเทพมหานครย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ และกรณีใดที่ไม่มีกำหนดไว้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองฯ เช่น การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การแจ้งคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับกรณีที่ข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ กำหนดให้กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มีการขนหรือย้ายซากยานยนต์ไปภายในเวลาอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ ได้โดยวิธีที่เห็นสมควร เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่หากกรุงเทพมหานครเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับตามข้อ ๒ ดังกล่าวจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรุงเทพมหานครจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนก่อนตามมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป ทั้งนี้ หากซากยานยนต์นั้นกีดขวางการจราจรในทางสาธารณะอย่างยิ่งหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอื่นต่อประโยชน์สาธารณะและการกระทำดังกล่าวขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา กรุงเทพมหานครก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม และไม่ต้องมีคำเตือนตามมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๒) กรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายซากยานยนต์ที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการแจ้งและมีคำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในกรณีที่กรุงเทพมหานครจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรุงเทพมหานครสามารถเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนตามมาตรา ๖๓/๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวหมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายไปจริงตามสมควรเพื่อให้เป็นไป

ตามคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครอง อาทิ ค่าใช้จ่ายในการขนย้ายซากยานยนต์ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดสถานที่ และค่าเก็บรักษาซากยานยนต์ เช่น ค่าเช่าสถานที่ ค่าจ้างดูแลรักษาซากยานยนต์

ประเด็นที่สาม เห็นว่า กรุงเทพมหานครสามารถขายซากยานยนต์ได้โดยวิธีที่เห็นสมควร สำหรับเงินที่ได้จากการขายซากยานยนต์นั้น กรุงเทพมหานครย่อมหักค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปจริงตามสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๒๔ ประกอบกับมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมาตรา ๓๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนเงินที่เหลือนั้น หากปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับเงินที่เหลือจากการขายซากยานยนต์ดังกล่าวคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรุงเทพมหานครนำซากยานยนต์มาไว้ในความรักษาให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน หากไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ขยายระยะเวลาออกไปเป็นห้าปี ตามมาตรา ๑๓๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ

เรื่องที่สิบเอ็ด การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่มีพยานหลักฐานว่าพนักงานเทศบาลกระทำการทุจริต (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๐-๑๔๙๑/๒๕๖๔)

หน่วยงานที่หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ของนาย ว. เกินกำหนดระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งเทศบาลตำบลทับช้างที่ไล่ออกนาย ว. ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัย

ประเด็นที่สาม คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ เป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งของเทศบาลตำบลทับช้างที่เพิ่มโทษทางวินัยแก่นาย ว. เป็นไล่ออก ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดให้คู่กรณีมีคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในฐานะเป็นกฎหมายกลางมาใช้กับกรณีนี้ โดยในการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดระยะเวลายื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่าต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ ซึ่งกรณีตามข้อหารือนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงโดยชัดเจนว่า นาย ว. ได้รู้เหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อใด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า นาย ว. ได้ยื่นคำร้องขอคัดถ่ายเอกสารสำเนาคำพิพากษาและสำเนาหนังสือรับรองเพื่อแสดงว่าคำพิพากษาถึงที่สุด เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ กรณีจึงย่อมถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่นาย ว. ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ เมื่อนาย ว. ได้ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดแจ้งว่า นาย ว. ได้ทราบเหตุดังกล่าวก่อนวันนั้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อกรณีตามข้อหารือนี้ นายกเทศมนตรีตำบลทับช้างเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว นายกเทศมนตรีตำบลทับช้างจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ อย่างไรก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า การสั่งให้พนักงานเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดก่อน และประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า เมื่อนายกเทศมนตรีได้ดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล ให้รายงานต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี (ก.ท.จ. จันทบุรี) เมื่อ ก.ท.จ. จันทบุรี เห็นว่า การลงโทษเป็นการไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือมีมติเป็นประการใด ให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้น ในกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลทับช้างพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่แล้วเห็นควรเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวจึงต้องขอความเห็นชอบจาก ก.ท.จ. จันทบุรี ก่อน

ประเด็นที่สาม เห็นว่า พยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องเป็นกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งไม่ได้หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นใหม่หลังจากที่ได้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของการขอให้พิจารณาใหม่แล้ว แต่หมายถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้ แม้ว่าศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ พิพากษาว่า นาย ว. กระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่มิได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล คำพิพากษาซึ่งวินิจฉัยจากพยานหลักฐานดังกล่าวย่อมมิได้เป็นพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อันจะเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ นำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดิมที่มิได้เปลี่ยนแปลงไป หากแต่เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาตามข้อหารือนี้ จึงมิได้เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งเพิ่มโทษเป็นลงโทษไล่ออกนาย ว. เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่นาย ว. ที่นาย ว. จะขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๑.๒ การเสนอข้อสังเกตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

(๑) ในการให้คำปรึกษาแก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธไม่ให้เงินรางวัลประจำปี (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๘๓/๒๕๖๔) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อสังเกตว่า การที่ข้อ ๓๔ แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้นั้น และในกรณีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้องทุกข์ ให้ส่งมตินั้นไปให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดเดิมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่พนักงานส่วนตำบลโอนย้ายไปสังกัดใหม่ย่อมไม่ทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ นอกจากนี้การดำเนินการดังกล่าวยังอาจไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วมีผลเป็นเช่นไร ก็มิอาจมีผลผูกพันให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่า สมควรที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจะพิจารณาทบทวนประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลที่โอนย้ายไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลควรพิจารณาทบทวนประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลที่โอนย้ายไป

(๒) ในการให้คำปรึกษาแก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒๓/๒๕๖๔) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อสังเกตว่า การดำเนินคดีในศาลจะต้องมีการหาข้อเท็จจริง

หรือการสืบพยานเพิ่มเติม และยังอาจอุทธรณ์ต่อไปได้ ซึ่งใช้เวลานานกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น เมื่อมติให้ชำระค่าปรับทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถึงที่สุดแล้ว หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะขอให้กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามมติดังกล่าวก็ย่อมกระทำได้ทันทีตามมาตรา ๖๓/๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๓ เว้นแต่มติดังกล่าวถึงที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ (๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒) ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประสงค์จะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้เองก็ชอบที่จะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว โดยไม่ต้องอนุโลมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ดังเช่นที่ส่วนราชการบางแห่ง เช่น กรมสรรพากรและกรมศุลกากร เคยมีระเบียบดังกล่าวที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยมิต้องฟ้องคดีหรือขอให้กรมบังคับคดีดำเนินการแทน

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังได้เสนอข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองสองเรื่อง ดังนี้

(๑) ในการให้คำปรึกษาแก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เสียชีวิต (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๗/๒๕๖๔) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบเรื่องนี้มีความล่าช้ามาก กล่าวคือ เมื่อนาง ว. ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนิติกร ๘ ว เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ กว่าที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) จะทักท้วงว่า การเลื่อนตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนดก็ใช้เวลาถึง ๒ ปี ๒ เดือน เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ มีหนังสือขอทบทวนไปยังสำนักงาน ก.ค.ศ. เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ และนาง ว. ได้เสียชีวิตลงเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ สำนักงาน ก.ค.ศ. ก็ยังไม่ตอบหนังสือขอทบทวนจนมีการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้ทายาทตามอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของตำแหน่งนิติกร ๘ ว เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖ สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงได้ยืนยันว่าการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ไม่ถูกต้อง ซึ่งใช้เวลาถึง ๓ ปี ๑ เดือน หากรวมเวลาการยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. และออกคำสั่งแก้ไขการเลื่อนเงินเดือนของนาง ว. การหารือกรมบัญชีกลางและการเรียกให้ทายาทคืนเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่เกินสิทธิ จนกระทั่งมีการหารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ใช้ระยะเวลาถึง ๖ ปี ๖ เดือน รวมระยะเวลาตั้งแต่เลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. โดยไม่ถูกต้องจนกระทั่งมีการหารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใช้ระยะเวลาถึง ๑๒ ปี การที่หน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการล่าช้าเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาที่เป็นที่มาของข้อหารือนี้ ซึ่งหากดำเนินการให้รวดเร็วปัญหาที่หารือนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วทำนองเดียวกับที่มีการกำหนดระยะเวลาการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ไว้ด้วย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ ให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วทำนองเดียวกับที่มีการกำหนดระยะเวลาการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอ

(๒) ในการให้คำปรึกษาแก่กระทรวงอุตสาหกรรมในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า กรณีตามข้อหารือ อุตสาหกรรมจังหวัดพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ต่อมาได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ เมื่อปี ๒๕๖๓ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตได้ประกอบกิจการโรงงานมาเป็นเวลาถึง ๒๒ ปี และการเพิกถอนใบอนุญาตฯ ที่มีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้นย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และเมื่อเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตฯ เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รอบคอบก่อนที่จะออกใบอนุญาต ทั้งยังต่ออายุใบอนุญาตโดยปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ถูกต้องเป็นเวลายาวนาน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวิธีการปฏิบัติราชการที่ดี สมควรถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ถูกต้อง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ผู้รับใบอนุญาตและรัฐดังเช่นกรณีนี้อีก เนื่องจากผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอาจเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ให้หน่วยงานของรัฐถือหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ถูกต้อง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ผู้รับใบอนุญาตและรัฐ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสนอ

๑.๓ การเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดในมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. .... ที่ตรวจพิจารณาแล้ว ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๔ โดยร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น ๗ หมวด ดังนี้

(๑) หมวด ๑ บททั่วไป (ร่างข้อ ๑ ถึงร่างข้อ ๑๔) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้ในกรณีที่กฎกระทรวงนี้ไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒) กำหนดให้คำสั่ง ประกาศ และเอกสารอื่นที่จำเป็นตามกฎกระทรวงนี้ เป็นไปตามแบบที่หน่วยงานของรัฐกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๓) กำหนดให้บรรดาประกาศ คำสั่ง คำขอ คำร้อง คำร้องคัดค้าน คำเสนอราคา และเอกสารอื่น รวมทั้งการแจ้งและการอื่นที่ต้องทำตามกฎกระทรวงนี้ให้กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ตามที่หน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายประกาศกำหนด

๔) กำหนดแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย หรือเป็นนิติบุคคลซึ่งสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการ

๕) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งห้ามมิให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองโอน ขาย ยักย้าย หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่อาจยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องได้ทันที

๖) กำหนดหลักเกณฑ์รองรับกรณีที่มีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไปยังบุคคลอื่น โดยให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่มีการยักย้ายถ่ายเทไปแล้วได้

๗) กำหนดประเภทของทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับทางปกครอง

(๒) หมวด ๒ การยึดทรัพย์สิน (ร่างข้อ ๑๕ ถึงร่างข้อ ๔๑) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยึดทรัพย์สิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดประเภททรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธียึด

๒) กำหนดขอบเขตของการยึด โดยให้ยึดได้แต่เพียงประมาณราคาที่ควรจะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง

๓) กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องประเมินความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน โดยในกรณีที่เห็นว่าทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและภาระในการยึด ให้เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองดำเนินการยึดทรัพย์สินนั้น แต่หากเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและภาระในการยึด ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาสั่งงดการยึดทรัพย์สินนั้น

๔) กำหนดหลักเกณฑ์ในการยึด กล่าวคือ ต้องยึดทรัพย์สินในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก ถ้ามีผู้ขัดขวางการยึด ให้เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองมีอำนาจแจ้งขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

๕) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึดทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ผลของการยึดทรัพย์สิน การจัดทำบันทึกรายงานการยึดทรัพย์สินและบัญชีทรัพย์สินที่ยึด และการประเมินราคาทรัพย์สิน

๖) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดและการพิจารณาคำร้องดังกล่าว

(๓) หมวด ๓ การอายัดทรัพย์สิน (ร่างข้อ ๔๒ ถึงร่างข้อ ๕๐) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอายัดทรัพย์สิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดขอบเขตของการอายัด โดยให้อายัดได้เพียงไม่เกินกว่าที่พอจะชำระหนี้ รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง เว้นแต่ทรัพย์สินที่อายัดนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้

๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ผลของการอายัดทรัพย์สิน และวิธีการดำเนินการกับทรัพย์สินที่อายัดแล้ว

๓) กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการกับบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้ชำระเงินหรือส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินตามคำสั่งอายัดทรัพย์สิน

๔) กำหนดหลักเกณฑ์การคัดค้านคำสั่งอายัดทรัพย์สินและการพิจารณาคำร้องคัดค้าน

(๔) หมวด ๔ การขายทอดตลาดทรัพย์สิน (ร่างข้อ ๕๑ ถึงร่างข้อ ๗๐) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดขั้นตอนขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น การออกประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน การแสดงความจำนงเข้าเสนอราคา การวางหลักประกัน ฯลฯ

๒) กำหนดวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ

๓) กำหนดกระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

๔) กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินและการพิจารณาสั่งคำร้อง

๕) กำหนดขั้นตอนการดำเนินการภายหลังการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น การชำระราคาและส่งมอบทรัพย์สิน ฯลฯ

(๕) หมวด ๕ การขอมีสิทธิได้รับชำระเงินส่วนที่เหลือภายหลังการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น (ร่างข้อ ๗๑) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์รองรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดประสงค์จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้ยึดหรืออายัดไว้แล้ว ให้แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์นั้นไว้ เพื่อขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือภายหลังจากหน่วยงานของรัฐที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินได้รับชำระเงินครบถ้วนแล้ว โดยมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการขอเฉลี่ยทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

(๖) หมวด ๖ การถอนการบังคับทางปกครอง (ร่างข้อ ๗๒ และร่างข้อ ๗๓) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอนการบังคับทางปกครอง โดยกำหนดให้มีการถอนการบังคับทางปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองชำระเงินครบถ้วนหรือวางประกันเป็นจำนวนพอชำระหนี้ และกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินด้วยเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่เป็นการเพิกถอนคำสั่งเนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น

สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องได้โดยไม่ต้องถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

(๗) หมวด ๗ การกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (ร่างข้อ ๗๔) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยในกรณีที่เรื่องใดมิได้มีการกำหนดไว้ในหมวด ๑ ถึงหมวด ๖ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่อำนาจของศาลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐโดยการอนุมัติของผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ๑) การมีหนังสือเรียกบุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมาเพื่อการไต่สวนและการสั่งให้ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ๒) การเข้าไปในสถานที่ที่บุคคลอื่นครอบครองอยู่ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือวัตถุอื่นใดที่เกี่ยวข้องอยู่ในสถานที่นั้น และ ๓) การออกคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ขายและโอนให้แก่ผู้ซื้อ

(๘) บทเฉพาะกาล (ร่างข้อ ๗๕) โดยที่ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในหลายเรื่องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับทางปกครองในปัจจุบัน ซึ่งอาจกระทบต่อการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ดังนั้น จึงมีบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้บรรดาการใดเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์เดิมต่อไปได้จนกว่ากระบวนการบังคับทางปกครองจะเสร็จสิ้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังได้พิจารณาร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๓/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ (ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชน การกำหนดค่าตอบแทน และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน พ.ศ. ....) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ เสนอด้วย

๑.๔ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ได้รับ

ผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินที่อาจแบ่งแยกได้และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย โดยต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น ซึ่งที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐมักจะไม่จดแจ้งสิทธิร้องขอค่าทดแทนไว้ในคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าว ประชาชนจึงมิได้ยื่นคำขอค่าทดแทนความเสียหายต่อฝ่ายปกครอง แต่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น รวมทั้งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๕๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีข้อเสนอเป็นสองระยะ (๑) ข้อเสนอระยะสั้น มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจดแจ้งสิทธิในการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายไว้ในคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินที่อาจแบ่งแยกได้ และคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อที่คู่กรณีจะได้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายและใช้สิทธิได้ และ (๒) ข้อเสนอระยะต่อไป มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีหน้าที่แจ้งสิทธิให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทราบถึงสิทธิในการได้รับค่าทดแทนและเงื่อนไขในการใช้สิทธิดังกล่าว โดยกำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอรองรับกรณีดังกล่าวไว้ด้วย เพื่อให้กระบวนการเป็นไปโดยถูกต้องและตรวจสอบได้ และเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการดังกล่าวแล้ว

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

โดยที่มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบกับข้อ ๑๘ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอรายงานผลการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

๒.๑ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

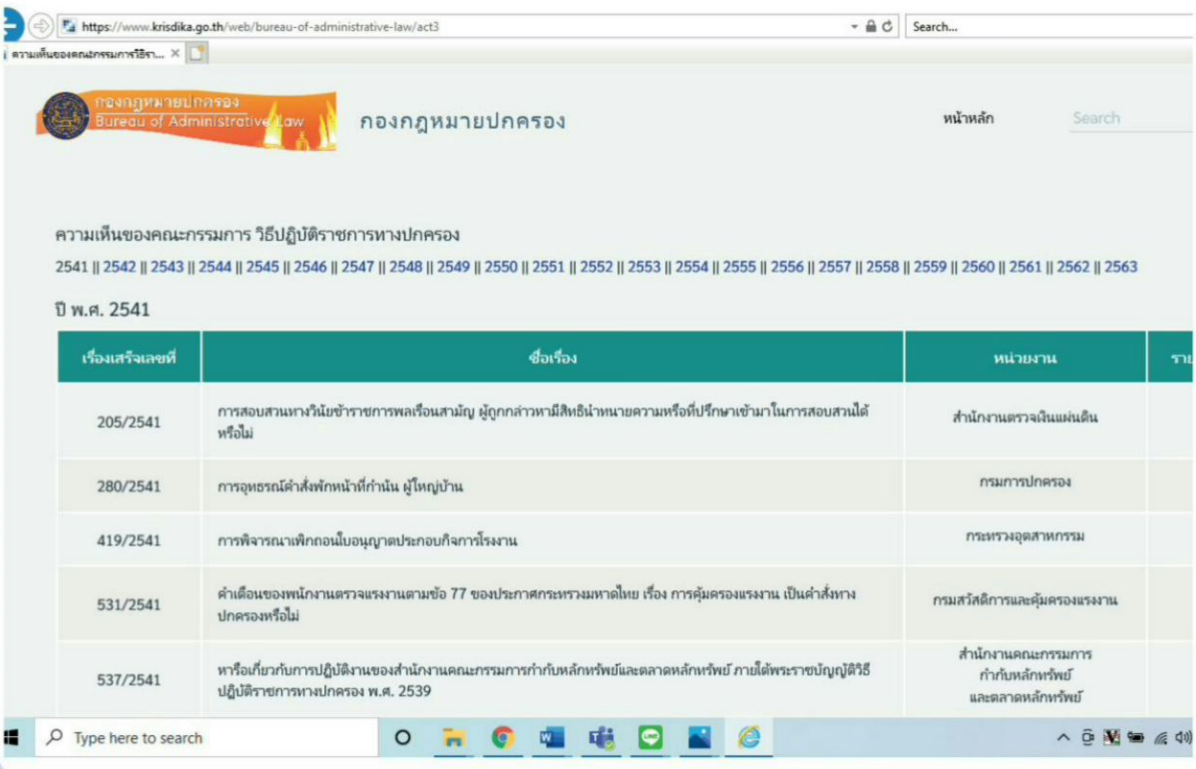
ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อเสนอแนะให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในสองระยะ คือ (๑) ระยะสั้น จัดทำคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจดแจ้งสิทธิในการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายไว้ในคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินที่อาจแบ่งแยกได้ และคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อที่คู่กรณีจะได้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายและใช้สิทธิได้ และ (๒) ระยะต่อไป แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีหน้าที่แจ้งสิทธิให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทราบถึงสิทธิในการได้รับค่าทดแทนและเงื่อนไขในการใช้สิทธิดังกล่าว โดยกำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอรองรับกรณีดังกล่าวไว้ด้วย เพื่อให้กระบวนการเป็นไปโดยถูกต้องและตรวจสอบได้ และเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีนั้น กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อยู่ระหว่างการดำเนินการยกร่างคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและทำการศึกษาเพื่อเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

๒.๒ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง

โดยที่ข้อ ๑๘ (๔) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนจัดทำเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง 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)

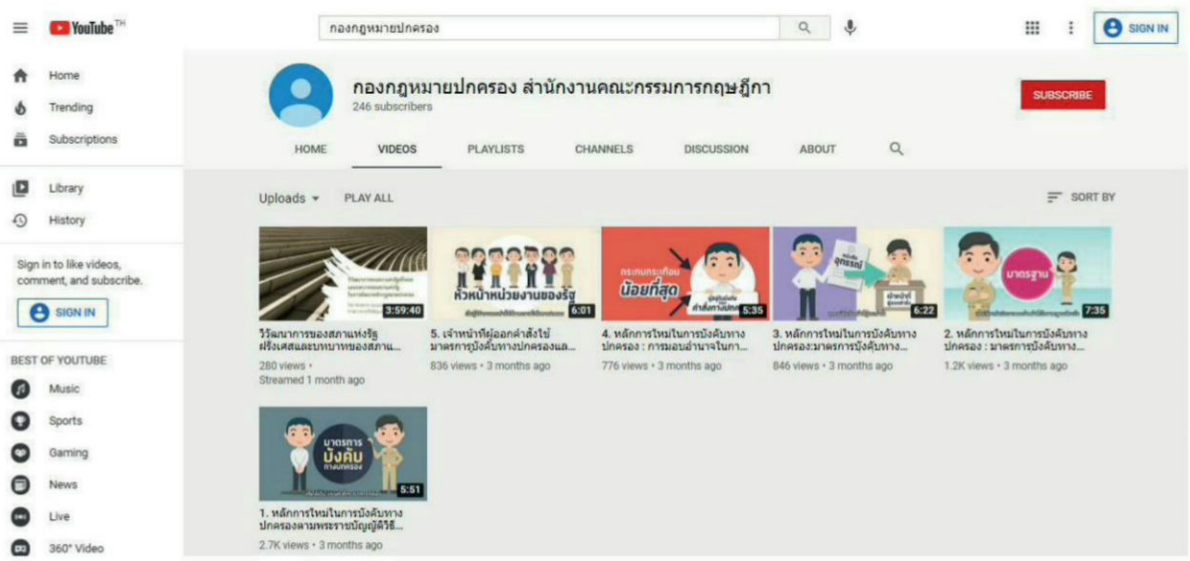




(๒) Facebook ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



(๓) ช่อง YouTube ของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๒.๓ การให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนทั่วไปในการให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อำนวยความสะดวกโดยให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเบื้องต้นทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และสื่อสังคมออนไลน์แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๔ การจัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี พ.ศ. ๒๕๖๔

กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

วันที่	หัวข้อ /โครงการ	หน่วยงาน
๒๙ มกราคม ๒๕๖๔	การพิจารณาทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔	หลักเกณฑ์การยึด การอายัด การขายทอดตลาดทรัพย์สิน กรณีหน่วยงานบังคับทางปกครองเอง	กรมบังคับคดี
๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๔	พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	กรมสรรพสามิต
๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔	กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔	การบังคับทางปกครองตามกฎหมายใหม่กับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายปฏิรูปในอำนาจหน้าที่ของกรมฯ	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔	การพิจารณาทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔	ความรับผิดของรัฐและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	กรมสรรพากร
๓๑ สิงหาคม และ ๑ กันยายน ๒๕๖๔	ความรับผิดของรัฐและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	กรมสรรพากร
๑ และ ๒ กันยายน ๒๕๖๔	หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	กรมสรรพากร

วันที่	หัวข้อ /โครงการ	หน่วยงาน
๘ กันยายน ๒๕๖๔	คำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	กรมส่งเสริมสหกรณ์
๑๓ กันยายน ๒๕๖๔	ให้ความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๑๔ กันยายน ๒๕๖๔	การบังคับคดีทางปกครอง	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
๘ ธันวาคม ๒๕๖๔	เทคนิคการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

ส่วนที่ ๓

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

> ส่วนที่สาม <

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ แม้ว่าได้มีการแก้ไขปัญหาการขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน การยึด การอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันทำให้หลักการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลสัมฤทธิ์ผลได้ ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ และในการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าว กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ได้มีการจัดอบรมด้านการบังคับคดี ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ให้หน่วยงานของรัฐทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว แต่โดยที่การอบรมที่จัดโดยกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดอบรม ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่งในกรุงเทพมหานคร ทำให้มีข้อจำกัดในหลายด้านทั้งในเรื่องจำนวนผู้เข้าร่วมอบรมและความสะดวกในการเข้าร่วมอบรม ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองและเสนอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งยังไม่มีเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว กรณีจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เนื่องจากไม่มีผู้ที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย

๑.๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๔ สรุปความได้ว่า แม้ว่ามาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่เมื่อพิจารณาหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองและหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เพียงสิบห้าวัน เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทางกฎหมาย

ทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีข้อแนะนำว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างเหมาะสมต่อไป กรณีจึงสมควรให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อแนะนำของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยปัจจุบันได้มีการเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ ดังนี้

๒.๑ มอบหมายให้กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ดำเนินการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำหลักสูตรให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้ารับการอบรมให้มากขึ้น โดยอาจทำการศึกษาอบรมผ่านระบบออนไลน์และจัดทำหลักสูตรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีความพร้อมในการจัดทำหลักสูตรด้านการบังคับทางปกครองจัดทำหลักสูตรดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบต่อไป

๒.๒ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อแนะนำของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ ๔

บทความทางวิชาการ


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

ส่วนที่สี่

บทความทางวิชาการ

เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ : ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับขั้นตอนที่สำคัญ

ในปี ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา นอกจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะปฏิบัติหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ยังได้รับผิดชอบตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงที่ต้องออกตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งหลังจากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีการเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายในเดือนเมษายน ๒๕๖๕[๑]

เดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินไว้ว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ทำให้หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาในการพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับการบังคับทางปกครองและใช้ได้เพียงใด และแม้ว่าหน่วยงานของรัฐหลายแห่งจะออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด แต่ระเบียบของหน่วยงานต่าง ๆ ก็กำหนดแนวทางไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดความลักลั่นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในปี ๒๕๖๒ ผู้ตรากฎหมายจึงเห็นว่าสมควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานของรัฐในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในการนี้ ผู้ตรากฎหมายจึงได้กำหนดในมาตรา ๖๓/๑๒ ว่า ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกรณีที่กฎกระทรวงมิได้กำหนดเรื่องใดไว้ จึงจะนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยในส่วนของอำนาจของศาลในการบังคับคดี ให้ถือเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

---

[๑] ราชกิจจานุเบกษา ๒๒ เมษายน ๒๕๖๕ เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๒๕ ก หน้า ๑

ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จากบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๑๒ ดังกล่าวจึงเป็นที่มาในการจัดทำกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕

กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินฯ มีเนื้อหารวมทั้งสิ้น ๗๕ ข้อ แบ่งออกเป็น ๗ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ การยึดทรัพย์สิน หมวด ๓ การอายัดทรัพย์สิน หมวด ๔ การขายทอดตลาดทรัพย์สิน หมวด ๕ การขอมีสิทธิได้รับเงินส่วนที่เหลือภายหลังการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หมวด ๖ การถอนการบังคับทางปกครอง และหมวด ๗ การกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ โดยในการจัดทำกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้นำหลักเกณฑ์ใน**ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**ในเรื่องการบังคับคดีมาปรับใช้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ เพราะหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีความครบถ้วนสมบูรณ์และมีมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับชำระหนี้เงิน ส่วนหลักเกณฑ์อีกส่วนหนึ่งนั้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ โดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีเนื้อหาสาระและรายละเอียดค่อนข้างมาก อีกทั้งหลักเกณฑ์ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่นำหลักการมาจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งนักกฎหมายมีความคุ้นเคยเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ดังนั้น ในบทความนี้จึงไม่ขออธิบายหลักเกณฑ์ทั้งหมดในทุกเรื่อง แต่จะหยิบยกเฉพาะหลักเกณฑ์สำคัญที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณากำหนดขึ้นใหม่เป็นพิเศษสำหรับการบังคับชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น **“นวัตกรรมใหม่”** ได้แก่ (๑) หลักความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน (๒) การดำเนินการต่อบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง และ (๓) การขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือระหว่างหน่วยงานของรัฐ อันเป็นประเด็นที่น่าสนใจและเจ้าหน้าที่ของรัฐสมควรรับทราบไว้

๑. หลักความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน

กฎกระทรวงฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินตามคำสั่งทางปกครองไว้ ไม่ว่าจะเป็นประเภทของทรัพย์สินที่อาจใช้วิธีการยึดได้ การดำเนินการเพื่อยึดทรัพย์สิน หลักเกณฑ์การยึดทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ฯลฯ แต่หลักการที่สำคัญที่ต้องพิจารณาในลำดับแรกก่อนดำเนินการยึดทรัพย์สิน คือ การพิจารณาความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน ตามที่กำหนดในข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘

ตามหลักการใน**ข้อ ๑๗** ก่อนดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องประมาณการ**ค่าใช้จ่าย**และ**ภาระในการยึดทรัพย์สิน** ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายและความพร้อมในการดูแล การเก็บรักษา และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นด้วย รวมทั้งพิจารณาถึง**โอกาสในการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้** และ**เงินที่จะได้จากการขายทอดตลาด** เพื่อประเมินความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน

จากหลักการตามข้อ ๑๗ ดังกล่าว ในการประเมินความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจึงต้องพิจารณาว่า ทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ได้สืบพบนั้น มีโอกาสที่จะขายทอดตลาดได้หรือไม่ ดังนี้ หากเป็นทรัพย์สินที่ไม่น่าจะมีผู้สนใจซื้อในการขายทอดตลาด เช่น เครื่องซักผ้าที่ใช้งานมาเป็นเวลานานและอยู่ในสภาพไม่สมบูรณ์ ย่อมเป็นทรัพย์สินที่มีโอกาสในการขายทอดตลาดได้น้อยหรือไม่มีเลย จึงเป็นทรัพย์สินที่ไม่คุ้มค่าที่จะทำการยึด ส่วนทรัพย์สินอื่น ๆ ที่มีโอกาสขายทอดตลาดได้ เช่น รถยนต์ที่ใช้งานมาไม่นานและยังอยู่ในสภาพดี หรือวัตถุโบราณที่มีผู้สนใจสะสม ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า

จะมีผู้สู้ราคาในการขายทอดตลาดและพร้อมจะซื้อในราคาเท่าใด ส่วนการพิจารณาค่าใช้จ่ายและภาระในการยึดทรัพย์สินนั้น มีขอบเขตครอบคลุมบรรดาค่าใช้จ่ายทั้งหลายทั้งปวงตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนการดำเนินการยึดทรัพย์สินจนถึงขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น ค่าใช้จ่ายในการขนย้ายทรัพย์สินมายังหน่วยงานหรือค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนให้เก็บรักษาและดูแลทรัพย์สิน หากเป็นทรัพย์สินบางประเภทที่หน่วยงานของรัฐไม่มีสถานที่สำหรับเก็บรักษาหรือจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้ในสถานที่ซึ่งจัดไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้ ในการพิจารณาความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจะต้องนำจำนวนเงินประมาณการที่จะได้จากการขายทอดตลาดมาหักด้วยจำนวนเงินประมาณการค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น หากผลลัพธ์ยังเป็นบวกและมีจำนวนเงินเหลือพอสมควร ก็ถือว่ามีความคุ้มค่าในการดำเนินการยึดทรัพย์สินมาขายทอดตลาด ตัวอย่างเช่น ประมาณการเงินที่จะได้จากการขายทอดตลาดไวน์ห้าขวดเป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ขณะที่มีค่าใช้จ่ายในการยึดและเก็บรักษาไวน์ (เนื่องจากต้องจ้างเอกชนให้เก็บรักษาในตู้ควบคุมอุณหภูมิ) เป็นเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ย่อมถือว่ามีความคุ้มค่าที่จะยึดทรัพย์สินดังกล่าวมาขายทอดตลาดได้

เมื่อพิจารณาความคุ้มค่าในการยึดทรัพย์สินตามหลักการข้างต้นแล้ว เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดใน**ข้อ ๑๘** โดยกรณีที่เห็นว่า ทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและภาระในการยึด ให้**ขออนุมัติยึดทรัพย์สิน**โดยจัดทำคำสั่งยึดทรัพย์สินเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาลงนาม ส่วนกรณีที่เห็นว่า ทรัพย์สินใดไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและภาระในการยึด ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณา**สั่งงดการยึดทรัพย์สิน** ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐนี้สอดคล้องกับหลักในการบริหารราชการที่ว่า หน่วยงานของรัฐพึงดำเนินภารกิจที่คุ้มค่า ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

ในบางกรณี อาจเป็นไปได้ว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินแล้วเนื่องจากเห็นว่าคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและภาระในการยึด แต่ต่อมาปรากฏว่า **ทรัพย์สินนั้นไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและภาระในการยึดหรือไม่อาจดูแลหรือเก็บรักษาทรัพย์สินนั้นได้** เช่น กรณีที่ได้ยึดฟาร์มจระเข้ของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเห็นว่า เมื่อจระเข้โตแล้วน่าจะมีผู้สนใจซื้อเพื่อนำหนังและเนื้อไปใช้ประโยชน์ แต่ปรากฏว่า ในการเลี้ยงจระเข้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นทุกวันทั้งค่าอาหารและค่ารักษาพยาบาลจระเข้ที่เจ็บป่วยจนไม่คุ้มค่าที่จะดูแลต่อ อีกทั้งฟาร์มจระเข้ตั้งอยู่ในที่ลุ่ม หากเกิดน้ำท่วมมีความเสี่ยงที่จระเข้จะหนีออกจากฟาร์มลงสู่แหล่งน้ำและเป็นอันตรายต่อประชาชน ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหากเกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองอาจเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาสั่งคืนฟาร์มจระเข้นั้นแก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งหากผู้อยู่ในบังคับฯ ไม่ยอมรับคืน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็อาจสั่งให้จำหน่ายฟาร์มจระเข้โดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่เห็นสมควรเพื่อจะได้รับเงินจากการขายทอดตลาดหรือการจำหน่ายโดยวิธีอื่นที่สะดวกรวดเร็วมากกว่าหรือจะดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

๒. การดำเนินการต่อบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง

การอายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะอายัด **"สิทธิเรียกร้อง"** ของผู้อยู่ในบังคับฯ ที่จะเรียกให้บุคคลภายนอกชำระเงินหรือส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้อย่างอื่น เช่น กรณีที่ผู้อยู่ในบังคับฯ ได้ฝากเงินกับสถาบันการเงิน หรือกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับฯ ได้สั่งซื้อสินค้าและชำระเงินแก่ผู้ขายแล้ว และรอการส่งมอบสินค้านั้น ในกรณีเช่นนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมออก**คำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง**ของผู้อยู่ในบังคับฯ โดยแจ้งให้บุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินมิให้ชำระหนี้แก่ผู้อยู่ในบังคับฯ แต่ให้**ชำระเงิน**หรือ**ส่งมอบทรัพย์สิน** แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามเวลาหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองกำหนดได้ และ**หากถึงกำหนดเวลา**ที่บุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินต้องชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมี**หนังสือแจ้ง**บุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินให้ดำเนินการชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐ**ภายในสิบห้าวัน**นับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง

หากครบกำหนดเวลาตามหนังสือแจ้งแล้ว หากบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินยังไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้ง กล่าวคือ มิได้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐไม่จำต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้บุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินแต่อย่างใด เพราะ**ข้อ ๔๗** แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดให้**หัวหน้าหน่วยงานของรัฐโดยอนุมัติของผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานชั้นเหนือขึ้นไป** อาจบังคับทางปกครองแก่บุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินเสมือนเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๓๒๕ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งหมายความว่า บุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินอาจถูกบังคับทางปกครองได้เฉกเช่นเดียวกับกรณีที่ศาลบังคับคดีแก่บุคคลภายนอกเสมือนว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาฉันใดฉันนั้น ดังนี้ หากบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำสั่งอายัดทรัพย์สินและภายในกำหนดเวลาตามหนังสือแจ้ง หน่วยงานของรัฐย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินมาชำระเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ ตามตัวอย่างดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง นายดำเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งต้องชดใช้เงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของกรมการปกครอง เมื่อปรากฏว่านายดำได้ให้**นายแดง**กู้ยืมเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท กรมการปกครองย่อมมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องที่นายดำมีต่อนายแดงได้ และเมื่อถึงกำหนดที่นายแดงต้องชำระเงินตาม**สัญญากู้ยืมเงิน**คืนให้แก่นายดำแล้ว กรมการปกครองย่อมมีหนังสือแจ้งนายแดงให้ชำระเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมการปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งได้ หากนายแดงไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมการปกครองโดยอนุมัติของปลัดกระทรวงมหาดไทยย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนายแดงได้ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายแดงมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน

กรณีที่สอง นายขาวมีหน้าที่ต้องชำระเงินแก่กรมสรรพากรจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ตามคำสั่งเรียกให้คืนเงินภาษีที่ได้รับคืนเกินสิทธิตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่านายขาวมีเงินฝากอยู่ใน**บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ธนาคาร X** จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท กรมสรรพากรย่อมมีหนังสือแจ้งธนาคารฯ ขออายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากดังกล่าวและให้โอนเงินในบัญชีจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทให้แก่กรมสรรพากรภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง หากธนาคารฯ ไม่โอนเงินให้แก่กรมสรรพากรภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมสรรพากรโดยอนุมัติของปลัดกระทรวงการคลังย่อมใช้มาตรการทางปกครองกับธนาคารฯ ได้ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของธนาคารฯ มาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน

ข้อกำหนดของกฎกระทรวงฯ ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการบังคับตามคำสั่งอายัดทรัพย์สิน (สิทธิเรียกร้อง) ต่อบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินได้เองนี้ ย่อมช่วยให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพราะสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว ไม่ต้องรอคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

ทั้งนี้ นอกจากบุคคลภายนอกหรือสถาบันการเงินอาจถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว ยังอาจถูก**ดำเนินคดีอาญาฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน**ได้อีกด้วย ตามที่กำหนดในข้อ ๔๗ แห่งกฎกระทรวงฯ เพราะการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นการขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งมีโทษอาญาตามมาตรา ๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๓. การขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือระหว่างหน่วยงานของรัฐ

หลักเกณฑ์อีกเรื่องหนึ่งซึ่งกำหนดขึ้นเป็นพิเศษสำหรับการบังคับชำระหนี้เงินตามกฎกระทรวงฯ คือ การขอรับเงินส่วนที่เหลือจากหน่วยงานของรัฐที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ ๗๑ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอื่นที่เป็น**เจ้าหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง**ของลูกหนี้รายเดียวกันกับที่ทรัพย์สินถูกยึดและขายทอดตลาดสามารถใช้สิทธิขอรับเงินส่วนที่เหลือจากการขายทอดตลาดจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ กลไกดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อ**ช่วยเหลือ**หรือ**อำนวยความสะดวก**แก่หน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำสั่งทางปกครองของลูกหนี้รายเดียวกันที่จะได้ไม่ต้องดำเนินการสืบหาทรัพย์สินและยึดมาขายทอดตลาดเอง ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ว่า **หน่วยงานของรัฐต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติราชการ**นั่นเอง

ตามข้อ ๗๑ แห่งกฎกระทรวงฯ กรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดประสงค์จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้ยึดหรืออายัดไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นอาจแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือภายหลังจากหน่วยงานของรัฐที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินได้รับชำระเงินครบถ้วนแล้ว โดยการแจ้งดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนการคืนเงินที่เหลือให้ผู้ถูกยึดหรือผู้ถูกอายัดนั้นหรือบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิได้รับ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ขายทอดตลาดทรัพย์สินและหักเงินที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง และได้รับชำระเงินรวมทั้งดอกเบี้ยโดยครบถ้วนแล้ว ยังมีเงินเหลือจากการชำระ หน่วยงานของรัฐนั้นต้องชำระเงินที่เหลือให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ขอรับชำระเงิน โดยกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือมากกว่าหนึ่งแห่ง การชำระเงินส่วนที่เหลือก็ต้องดำเนินการ**ตามลำดับก่อนหลัง**ของการแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ทั้งนี้ กรณีที่มีการชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐที่ขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือแล้ว ยังเหลือเงินอีก เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องสั่งคืนเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้ถูกยึดหรืออายัดหรือบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิได้รับต่อไป

มีข้อควรสังเกตว่า ในการดำเนินการขอรับเงินและชำระเงินส่วนที่เหลือระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น ข้อ ๗๑ แห่งกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการ**ขอเฉลี่ยทรัพย์**ตามมาตรา ๓๒๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า กรณีดังกล่าวมิใช่การขอเฉลี่ยทรัพย์ระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง แต่เป็นการขอรับเงินส่วนที่เหลือจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงฯ มิใช่ตามบทบัญญัติว่าด้วยการขอเฉลี่ยทรัพย์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องนี้ จึงขอยกตัวอย่างการขอรับเงินส่วนที่เหลือระหว่างหน่วยงานของรัฐดังกรณีต่อไปนี้

กรมเจ้าท่าได้ยึดบ้านพร้อมที่ดินของ**นายดำ**ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมาขายทอดตลาด ซึ่งปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นทราบว่ากรมเจ้าท่าได้ยึดทรัพย์สินของนายดำมาขายทอดตลาด จึงแจ้งขอรับเงินส่วนที่เหลือจากการขายทอดตลาดต่อกรมเจ้าท่าตามลำดับ ดังนี้

(๑) **เทศบาลนครนนทบุรี**ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำสั่งให้นายดำ**ชำระค่าปรับบังคับการ**จำนวน **๔๐,๐๐๐ บาท** สำหรับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร และ

(๒) **สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย**ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำสั่งเรียกให้นายดำ**ชำระเงินค่าเสียหายเบื้องต้น**ที่สำนักงานฯ ได้จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยไปก่อนเพื่อคืนแก่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย**จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท**

กรณีนี้เมื่อกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่าได้เงินจำนวน **๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท** เมื่อหักค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง แล้ว กรมเจ้าท่าได้รับชำระเงินค่าสินไหมทดแทนรวมทั้งดอกเบี้ยครบถ้วน แต่**ยังเหลือเงิน**อีก **๑๐๐,๐๐๐ บาท** กรมเจ้าท่าจึงต้อง**ชำระเงินส่วนที่เหลือ**นั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกสองแห่ง ทั้งนี้ **ตามลำดับการแจ้งก่อนหลัง** ได้แก่

(๑) เทศบาลนครนนทบุรีได้รับเงินจำนวน **๔๐,๐๐๐ บาท**

(๒) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยได้รับเงินจำนวน **๓๐,๐๐๐ บาท**

เมื่อชำระเงินส่วนที่เหลือให้แก่หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งแล้ว ยังเหลือเงินอีก **๓๐,๐๐๐ บาท** เจ้าพนักงานจึง**สั่งคืนเงิน**ที่เหลือให้แก่นายดำผู้ถูกยึดทรัพย์สินต่อไป

ประเด็นต่าง ๆ ที่ได้ยกขึ้นกล่าวข้างต้นนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้มีเนื้อหารายละเอียดจำนวนมาก กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีแนวคิดที่จะจัดทำคำอธิบายกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในโอกาสต่อไป

ส่วนที่ ๕

ภาคผนวก


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

ภาคผนวก ก.

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่น่าสนใจ

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๗/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

เทศบาลตำบลทาสบเส้าได้มีหนังสือ ด่วน ที่ ลพ ๕๒๓๐๑/๘๕ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลทาสบเส้า อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่จำนวน ๗ ราย ซึ่งได้เบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ตรงกับความเป็นจริง และได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ แต่เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย เพิกเฉยไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เทศบาลตำบลทาสบเส้า โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน จึงได้ออกคำสั่งเทศบาลตำบลทาสบเส้า ที่ ๔๒๐/๕๖๓ เรื่อง ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

๒. เทศบาลตำบลทาสบเส้า ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ลพ ๕๒๓๐๑/ว ๑๕๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองและคู่สมรส รวมจำนวน ๑๑ ราย โดยได้ขอข้อมูลไปยังกรรมการและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และต่อมาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ วค. ๑๓๙/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ แจ้งว่าตลาดหลักทรัพย์ฯ ดำเนินการเป็นศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน มิได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ จึงไม่มีข้อมูลการถือครองหลักทรัพย์ของบุคคลดังกล่าวอยู่ในความครอบครอง โดยข้อมูลดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด

๓. เทศบาลตำบลทาสบเส้า จึงได้มีหนังสือ ลับ ที่ ลพ ๕๒๓๐๑/๐๐๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๔ เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ถึงนายทะเบียนหลักทรัพย์ บริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองและคู่สมรส รวมจำนวน ๑๑ ราย และต่อมาบริษัทฯ ได้มีหนังสือบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ทลผ. ๒๔๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ แจ้งว่าบริษัทฯ ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลการถือครองหลักทรัพย์ของบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีรายชื่อในเอกสารดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๒๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้บริษัทฯ ในฐานะนายทะเบียนหลักทรัพย์สามารถเปิดเผยข้อมูลการถือครองหลักทรัพย์ที่ได้ล่วงรู้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ได้เฉพาะในกรณีที่ผู้ขอตรวจสอบเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์นั้นหรือบุคคลที่ได้รับความยินยอมจากผู้ถือหลักทรัพย์หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายในการขอตรวจสอบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วน ที่ นร ๐๙๑๑/๔๒ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. เทศบาลตำบลทาสบเส้าจึงขอหารือว่า เทศบาลตำบลทาสบเส้าในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือเป็นบุคคลที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดฯ ที่สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหลักทรัพย์ตามมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จากบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ได้หรือไม่ หากไม่สามารถสอบถามข้อมูลดังกล่าวจากบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ได้แล้ว เทศบาลตำบลทาสบเส้าสามารถสอบถามข้อมูลหลักทรัพย์จากหน่วยงานใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของเทศบาลตำบลทาสบเส้า โดยมีผู้แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด และผู้แทนเทศบาลตำบลทาสบเส้า เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ว่า บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ เป็นบริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นบริษัทซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ ของทุนจดทะเบียน อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๒๒๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์และเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. และมีสถานที่ทำการของบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ อยู่ในสถานที่เดียวกับตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยในการดำเนินงานตามภารกิจของบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ได้มีการจัดจ้างบุคลากรของตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อปฏิบัติงานให้กับบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ด้วย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของเทศบาลตำบลทาสบเส้าประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวคือ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองตามหนังสือสอบถามของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า มาตรา ๖๓/๑๐[๑] (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง

---

[๑] มาตรา ๖๓/๑๐ เพื่อประโยชน์ในการบังคับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจ

(๑) มีหนังสือสอบถามสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

(๒) มีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเนื่องจากมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทันที และเมื่อเหตุขัดข้องสิ้นสุดลงให้แจ้งยกเลิกหนังสือดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หน่วยงานตาม (๑) ที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการตาม (๑) ให้ถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกฎหมายอื่น

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ของหน่วยงานของรัฐในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจสอบถามตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนซึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ให้ถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และกฎหมายอื่น แต่หากไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นแนวทางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๕๙/๒๕๖๒[๒]

โดยที่มาตรา ๑๕๓[๓] (๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กำหนดให้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ อันได้แก่ ธุรกิจให้บริการเกี่ยวกับหลักทรัพย์จดทะเบียนโดยเป็นสำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์ ธุรกิจให้บริการด้านข้อมูลเกี่ยวกับหลักทรัพย์ หรือธุรกิจทำนองเดียวกัน ประกอบกับมาตรา ๒๒๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กำหนดให้ตลาดหลักทรัพย์สามารถประกอบการดังกล่าวได้โดยมิต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต และมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คำว่า “ตลาดหลักทรัพย์” ในกรณีนี้หมายความรวมถึงบริษัทจำกัดที่ตลาดหลักทรัพย์จัดตั้งขึ้นและถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น และโดยที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้จัดตั้งบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นบริษัทซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ ของทุนจดทะเบียน เพื่อทำหน้าที่สำคัญสองประการ คือ การเป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์และการเป็นนายทะเบียน

---

[๒] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้บังคับต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๒๔๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงผู้อำนวยการธนาคารออมสิน

[๓] มาตรา ๑๕๓ ให้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ขึ้นเรียกว่า “ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกันดังนี้

(๑) จัดให้มีการให้บริการเป็นศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน รวมตลอดถึงการจัดระบบและวิธีการซื้อขายหลักทรัพย์ในศูนย์ดังกล่าว

(๒) ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ อันได้แก่ ธุรกิจให้บริการเกี่ยวกับหลักทรัพย์จดทะเบียนโดยเป็นสำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์ ธุรกิจให้บริการด้านข้อมูลเกี่ยวกับหลักทรัพย์ หรือธุรกิจทำนองเดียวกัน

(๓) ประกอบธุรกิจอื่นใดนอกจาก (๑) และ (๒) โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต.

ตลาดหลักทรัพย์ตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

[๔] มาตรา ๒๒๔ ในกรณีที่ตลาดหลักทรัพย์ประกอบการเป็นสำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ หรือนายทะเบียนหลักทรัพย์ ให้ประกอบการได้โดยมิต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ทั้งนี้ ให้ตลาดหลักทรัพย์ประกอบการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๒๓

คำว่า “ตลาดหลักทรัพย์” ตามวรรคหนึ่งและที่จะกล่าวต่อไปในส่วนนี้ให้หมายความรวมถึงบริษัทจำกัดที่ตลาดหลักทรัพย์จัดตั้งขึ้นและถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

หลักทรัพย์ ประกอบกับบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกับตลาดหลักทรัพย์ฯ และได้มีการจ้างบุคลากรของตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อปฏิบัติงานในบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ด้วย ดังนั้น คำว่า "ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย" ในฐานะนายทะเบียนหลักทรัพย์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๓/๑๐[๕] (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงหมายความรวมถึงนิติบุคคลอื่นที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้น ได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์และเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายด้วย

เมื่อการขอข้อมูลหลักทรัพย์จากบริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) ประกอบมาตรา ๖๓/๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ จึงมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการให้ข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๓๑๖[๖] แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ และไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๒๒๐[๗] แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๖] มาตรา ๓๑๖ ผู้ใดล่วงรู้กิจการของบุคคลใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือล่วงรู้ข้อมูลใดจากการเปิดเผยของบุคคลที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการหรือข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการ หรือตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเปิดเผยตามอำนาจหรือหน้าที่

(๒) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี

(๓) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์

(๕) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) การเปิดเผยแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทั้งในประเทศ และต่างประเทศที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในด้านตลาดเงิน ตลาดทุน ผู้สอบบัญชี สินค้าหรือตัวแปรของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๗) การเปิดเผยเมื่อได้รับความเห็นชอบจากบุคคลดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร

[๗] มาตรา ๒๒๐ ผู้ใดได้ล่วงรู้กิจการของบริษัทใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยของบริษัทจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามอำนาจหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ความเป็นคำสั่งทางปกครองของคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๔๔๓ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ตรวจสอบงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลัก โดยมีข้อทักท้วงการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินการ ๒ โครงการ คือ ๑) โครงการงานวันเด็กแห่งชาติประจำปี ๒๕๕๘ จำนวนเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท และ ๒) โครงการประเพณีสงกรานต์ จำนวนเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้แล้ว จึงไม่ควรขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงให้เรียกเงินส่งคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักได้มีหนังสือชี้แจงต่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์แล้ว แต่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เห็นว่าไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะหักล้างข้อทักท้วงได้ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักจึงมีหนังสือชี้แจงเหตุผลและรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักได้เบิกจ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจนหมดจากนั้นจึงเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ เมื่อมีเงินเหลือจ่ายจากทั้งสองโครงการกลับไม่นำส่งคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นการปฏิบัติไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ จึงวินิจฉัยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักนำเงินเหลือจ่ายทั้งสองโครงการจำนวนเงิน ๓๐,๕๓๕ บาท ส่งคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักมีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๔๕ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประจวบคีรีขันธ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น เห็นควรยกอุทธรณ์และรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณารายงานของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ข้อทักท้วงของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และคำอุทธรณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักแล้ว มีความเห็นดังนี้

๒.๑ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นฯ เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์วินิจฉัยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักปฏิบัติตามความเห็นของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงยังมิใช่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป มิได้มีผลบังคับเด็ดขาดให้ต้องนำเงินคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามผลการตรวจสอบที่ได้รับแจ้งแต่อย่างใด หากองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักได้ดำเนินการตามความเห็นแล้วพบว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลัก และได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย คำสั่งดังกล่าวจึงจะเป็นคำสั่งทางปกครอง

๒.๒ เมื่อคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๑๐๓ ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่มีเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์และไม่ต้องรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อโปรดพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๓. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นสอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการตามบทบัญญัติมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จึงเป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ยังมิได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักและเจ้าหน้าที่ในสังกัดแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๑/๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า การแจ้งคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการใช้อำนาจตามข้อ ๑๐๓ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน

และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือประเด็นข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๔. คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วมีความเห็นว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๑/๒๕๕๗ ที่วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นการใช้อำนาจในการควบคุมดูแลผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามข้อ ๑๐๓ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ แล้ว หน่วยงานก็ต้องแจ้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาอีกครั้ง หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วยก็จะให้หารือกระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในทางบริหารก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๑๐๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อชี้แจงแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหนังสือดังกล่าว เกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" หมายความถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ เมื่อคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เกี่ยวกับข้อทักท้วงของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามข้อ ๑๐๓[๖] แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗[๗] ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕[๔] และมาตรา ๘๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้องตามกฎหมาย คำวินิจฉัยดังกล่าวก่อให้เกิดหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักที่ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐๓ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ โดยจะต้องนำเงินเหลือจ่ายทั้งสองโครงการเป็นจำนวนเงิน ๓๐,๕๓๕ บาท ส่งคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

---

[๓] 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

[๖] ข้อ ๑๐๓ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะหักล้างข้อทักท้วง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย

[๗] ระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

[๔] มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่มีผลเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

[๕] มาตรา ๘๘ ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ ฯลฯ

๕

ประจวบคีรีขันธ์ ตามข้อ ๑๐๓ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลักและเป็นคำสั่งทางปกครอง

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๗/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น
ของข้าราชการที่เสียชีวิต

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๒๘๕/๔๐๓ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๘๔/๒๕๕๗ เรื่อง ยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗ ยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ กรณีการเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ เนื่องจากนาง ว. มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด และได้แก้ไขคำสั่งแนบท้ายอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้าย แต่เนื่องจากนาง ว. ได้เสียชีวิตลงเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ และได้มีการสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาท ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๒.๘/๑๓/๐๑๑๕๐๗ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖ แล้ว ต่อมา สพฐ. ได้หารือกรมบัญชีกลางว่าการยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นดังกล่าว ทำให้เงินเดือนของข้าราชการรายนี้ลดลง จะมีผลต่อเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้จ่ายให้กับทายาทไปแล้วหรือไม่ โดยกรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือว่า ให้คำนวณบำเหน็จตกทอดจากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่มีการแก้ไขใหม่คูณด้วยเวลาราชการของผู้ตาย และหากได้จ่ายบำเหน็จตกทอดให้กับทายาทไปแล้ว ส่วนราชการก็ต้องดำเนินการเรียกเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้จ่ายให้กับทายาทส่วนที่เกินสิทธิ จำนวน ๔๐๕,๐๕๐.๗๐ บาท แต่ทายาทของผู้ตายได้ปฏิเสธไม่คืนบำเหน็จตกทอด ทั้งนี้ สพฐ. ได้สรุปข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐาน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. นาง ว. ตำแหน่งนิติกร ๗ ว ตำแหน่งเลขที่ อ ๓๔ ได้รับการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ตำแหน่งเลขที่เดิม ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ เรื่อง เลื่อนบุคลากรทางการศึกษาอื่น ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒

๒. เมื่อนาง ว. ได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีการสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทแล้วในอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของตำแหน่งนิติกร ๘ ว ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๒.๘/๑๓/๐๑๑๕๐๗ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖

๓. สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ แจ้งว่า การเลื่อนและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ของนาง ว. ซึ่งได้รับ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๕๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

วุฒินิติศาสตรบัณฑิต เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ พิจารณานำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ มานับเป็นระยะเวลาขั้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกร โดยนับให้ครึ่งหนึ่ง และตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ มานับเป็นระยะเวลาขั้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกรโดยนับให้เต็มเวลานั้นไม่อาจนำมาพิจารณานับรวมได้ เนื่องจากงานที่ได้รับมอบหมายในช่วงเวลาดังกล่าวมิได้เป็นงานกฎหมายตามมาตรฐานตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งนิติกร ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๑๘ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ และการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น งานดังกล่าวมิได้เป็นงานที่นาง ว. ปฏิบัติเต็มเวลา ดังนั้น จึงไม่อาจนับเต็มเวลาได้ จึงขอให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ดำเนินการยกเลิกคำสั่งที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ ทั้งนี้ ให้ตรวจสอบว่าหากได้มีการแต่งตั้งหรือเลื่อนเงินเดือนหรือดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการรายนี้ ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แล้วรายงานให้ ก.ค.ศ. ทราบ

๔. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๘๔/๒๕๕๗ เรื่อง ยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗ โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗ ให้ยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ กรณีการเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นดังกล่าว และได้ออกคำสั่งแก้ไขการเลื่อนเงินเดือนของนาง ว. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖

๕. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๕๙/๔๒๖๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ หารือกรมบัญชีกลาง กรณีการยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ ทำให้เงินเดือนของนาง ว. ลดลง จะมีผลต่อเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้จ่ายให้กับทายาทไปแล้วหรือไม่อย่างไร

๖. กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๒๗๓๐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงาน ก.ค.ศ. ตอบข้อหารือว่า เมื่อนาง ว. ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนิติกร ๘ ว ตามคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ และต่อมาได้มีคำสั่ง ที่ ๒๘๔/๒๕๕๗ฯ ยกเลิกคำสั่งเลื่อนตำแหน่งดังกล่าว และคำสั่ง ที่ ๓๒๖/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีบัญชีรายละเอียดการแก้ไขคำสั่งแนบท้าย โดยบัญชีรายละเอียดดังกล่าวได้แก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายจากเดิม ๕๐,๔๔๐ บาท เป็นอัตรา ๓๙,๖๓๐ บาท และให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ กรณีที่หารือดังกล่าวเมื่อกฎหมายบัญญัติว่าบำเหน็จตกทอดให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการของผู้ตาย ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนวณบำเหน็จตกทอดจากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่มีการแก้ไขใหม่คูณด้วยเวลาราชการของผู้ตาย และหากได้จ่ายบำเหน็จตกทอดให้กับทายาทไปแล้ว ส่วนราชการก็ต้องดำเนินการเรียกเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้จ่ายให้กับทายาทในส่วนที่เกินสิทธิคืน ซึ่งต่อมา สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/๕๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผลการตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ทราบ

๗. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๕๙/๖๔๔ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งทายาทของนาง ว. ให้ส่งคืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้รับเกินสิทธิ จำนวน ๔๐๕,๐๕๐.๗๐ บาท แต่ทายาทของนาง ว. เพิกเฉย โดยสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษาฯ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๕๙/๑๙๐๗ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แจ้งให้ทายาทของนาง ว. ส่งคืนเงินบำเหน็จตกทอดอีกครั้งหนึ่ง

๘. นาย ก. ทายาทของนาง ว. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาฯ โต้แย้งว่า การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนตำแหน่งของนาง ว. ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้ดำเนินการภายหลังจากที่นาง ว. เสียชีวิตแล้วเป็นระยะเวลากว่า ๑ ปี และไม่แจ้งคำสั่งเพิกถอนให้แก่นาง ว. หรือทายาท เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเพิกถอนดังกล่าวได้ใช้สิทธิตามขั้นตอนของกฎหมาย การกระทำของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งเพิกถอนดังกล่าวดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่นาง ว. ถึงแก่ความตายและทายาทได้รับเงินบำเหน็จตกทอดนั้น คำสั่งเลื่อนตำแหน่งดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับได้และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สพฐ. พิจารณาแล้ว จึงขอหารือข้อกฎหมายในกรณีดังกล่าว พร้อมทั้งได้มีความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในประเด็น ดังต่อไปนี้

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> กรณีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ มีคำสั่ง ที่ ๒๘๔/๒๕๕๗ฯ ให้ยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ นั้น เห็นว่า คำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ แต่งตั้งให้นาง ว. ตำแหน่งนิติกร ๗ ว ตำแหน่งเลขที่ อ ๓๔ ได้รับการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ตำแหน่งเลขที่เดิม นั้น เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนาง ว. จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อการเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ซึ่งมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด จึงทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นคำสั่งที่ทำให้นาง ว. มีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการได้รับเงินเดือน ทรัพย์สิน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับ เพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่และมีความรับผิดชอบตามตำแหน่งนั้น ๆ ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านาง ว. ได้เสียชีวิตลงเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ ย่อมทำให้สภาพบุคคลของนาง ว. สิ้นสุดลงด้วยความตายแล้ว ตามมาตรา ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้ออกคำสั่ง ที่ ๒๘๔/๒๕๕๗ฯ ให้ยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ เป็นการออกคำสั่งภายหลังจากที่นาง ว. ได้เสียชีวิตแล้ว ย่อมไม่อาจอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๖๒ และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๘๙๘/๒๕๕๔ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

<u>ประเด็นที่สอง</u> คำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ที่ ๓๒๕/๒๕๕๗ เรื่อง ยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ และคำสั่ง ที่ ๓๒๖/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่แก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนของผู้ตายนั้น เห็นว่า เมื่อคำสั่ง ที่ ๒๘๔/๒๕๕๗ฯ ให้ยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้นแล้ว จึงส่งผลให้คำสั่ง

ที่ ๓๒๕/๒๕๕๗ฯ และคำสั่ง ที่ ๓๒๖/๒๕๕๗ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากอาศัยเหตุผลดังกล่าวในการทำคำสั่งนั้น ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สพฐ. และ ก.ค.ศ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ก่อนที่นาง ว. เสียชีวิตลง สำนักงาน ก.ค.ศ. มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/๖๔๗ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ ว่า การแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด เนื่องจากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ครบ ๘ ปี โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ จากนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงได้ขอให้นาง ว. ส่งเอกสารเพิ่มเติมเพื่อขอทบทวนการพิจารณายกเลิกคำสั่ง โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๕๙/๓๙๗๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ เพื่อขอให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ทบทวนการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว พร้อมส่งเอกสารเพิ่มเติมที่นาง ว. ได้ส่งมาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วเห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากข้าราชการผู้รับคำสั่งเสียชีวิตไปแล้วเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของผู้นั้นกลายเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายไปด้วยหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง[๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและการแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะ หรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์

---

[๑]มาตรา ๖๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับการแต่งตั้ง ให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะ หรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือผู้สั่งสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่มีอำนาจสั่ง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน ในกรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะอนุมัติให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะในกรณีนั้นเป็นพิเศษเฉพาะราย

และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งสั่งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน ในกรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะอนุมัติให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะในกรณีนั้นเป็นพิเศษเฉพาะราย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต ๒ ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่งนิติกรตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๑๘ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรายดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ (๔)[๒] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ จึงต้องสั่งให้นาง ว. กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมโดยไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการได้รับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น โดยไม่รวมถึงบุคคลอื่นผู้สืบสิทธิจากข้าราชการคนดังกล่าว

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของนาง ว. เป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ และคำสั่งนั้นมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนาง ว. จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการ

---

[๒]มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ในสถานศึกษา ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ฯลฯ ฯลฯ

[๓]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

กฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๖๒[๔] เมื่อปรากฏว่าคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ตามมาตรา ๕๐[๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมิได้มีบทบัญญัติห้ามเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้ว่านาง ว. ซึ่งเป็นคู่กรณีจะได้เสียชีวิตไปก่อนแล้ว อนึ่ง กรณีตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๘๙๘/๒๕๕๔ ที่อ้างมานั้น เป็นเรื่องคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลซึ่งเสียชีวิตไปแล้วซึ่งโดยสภาพย่อมมิอาจกระทำได้ จึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้[๖]

ปัญหาจึงมีต่อไปว่า การทำคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ๘ ว ได้กระทำโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓๐[๗] มาตรา ๔๐[๘] และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง[๙] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

---

[๔]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไว้ในกรณีที่มีการออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕]มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

[๖]สำหรับความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๑/๒๕๔๙ ข้อเท็จจริงเป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงด้านจริยธรรมซึ่งอาจมีผลให้บุคคลนั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกแพทยสภา ซึ่งเมื่อคู่กรณีเสียชีวิตระหว่างถูกสอบสวนข้อเท็จจริง ก็ย่อมทำให้สมาชิกภาพแพทยสภาสิ้นสุดลงโดยสภาพและไม่ต้องมีการเพิกถอนอีก

[๗]มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

[๘]มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

[๙]มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า มาตรา ๓๐ (๖)[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับ (๑)[๑๑] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การออกคำสั่งในกรณีที่ให้พ้นจากตำแหน่งได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น ในกรณีนี้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงไม่จำต้องแจ้งให้นาง ว. ในฐานะคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

สำหรับกรณีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลเมื่อผู้นั้นได้รับแจ้ง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า นาง ว. เสียชีวิตแล้ว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ ไปพร้อมกับการเรียกให้ทายาทของนาง ว. คืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้รับไปเกินสิทธิ กรณีจึงถือได้ว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้แจ้งคำสั่งให้แก่ผู้สืบสิทธิของนาง ว. ทราบแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยในหนังสือดังกล่าวไม่มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ทายาทของนาง ว. ทราบ ซึ่งการไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวมีผลเพียงทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง โดยไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของนาง ว. จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่ง ที่ ๑๔๒/๒๕๕๒ฯ ตามมาตรา ๕๑[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

---

[๑๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

[๑๑]ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อนหรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

[๑๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

[๑๔]มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากที่นาง ว. เสียชีวิตไปแล้ว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่เกี่ยวข้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้ต้องมีการคำนวณบำเหน็จตกทอดใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๕๘[๑๕] ประกอบกับมาตรา ๖๔[๑๖] แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้นำเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่แก้ไขถูกต้องแล้วคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการของผู้ตาย เมื่อคำนวณแล้วทำให้มีบำเหน็จตกทอดที่เกินสิทธิ โดยในมาตรา ๕๑ วรรคสี่[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะต้องเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่เกินสิทธิจากทายาทของนาง ว. ในฐานลาภมิควรได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๔)

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

[๑๕]มาตรา ๕๘ ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดถึงแก่ความตายในระหว่างรับราชการและความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตนเอง หรือในกรณีที่ผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย ให้จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของสมาชิกหรือผู้รับบำนาญตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) บุตรให้ได้รับสองส่วน ถ้าสมาชิกผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไปให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ในกรณีที่ไม่มีทายาทในอนุมาตราใด หรือทายาทนั้นได้ตายไปเสียก่อนให้แบ่งเงินดังกล่าวระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ

ในกรณีที่ไม่มีทายาททั้งสามอนุมาตราดังกล่าว ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งสมาชิกผู้ตายแสดงเจตนาไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดตามแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ไม่มีทายาทและบุคคลซึ่งสมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ตามวรรคสาม หรือบุคคลนั้นได้ตายไปก่อน ให้สิทธิในบำเหน็จตกทอดนั้นเป็นอันยุติลง

ในกรณีที่ได้มีการจ่ายบำเหน็จตกทอดไปแล้วหากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำเหน็จตกทอดนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิโดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตาย ในกรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังเรียกคืนบำเหน็จตกทอดจากทายาทซึ่งรับบำเหน็จตกทอดไปก่อนแล้วตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ไม่สามารถเรียกคืนบำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเกินไปในส่วนของตนตามวรรคห้าได้ กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปถึงวันเกิดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดแต่อย่างใด

[๑๖]มาตรา ๖๔ บำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้แก่ทายาทของสมาชิก ให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการของผู้ตาย

[๑๗]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง[๑๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ทายาทได้รับลาภมิควรได้ไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้น ทายาทต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ได้รับเงินบำเหน็จตกทอดไว้โดยสุจริต ทายาทจะต้องคืนเงินบำเหน็จตกทอดในส่วนที่เกินสิทธิในฐานลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนตามมาตรา ๔๑๒[๑๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ นั้น เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิแก่ทายาทหรือผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะโดยตรงของข้าราชการผู้เสียชีวิตที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ หาได้ให้เป็นสิทธิแก่ข้าราชการผู้ได้รับบำนาญปกติอยู่ก่อนตายหรือในขณะที่ถึงแก่ความตายแต่อย่างใดไม่ สิทธิในบำเหน็จตกทอดจึงมิใช่มรดกของข้าราชการผู้เสียชีวิต ทั้งนี้ ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้ว[๒๐] ดังนั้น การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีหนังสือแจ้งทายาทของนาง ว. ให้ส่งคืนเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่ได้รับเกินสิทธิ จึงถือเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่ทายาทของนาง ว. ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง[๒๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงสามารถเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่เกินสิทธิจากทายาทของนาง ว. ได้ แต่ต้องดำเนินการฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๔๑๙[๒๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้จากกองมรดก ตามมาตรา ๑๗๕๔[๒๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๔

---

[๑๘]มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์ให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๙]มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

[๒๐]คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๘๖/๒๕๑๗ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๕๖/๒๕๒๕

[๒๑]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

[๒๒]มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

[๒๓]มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๒๐๒/๑๕๔๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมมีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างกันเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้เป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ ๒๔๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้อุตสาหกรรมจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาคใต้การประมง ประกอบกิจการทำน้ำแข็งซอง เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ต่อมา กระทรวงอุตสาหกรรมขอให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะตั้งอยู่ในผังเมืองพื้นที่สีเขียว บริเวณใกล้เคียงเป็นที่พักอาศัยและติดกับสาธารณสถาน ซึ่งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ตรวจสอบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวแล้ว พบว่าระยะทางที่ใกล้ที่สุดจากระยะเขตติดต่อระหว่างโรงเรียนบ้านอ่าวน้อยและเขตติดต่อของโรงงาน วัดได้ ๘๓.๘๐ เมตร ซึ่งอยู่ภายในระยะห่าง ๑๐๐ เมตร จากโรงเรียนบ้านอ่าวน้อย ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสถาน อันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๒ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นเหตุเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติโรงงานฯ มิได้มีบทบัญญัติในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งถือเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้แจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวทราบแล้ว และได้รับฟังคำชี้แจงหรือข้อโต้แย้งของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น อุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงได้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๘๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาคใต้การประมง ได้ยื่นหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน โดยชี้แจงว่าคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทำขึ้นนั้นได้ล่วงพ้น ๙๐ วัน นับแต่รู้ถึงเหตุเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย แต่อุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้พิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวและยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว และได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยผ่านปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามนัยข้อ ๒ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติโรงงานฯ มิได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่มีการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้เป็นการเฉพาะ จึงอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ซึ่งพิจารณาได้ว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้ได้รับมอบหมายให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมมีความเห็นทางกฎหมายเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองควรเป็นมาตรการภายในของหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องเป็นผู้พิจารณา เมื่ออุตสาหกรรมจังหวัดได้ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒๔๖/๒๕๕๒ฯ ซึ่งถือเป็นการกระทำแทนผู้ทรงอำนาจ (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ฉะนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ตามนัยข้อ ๒ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

ฝ่ายที่สองเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีคำสั่งแต่งตั้งอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งบุคคลไว้เป็นกรณีพิเศษ อุตสาหกรรมจังหวัดผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตนเอง มิใช่เป็นการกระทำแทนผู้แต่งตั้ง และคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ ๒๔๖/๒๕๕๒ฯ มอบหมายอำนาจให้แก่อุตสาหกรรมจังหวัด โดยอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น อุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบได้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่มีการอุทธรณ์คำสั่ง และอุตสาหกรรมจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น โดยมีมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ฉะนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้รับมอบหมายจึงได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

๓

ประเด็นที่สอง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบุรี มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คู่กรณีดำเนินการ ดังนี้ ๑. ให้ระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย ๒. ให้นำวัตถุอันตรายที่ครอบครองไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตออกไปจัดการยังผู้รับดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และต้องจัดส่งบันทึกเส้นทางเดินรถตั้งแต่ออกจากสถานที่ครอบครองวัตถุอันตรายจนถึงโรงงานผู้รับดำเนินการข้างต้นด้วยระบบกำหนดตำแหน่ง (GPS) ทุกรอบการขนส่งวัตถุอันตรายโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตาม ๑. ทันทีนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และปฏิบัติตาม ๒. ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมา คู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จึงได้อุทธรณ์คำสั่งขอให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าว

พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ พิจารณาว่ากรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ นั้น ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมมีความเห็นทางกฎหมายเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง คือ อุตสาหกรรมจังหวัด ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามมาตรา ๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๔)ฯ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๓)ฯ เฉพาะในเขตท้องที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒๔๖/๒๕๖๑ฯ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้แต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่ง จึงควรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

ฝ่ายที่สองเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีคำสั่งแต่งตั้งอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งบุคคลไว้เป็นกรณีพิเศษ อุตสาหกรรมจังหวัดผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตนเอง มิใช่เป็นการกระทำแทนผู้แต่งตั้ง ดังนั้น อุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบออกคำสั่งทางปกครอง แต่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และอุตสาหกรรมจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น โดยที่มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ฉะนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๔)ฯ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๓)ฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ อุตสาหกรรมจังหวัดจึงนำบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับการเพิกถอนใบอนุญาตฯ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี เช่น อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗[๑] คำสั่งของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙[๒] วรรคหนึ่ง และคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง[๓]

---

[๑]มาตรา ๓๗ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

[๒]มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

[๓]มาตรา ๔๑ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ หรือคำสั่งของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

๕

แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ในทางปฏิบัติอุตสาหกรรมจังหวัดเสนอเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณามาโดยตลอด แม้แต่ในกรณีแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑/๑[๔] วรรคหนึ่ง ต่อมา มีการพิจารณาสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนดังกล่าว ก็เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ มีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙[๕] วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้นอาจทำให้มีความเห็นที่หลากหลายแตกต่างกัน แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เพียงผู้เดียวจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรมประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๕๐[๖] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๕[๗] แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสมไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยจะมอบหมายให้ผู้ใดก็ตามเป็นผู้อนุญาตได้ตามที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจะเห็นสมควร เนื่องจากในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดให้ผู้มีฐานะเป็นผู้อนุญาตต้องปฏิบัติราชการดำเนินการ หรือใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเข้าถึงพื้นที่ได้โดยตรง เมื่อปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้มอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง โดยผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายจะมีฐานะเป็น “ผู้อนุญาต” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเช่นเดียวกับปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและไม่เป็นการปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น การมอบหมายในกรณีนี้จึงมิใช่เรื่องการมอบ

---

[๔] มาตรา ๑๑/๑ เมื่อรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดตามที่กำหนดไว้สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ ๑ และโรงงานจำพวกที่ ๒ ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๖] มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

[๗] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสม

ฯลฯ ฯลฯ

อำนาจให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจกระทำการแทน ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔[๘] และเรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔[๙]

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒๔๖/๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้อุตสาหกรรมจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ มอบหมายให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้อนุญาต หรือผู้ได้รับมอบหมายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ เว้นแต่เป็นไปตามข้อยกเว้นที่กำหนด เมื่อการออกใบอนุญาตฯ มิชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตฯ ไว้ การที่อุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะ “ผู้อนุญาต” ใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐[๑๐] และมาตรา ๕๒[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่เห็นด้วยและได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี โดยให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทุกกรณี กล่าวคือ อุทธรณ์คำสั่ง

---

[๘]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๙]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

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

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

[๑๒]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

ไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายโรงงาน คำสั่งไม่ออกหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง หรือคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง[๑๓] อุทธรณ์กรณีผู้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้อนุญาตตามมาตรา ๒๐[๑๔] วรรคสาม อุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตตามมาตรา ๓๓[๑๕] วรรคสี่ รวมทั้งอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗[๑๖] อุทธรณ์คำสั่งของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙[๑๗] วรรคหนึ่ง และอุทธรณ์คำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ก็ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้นตามมาตรา ๔๑[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ประกอบกับในทางปฏิบัติอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนใบอนุญาตฯ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณามาโดยตลอด รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑/๑[๑๙] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นผู้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนดังกล่าว ก็เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า

---

[๑๓]มาตรา ๑๖ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายโรงงาน คำสั่งไม่ออกหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง หรือคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๔]มาตรา ๒๐ เงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคห้า หากผู้อนุญาตเห็นสมควรยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเงื่อนไขให้เหมาะสม เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติในการประกอบกิจการโรงงานก็ให้มีหนังสือสั่งการให้ปฏิบัติได้

ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดต้องการยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการประกอบกิจการโรงงาน ให้ยื่นคำขอและชี้แจงเหตุผลต่อผู้อนุญาต ให้ผู้อนุญาตพิจารณาและมีหนังสือสั่งการโดยมิชักช้า

หากผู้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้อนุญาต ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสั่งการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

[๑๕]มาตรา ๓๓ เมื่อโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ แล้วแต่กรณีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งปี

ฯลฯ ฯลฯ

ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต่อไปนั้น ถ้าผลการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อได้แก้ไขแล้วให้ผู้อนุญาตมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

การอุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตตามวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๑๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๗]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๑๘]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๑๙]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

พระราชบัญญัติโรงงานฯ มีความมุ่งหมายที่ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ตาม และเมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ มีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙[๒๐] วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ด้วยแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ ในกรณีนี้จึงควรเป็นบุคคลคนเดียวกันตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามข้อ ๒ (๑๔)[๒๑] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า อุตสาหกรรมจังหวัดพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ต่อมาได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ เมื่อปี ๒๕๖๓ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตได้ประกอบกิจการโรงงานมาเป็นเวลาถึง ๒๒ ปี และการเพิกถอนใบอนุญาตฯ ที่มีผลเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้นย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และเมื่อเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตฯ เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รอบคอบก่อนที่จะออกใบอนุญาต ทั้งยังต่ออายุใบอนุญาตโดยปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ถูกต้องเป็นเวลายาวนาน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวิธีการปฏิบัติราชการที่ดีสมควรถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ถูกต้องเพื่อมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ผู้รับใบอนุญาตและรัฐดังเช่นกรณีนี้อีก เนื่องจากผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอาจเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๒[๒๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๔)ฯ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๓)ฯ นั้น เห็นว่า คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ให้ระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย และคำสั่งให้นำวัตถุอันตรายที่ครอบครองไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตออกไปจัดการยังผู้รับดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และต้องจัดส่งบันทึกเส้นทางเดินรถตั้งแต่ออกจากสถานที่ครอบครองวัตถุอันตรายจนถึงโรงงานผู้รับดำเนินการข้างต้นด้วยระบบกำหนดตำแหน่ง (GPS) ทุกรอบการขนส่ง

---

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๒๑] ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๒๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

๙

วัตถุอันตรายโดยชัดแจ้ง ตามมาตรา ๕๒[๒๓] แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๕๒/๑[๒๔] แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕[๒๕] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓[๒๖] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

---

[๒๓]มาตรา ๕๒ เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ในการนี้ หากเป็นกรณีมีเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้นั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตรายนั้นเพื่อคืนให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้จัดส่งวัตถุอันตรายนั้น หรือเพื่อการอื่นตามความเหมาะสมก็ได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดโดยความเห็นของคณะกรรมการ

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าปรากฏว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ไม่ว่าเพราะไม่มีความสามารถหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบวัตถุอันตรายนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ที่กำหนด เพื่อทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี โดยคำนึงถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่วัตถุอันตรายนั้นอาจจำหน่ายได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการขายทอดตลาดหรือขายให้แก่หน่วยงานของรัฐภายในสามเดือนนับแต่วันได้รับมอบ เงินที่ขายได้เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา การจำหน่าย และค่าภาระที่เกี่ยวข้องแล้วให้เก็บไว้เพื่อคืนแก่เจ้าของ แต่ถ้าพ้นกำหนดสามเดือนดังกล่าวแล้วยังจำหน่ายไม่ได้หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการผ่อนเวลาต่อไปจะเป็นอันตรายหรือภาระเกินควรก็ให้มีอำนาจสั่งให้ทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ต้องทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณีหากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นให้เจ้าของวัตถุอันตรายมีหน้าที่จ่ายหรือชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่ทางราชการ

[๒๔]มาตรา ๕๒/๑ เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ประกอบกิจการอันมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในสถานประกอบการหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าว โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

[๒๕]โปรดดูเชิงอรรถ ๑๒, ข้างต้น

[๒๖]มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕[๒๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

โดยที่มาตรา ๕๒[๒๘] แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ และมาตรา ๕๒/๑[๒๙] กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการแก้ไขการกระทำดังกล่าว โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ซึ่งมาตรา ๔[๓๐] กำหนดว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายถึงผู้ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ ๒๔๖/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่งตั้งให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และโดยที่มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง[๓๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงหมายถึง

---

[๒๗]มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

[๒๘]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓, ข้างต้น

[๒๙]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๔, ข้างต้น

[๓๐]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๑]มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒ (๘)[๓๒] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๔๖[๓๓] และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๕/๒๕๖๒[๓๔]

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๔

---

[๓๒]ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (๑) หรือ (๓)

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๓]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และการมอบอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๖๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓๔]บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๘ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ ถึงอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒๓/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๑๔/๒๓๓๑ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

เดิมการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการพิจารณาวินิจฉัยและสั่งลงโทษทางปกครองจะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ ในกรณีที่ตรวจสอบพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษปรับเป็นค่าปรับทางปกครอง โดยหักจากเงินเดือนหรือหักเท่ากับจำนวนเงินที่พึงได้รับในเวลาที่กระทำความผิด หากไม่มีการชำระเงินค่าปรับให้ถูกต้องครบถ้วน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับตามคำวินิจฉัย โดยให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยนำความในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ โดยมาตรา ๑๑๔ บัญญัติให้ถือว่าการดำเนินการใดตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้ดำเนินการก่อนวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ ถือเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๐๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้แจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองทราบและให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัย กรณีไม่มีการชำระเงินค่าปรับครบถ้วนตามเวลาที่กำหนด ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรับฟังคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ทำให้การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในบางกรณีมีความแตกต่างจากองค์กรอื่น

เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงขอหารือถึงแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวด ๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ปัจจุบันมีกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครอง แต่มีผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดอยู่หลายราย ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ ดังนั้น หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมอบอำนาจให้กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๒ หรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และจะส่งผลให้กระบวนการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะสามารถดำเนินการยื่นคำขอฝ่ายเดียวแทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทนได้หรือไม่ อย่างไร และหากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการแทนได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครองแล้วหลายรายตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๒ หรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และจะส่งผลให้กระบวนการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินออกหนังสือเตือนแทนได้หรือไม่ อย่างไร

๔. กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค. ๑๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้นางสาว บ. ชำระค่าปรับทางปกครองจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๒,๐๐๐ บาท แต่นางสาว บ. ได้ยื่นหนังสือขอผ่อนผันการชำระค่าปรับทางปกครองตามหนังสือขอผ่อนผันเงินค่าปรับทางปกครอง ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วมีมติให้นางสาว บ. ผ่อนชำระตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาการขอเปลี่ยนแปลงหรือผ่อนผันการชำระค่าปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้นางสาว บ. ผ่อนชำระค่าปรับทางปกครองเป็นรายเดือน จำนวน ๕๑ งวด งวดละ ๒,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๕ ของทุกเดือน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้นางสาว บ. ดำเนินการชำระค่าปรับทางปกครองให้เป็นไปตามมติดังกล่าว นางสาว บ. ได้มีการชำระค่าปรับบ้างเป็นครั้งคราว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงส่งหนังสือเตือนให้ชำระเงินอีก แต่นางสาว บ. เพิกเฉยไม่ชำระตามระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนางสาว บ. โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าปรับทางปกครองให้ครบถ้วน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะถือว่าวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร

๕. กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติให้ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง จำนวน ๒๗ ราย เกินกว่า ๑ ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ และเป็นกรณีที่ไม่เคยมีการยึด อายัดทรัพย์สินมาก่อน แต่ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการสืบทรัพย์นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินต่อไปได้หรือไม่ จะเป็นการขัดต่อข้อ ๖ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวหรือไม่

๖. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษผู้ทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและมีมติให้ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง จำนวน ๒๗ ราย ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ด้วยสภาพการบริหารงานภายในองค์กรภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองยังไม่ชัดเจนเพียงพอ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ไม่มีคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการบังคับทางปกครอง ทั้งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง จำนวน ๒๗ ราย

๔

ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งหากไม่ดำเนินการอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการได้ ในการนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเห็นชอบให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใช้สิทธิทางศาลอีกทางหนึ่งด้วยแล้ว จึงขอหารือว่า หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการโดยใช้สิทธิทางศาลกับผู้ถูกลงโทษทางปกครองข้างต้นแทนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้วจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันมีกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐ รวม ๒๗ ราย โดยในจำนวนดังกล่าวคณะกรรมการฯ ได้มีมติในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จำนวน ๒๔ ราย และในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓ ราย ในการนี้ มี ๓ รายที่กำหนดเวลาการบังคับตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังมิได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษโดยอยู่ในระหว่างดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว นอกจากนี้ ในกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังรายนางสาว บ. ซึ่งพ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้วนั้น มิได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองไว้ในคำวินิจฉัยฯ และนางสาว บ. มิได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้หรือไม่ การมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวแทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทนได้หรือไม่ และในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครองตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินออกหนังสือเตือนแทนได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นเสียก่อนว่าจะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่กรณีที่หารือนี้โดยตรงได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ (๒)[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจตามมาตรา ๒๔๐ (๕)[๒] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ จึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการใช้อำนาจสั่งลงโทษทางปกครองในกรณีที่หารือได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้การสั่งลงโทษทางปกครองดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจในมาตรา ๕[๓] มาตรา ๑๕ (๑๔)[๔]

---

[๑] มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่
(๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
(๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๒๔๐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
(๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
(๕) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (๕) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วย

[๓] มาตรา ๕ ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๔] มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๑๔) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
ฯลฯ ฯลฯ

๖

และมาตรา ๑๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยข้อ ๑๑[๖] ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้นำมาตรา ๕๗[๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับมาตรา ๑๑๓[๘] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติรองรับบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเสมือนระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

---

[๕]มาตรา ๑๙ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๐ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ข้อกำหนดใดที่การฝ่าฝืนจะมีโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง

(๒) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใด ๆ ที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง

(๓) อัตราโทษปรับทางปกครอง

ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นนั้น ให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตราการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

[๖]ข้อ ๑๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับโทษปรับทางปกครองพ้นจากสถานะเจ้าหน้าที่ อันไม่อาจดำเนินการตามข้อ ๑๐ ได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินค่าปรับ และให้นำความในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๗]มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๘]มาตรา ๑๑๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเสมือนระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

และมาตรา ๑๑๔[๙] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติรองรับบรรดาการดำเนินการใด ๆ ตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕ วรรคสอง[๑๐] มาตรา ๒๗[๑๑] และมาตรา ๓๒ (๔)[๑๒] ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการกำกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการอื่นใดอันจำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงาน

---

[๙]มาตรา ๑๑๔ บรรดาการดำเนินการใด ๆ ตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ถ้าการนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

[๑๐]มาตรา ๕ ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้คณะกรรมการหรือผู้ว่าการมีอำนาจกำหนดหรือมีคำสั่งเรื่องใด ถ้ามิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการหรือผู้ว่าการกำหนดโดยทำเป็นระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี และถ้าระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ดำเนินการประกาศตามวรรคหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ถ้าระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ คณะกรรมการหรือผู้ว่าการต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนด้วย

[๑๑]มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(๕) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานตาม (๒) ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

[๑๒]มาตรา ๓๒ นอกจากหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบประกาศ หรือข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ว่าการหรือสำนักงาน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ฯลฯ ฯลฯ

๘

การตรวจเงินแผ่นดินได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และข้อ ๔๙[๑๓] วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า “การลงโทษปรับทางปกครองให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบและให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานตามคำวินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กรณีถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินค่าปรับโดยถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการอาจให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๙ วรรคสอง ดังกล่าว มีมติให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจกระทำได้ กรณีจึงต้องนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า ให้นำมาใช้บังคับเท่าที่กระทำได้โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ระเบียบ และมติที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยื่นคำขอฝ่ายเดียวแทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทน และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีจึงต้องบังคับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว โดยต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับในกรณีที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ นั้นไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ในกรณีมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าปรับ และหากไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน ต้องดำเนินการ

---

[๑๓]ข้อ ๔๙ การลงโทษปรับทางปกครอง ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบและให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานตามคำวินิจฉัย

กรณีถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินค่าปรับโดยถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการอาจให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคสองให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง โดยให้กระทบกระเทือนผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองน้อยที่สุด

เงินค่าปรับทางปกครองให้สำนักงานนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบทุกครั้ง

บังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จนกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับและได้ยกเลิกมาตรา ๕๗ ดังกล่าวแล้ว กรณีก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๓/๗[๑๕] แห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม[๑๖] ส่วนกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ หลังจากวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ การจะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับแก่การยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองโดยอนุโลม ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจมีมติเฉพาะเรื่องหรือมีมติเป็นการทั่วไปก็ได้

ประเด็นที่สอง กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค. ๑๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ สั่งให้นางสาว บ. ชำระค่าปรับทางปกครอง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วมีมติให้นางสาว บ. ผ่อนชำระค่าปรับ ต่อมานางสาว บ. เพิกเฉยไม่ชำระตามระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนางสาว บ. โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าปรับทางปกครองให้ครบถ้วน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะถือเอาวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ที่ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๓/๘ วรรคหนึ่ง[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องกระทำภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง สั่งลงโทษปรับทางปกครอง ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยคำวินิจฉัยฯ

---

[๑๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

[๑๕]มาตรา ๖๓/๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๑๖]มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติมาตรา ๖๓/๑๕ มาตรา ๖๓/๑๖ มาตรา ๖๓/๑๗ มาตรา ๖๓/๑๘ และมาตรา ๖๓/๑๙ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

[๑๗]มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

ที่แจ้งไปยังนางสาว บ. มิได้ระบุว่าคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๑๐๓[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงเป็นกรณีที่คำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้มิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง และไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งข้อความที่ต้องระบุให้ผู้รับคำสั่งทราบในภายหลัง ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๐[๑๙] วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองจึงเป็นที่สุดในวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีสำหรับยื่นคำฟ้อง ดังนั้น ระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินย่อมเริ่มนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีสำหรับยื่นคำฟ้องดังกล่าว ไม่ใช่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ อันเป็นวันออกคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๒)[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สาม กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังมิได้ดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินตามมติดังกล่าว และมตินั้นได้ออกมาเกินหนึ่งปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับแล้ว หากสำนักงานฯ จะดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินนั้นในขณะนี้จะขัดกับข้อ ๖ ของกฎกระทรวงดังกล่าว หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จะต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในกรณีนี้ ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง[๒๑] ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีมติออกคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองแล้ว จึงไม่ต้องนำกฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคสามของมาตรา ๖๓/๗[๒๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้ง

---

[๑๘]มาตรา ๑๐๓ ผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

[๑๙]มาตรา ๕๐ คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

[๒๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

[๒๑]รายงานการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๙ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๙ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๐ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๐ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๕๒/๒๕๖๑ วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และครั้งที่ ๓๔/๒๕๖๒ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๒

[๒๒]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองมาใช้บังคับอีก กรณีจึงหามีความจำเป็นต้องดำเนินการตามข้อ ๖.[๒๓] ของกฎกระทรวงดังกล่าวไม่

ประเด็นที่สี่ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองแล้ว หากต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการโดยใช้สิทธิทางศาลกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง แทนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้วจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๖[๒๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้การบังคับทางปกครองมิให้ใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว และเมื่อศาลได้รับฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งไว้แล้ว ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้องหรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติที่ห้ามหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้วฟ้องคดีต่อศาลเพื่อมีคำพิพากษาบังคับให้ชำระเงินตามคำสั่งนั้นอีก ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีมติให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้วก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ยังอาจดำเนินการใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองชำระเงินค่าปรับทางปกครองได้ แต่เมื่อศาลรับคำฟ้องแล้วจะดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปไม่ได้จนกว่าจะได้มีการถอนฟ้องหรือศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การดำเนินคดีในศาลจะต้องมีการหาข้อเท็จจริงหรือการสืบพยานเพิ่มเติม และยังอาจอุทธรณ์ต่อไปได้ ซึ่งใช้เวลานานกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น เมื่อมติให้ชำระค่าปรับทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถึงที่สุดแล้ว หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะขอให้กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามมติดังกล่าวก็ย่อม

---

[๒๓]ข้อ ๖ บรรดาคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกโดยชอบตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎกระทรวงนี้ และให้ดำเนินการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

[๒๔]มาตรา ๖๓/๖ บทบัญญัติในหมวดนี้มิให้ใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว

เมื่อศาลได้รับฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งไว้แล้ว ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามส่วนที่ ๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้อง หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ

กระทำได้ทันทีตามมาตรา ๖๓/๑๕[๒๕] ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒ (๑) เว้นแต่มติดังกล่าวถึงที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ (๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒) ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖[๒๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประสงค์จะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้เอง ก็ชอบที่จะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว โดยไม่ต้องอนุโลมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ดังเช่นที่ส่วนราชการบางแห่ง เช่น กรมสรรพากร และกรมศุลกากร เคยมีระเบียบดังกล่าวที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยมิต้องฟ้องคดีหรือขอให้กรมบังคับคดีดำเนินการแทน

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๔

---

[๒๕]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 หรือที่ทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองนั้นตั้งอยู่ในเขตศาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวด้วยการบังคับคดี และเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี

กรณีคำขอซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองก็ดี เพราะที่ตั้งของทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองก็ดี หรือเพราะมีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหลายคนในมูลหนี้ที่เกี่ยวข้องกันก็ดี จะยื่นคำขอต่อศาลใดศาลหนึ่งเช่นว่านั้นก็ได้

หน่วยงานของรัฐตามมาตรานี้ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๒๖]มาตรา ๖ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินใดเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ต่อไป โดยจะดำเนินการตามมาตรา ๖๓/๑๕ ได้ต่อเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๒/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขนย้ายซากยานยนต์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ : กรณีกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๑๔๐๔/๓๔๐๔ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๔ ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางปกครอง สรุปความได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดซากยานยนต์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๘๔๗/๒๕๔๑ แล้ว ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ แต่มีประเด็นปัญหาในการปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรุงเทพมหานครจึงเห็นควรหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพิ่มเติมจากแนวทางความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินการตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการกับกรณีที่พบการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งนั้น ถ้าไม่มีการขนย้ายภายในเวลาอันสมควร หรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้น ๆ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ โดยวิธีการที่เห็นสมควร ซึ่งการดำเนินการ ไม่ได้แบ่งแยกมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่พบและไม่พบเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ออกจากกันโดยชัดแจ้งดังเช่นมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ข้อ ๒ จึงอาจมีลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครองในการเตรียมการและดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๔) มาตรการบังคับทางปกครอง (มาตรา ๖๓/๒๑) คำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (มาตรา ๖๓/๒๒) การแจ้งเป็นหนังสือ (มาตรา ๗๐) การประกาศในหนังสือพิมพ์แทนการแจ้งเป็นหนังสือ (มาตรา ๗๓) เป็นต้น กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า การแก้ไขปัญหาการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ในกรณีที่ไม่พบเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ดังกล่าวเป็นเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๐๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการขนหรือย้ายซากยานยนต์โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ โดยนำมาเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานเขตหรือสถานที่เก็บซากยานยนต์ส่วนกลางของกรุงเทพมหานคร รวมถึงการเข้าทำความสะอาดบริเวณที่มีการทิ้ง ตั้ง วาง กองบนถนน สถานสาธารณะหรือในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงบุคลากรของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการทั้งในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองแต่มาปรากฏตัวในภายหลังจากที่สำนักงานเขตขนหรือย้ายซากยานยนต์แล้ว กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการขนหรือย้ายซากยานยนต์ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดสถานที่ และค่าเก็บรักษาซากยานยนต์ เช่น ค่าเช่าสถานที่ ค่าจ้างดูแลรักษาซากยานยนต์ ตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ หากสามารถเรียกได้จะต้องใช้อัตราค่าใช้จ่ายหรือเทียบเคียงจากอัตราค่าใช้จ่ายใดมาเป็นฐานในการเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าว

๓. ข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จัดการขนย้ายและขายสิ่งใด ๆ ที่มีการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และข้อ ๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและสอบสวนผู้กระทำความผิด ซึ่งได้เกิดขึ้นในการก่อสร้างปลูกปัก ติดตั้ง วาง หรือทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในที่ดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า เมื่อได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ที่มีการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แล้ว กรุงเทพมหานครจะสามารถขายซากยานยนต์ที่อยู่ในการเก็บรักษา ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ข้อ ๒ ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแก้ไขปัญหาการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ในกรณีที่ไม่พบเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ดังกล่าวเป็นเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า ข้อ ๒[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ กำหนดแนวทางในการดำเนินการในกรณีที่มีการทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือ

---

[๑]ข้อ ๒ ในกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และปรากฏว่าได้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้น ๆ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งนั้น ๆ ไปให้พ้นทางสาธารณะหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสีย ถ้าไม่มีการขนย้ายไปภายในเวลาอันสมควรก็ดี หรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้น ๆ ก็ดี ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ เสียได้โดยวิธีที่เห็นสมควร และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

ในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันว่า หากเป็นกรณีที่ทรัพย์สินดังกล่าวมีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งนั้น ๆ ไปให้พ้นทางสาธารณะหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสีย ถ้าไม่มีการขนย้ายไปภายในเวลาอันสมควรหรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้น ๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ ได้โดยวิธีที่เห็นสมควร กรณีจึงสามารถแยกการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นสองกรณี ดังนี้

(๑) ในกรณีที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ ข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายซากยานยนต์ไปให้พ้นทางสาธารณะหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสีย จึงเห็นได้ว่า การแจ้งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ และโดยที่มาตรา ๓[๓] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น หากในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรุงเทพมหานครย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ และกรณีใดที่ไม่มีกำหนดไว้ย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การแจ้งคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

---

[๒]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

[๓]มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

๔

สำหรับกรณีที่ข้อ ๒[๔] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ กำหนดว่า ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มีการขนหรือย้ายไปภายในเวลาอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ ได้โดยวิธีที่เห็นสมควร เห็นว่า เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่โดยที่มาตรา ๖๓/๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ในกรณีที่บทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามที่กำหนดในหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้ ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรุงเทพมหานครจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แทนก็ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๒๒[๖] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่ามาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๓[๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายซากยานยนต์ภายในระยะเวลาที่กำหนดเสียก่อน โดยคำเตือนต้องกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง ซึ่งคำเตือนนี้จะกำหนดไปพร้อมกับหนังสือแจ้งก็ได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยขนย้ายซากยานยนต์ออกจากทางสาธารณะหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ทั้งนี้ หากซากยานยนต์นั้นกีดขวางการจราจรในทางสาธารณะอย่างยิ่งหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอื่นต่อประโยชน์สาธารณะและการกระทำดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย

---

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๕] มาตรา ๖๓/๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

[๖] มาตรา ๖๓/๒๒ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๗/๒๑ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ที่มีโทษทางอาญา ได้แก่ ความผิดตามมาตรา ๑๘[๙] ประกอบกับมาตรา ๕๖[๙] แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท กรุงเทพมหานครก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑[๑๐] วรรคสาม และไม่ต้องมีคำเตือนตามมาตรา ๖๓/๒๒[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๒) กรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ ได้โดยวิธีที่เห็นสมควร เห็นว่า เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายซากยานยนต์ที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ทันที โดยไม่ต้องมีการแจ้งและมีคำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาดังที่กล่าวแล้ว อีกทั้งมาตรา ๔๕[๑๒] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ก็กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ในกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

---

[๙] มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ

[๙] มาตรา ๕๖ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

[๑๐] มาตรา ๖๓/๒๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

[๑๒] มาตรา ๔๕ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ และให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

๖

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองและกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แต่มาปรากฏตัวในภายหลังจากที่สำนักงานเขตขนหรือย้ายซากยานยนต์แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการขนหรือย้ายซากยานยนต์ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดสถานที่ และค่าเก็บรักษาซากยานยนต์ เช่น ค่าเช่าสถานที่ ค่าจ้างดูแลรักษาซากยานยนต์ ตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ หากสามารถเรียกได้จะต้องใช้อัตราค่าใช้จ่ายหรือเทียบเคียงจากอัตราค่าใช้จ่ายใดมาเป็นฐานในการเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าว เห็นว่า ในกรณีที่กรุงเทพมหานครจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามมาตรา ๖๓/๓[๑๓] กรณีย่อมต้องนำมาตรา ๖๓/๒๑[๑๔] มาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๖๓/๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำบรรลุผล ซึ่งรวมทั้งกรณีมาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนตามมาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ค่าใช้จ่ายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชำระตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีจำนวนเท่าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้จ่ายไปจริงเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ต้องชดใช้ให้แก่กรุงเทพมหานครและค่าใช้จ่ายที่ต้องนำมาคิดเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงหมายถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายไปจริงตามสมควรเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครอง อาทิ ค่าใช้จ่ายในการขนย้ายซากยานยนต์ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดสถานที่และค่าเก็บรักษาซากยานยนต์ เช่น ค่าเช่าสถานที่ ค่าจ้างดูแลรักษาซากยานยนต์

ประเด็นที่สาม เมื่อกรุงเทพมหานครได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากยานยนต์ที่มีการทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แล้ว กรุงเทพมหานครจะสามารถขายซากยานยนต์ที่อยู่ในการเก็บรักษา ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า ข้อ ๒[๑๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มีการขนย้ายทรัพย์สินภายในเวลาอันสมควร หรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายทรัพย์สินนั้นได้โดยวิธีที่เห็นสมควร และให้นำ

---

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น
[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น
[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗[๑๖] มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงสามารถขายซากยานยนต์ได้โดยวิธีที่เห็นสมควร สำหรับเงินที่ได้จากการขายซากยานยนต์นั้น กรุงเทพมหานครย่อมหักค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปจริงตามสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๒๔[๑๗] ประกอบกับมาตรา ๖๓/๑๒[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมาตรา ๓๔๔[๑๙] วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนเงินที่เหลือนั้น หากปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับเงินที่เหลือจากการขายซากยานยนต์ดังกล่าวคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรุงเทพมหานครนำซากยานยนต์มาไว้ในความรักษาให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน หากไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ขยายระยะเวลาออกไปเป็นห้าปี ตามมาตรา ๑๓๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒.[๒๐] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ซึ่งการดำเนินการขายซากยานยนต์

---

[๑๖]มาตรา ๑๓๒๗ ภายในบังคับแห่งกฎหมายอาชญา กรรมสิทธิ์แห่งสิ่งใด ๆ ซึ่งได้ใช้ในการกระทำผิด หรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือเกี่ยวกับการกระทำผิดโดยประการอื่น และได้ส่งไว้ในความรักษาของกรมในรัฐบาลนั้น ท่านว่าตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาภายในหนึ่งปีนับแต่วันส่ง หรือถ้าได้ฟ้องคดีอาชญาต่อศาลแล้วนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของ ท่านให้ผ่อนเวลาออกไปเป็นห้าปี

ถ้าทรัพย์สินเป็นของเสียง่าย หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนกับค่าของทรัพย์สินนั้นไซร้ ท่านว่ากรมในรัฐบาลจะจัดให้เอาออกขายทอดตลาดก่อนถึงกำหนดก็ได้ แต่ก่อนที่จะขายให้จัดการตามควรเพื่อบันทึกรายการอันเป็นเครื่องให้บุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นอาจทราบว่าเป็นทรัพย์สินของตนและพิสูจน์สิทธิได้ เมื่อขายแล้วได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ถือไว้แทนตัวทรัพย์สิน

[๑๗]มาตรา ๖๓/๒๔ ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวันโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองตามส่วนที่ ๒ ต่อไป

[๑๘]มาตรา ๖๓/๑๒ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่า

(๑) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน

(๒) ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

(๓) อำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง

[๑๙]มาตรา ๓๔๔ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทุกคนได้รับส่วนแบ่งเป็นที่พอใจแล้ว ถ้ายังมีเงินที่ได้จากการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินเหลืออยู่หลังจากที่ได้หักค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีแล้วและเงินเช่นว่านั้นอยู่ในบังคับที่จะต้องจ่ายแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามมาตรา ๓๒๙ หรือถูกอายัดโดยประการอื่นให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจ่ายเงินส่วนที่เหลือนั้นตามมาตรา ๓๒๙ หรือตามคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง แล้วแต่กรณี

ถ้าเงินรายได้จำนวนสุทธิที่ได้จากการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไม่ต้องการใช้สำหรับการบังคับคดีต่อไปก็ดี หรือมีเงินได้จากการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินเหลืออยู่หลังจากที่ได้หักชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีและจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ทุกคนเป็นที่พอใจแล้วก็ดี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจ่ายเงินรายได้จำนวนสุทธิหรือส่วนที่เหลือนั้นให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และถ้าทรัพย์สินของบุคคลภายนอกต้องถูกจำหน่ายไปเพื่อประโยชน์แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ให้จ่ายเงินรายได้จำนวนสุทธิหรือส่วนที่เหลืออยู่แก่บุคคลภายนอกนั้น

ถ้าได้มีการขายทรัพย์สินรายใดตามมาตรา ๓๒๓ ไปแล้ว และได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นคุณแก่ผู้เรียกร้อง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจ่ายเงินที่ได้จากการขายแก่ผู้เรียกร้องไป

[๒๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ตามข้อ ๒ ดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการลบล้างอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจับกุมและสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดขึ้นจากการทอดทิ้งซากยานยนต์ไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ตามข้อ ๓[๒๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ฯ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๔

---

[๒๑]ข้อ ๓ ประกาศนี้ไม่ลบล้างอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจับกุมและสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิดขึ้นในการก่อสร้างปลูกปัก ติดตั้ง วาง หรือทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในที่ดังกล่าวในข้อ ๑ และข้อ ๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๐ - ๑๔๙๑/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่มีพยานหลักฐานว่าพนักงานเทศบาลกระทำการทุจริต

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๐๗๘๘ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๗๔๕๔ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยเทศบาลตำบลทับช้างรายงานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี (ก.ท.จ. จันทบุรี) ว่า ได้รับหนังสือจากนาย ว. อดีตปลัดเทศบาล สังกัดเทศบาลตำบลทับช้าง ซึ่งถูกลงโทษไล่ออก ตามคำสั่งเทศบาลตำบลทับช้าง ที่ ๓๐๖/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่า นาย ว. ขณะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งน้ำร้อน กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ในการตรวจรับงานจ้างโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่ จำนวน ๖ โครงการ ได้ยื่นขอให้เทศบาลตำบลทับช้างพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งไล่ออกและดำเนินการตามขั้นตอนการขอกลับเข้ารับราชการใหม่ และดำเนินการคืนสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งขอให้พิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ เนื่องจากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานซึ่งรับฟังได้ว่า นาย ว. มีการเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้รับจ้าง และไม่พบพยานหลักฐานว่าเป็นผู้กระทำการทุจริตโดยมีเจตนาแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่พฤติการณ์การกระทำของนาย ว. เป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ลงโทษจำคุก ๒ ปี และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท แต่มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษจำคุก ๑ ปี และปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี ซึ่งเทศบาลตำบลทับช้างปฏิเสธไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่ เนื่องจากเห็นว่าการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่เกินระยะเวลา ๙๐ วัน ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ต่อมานาย ว. อุทธรณ์คำสั่งเทศบาลตำบลทับช้างดังกล่าว โดยเทศบาลตำบลทับช้างพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วมีความเห็นยืนตามความเห็นเดิม จึงรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และได้มีหนังสือไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจันทบุรี เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติพร้อมกับมีหนังสือไปยัง ก.ท.จ. จันทบุรี เพื่อพิจารณาทบทวนยกเลิกหรือเพิกถอนมติ ก.ท.จ. จันทบุรี

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๑๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ให้ลงโทษไล่ออกนาย ว. และพิจารณาใหม่ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔ ก.ท.จ. จันทบุรี พิจารณาแล้ว มีมติให้หารือคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) จำนวน ๓ ประเด็น

คณะอนุกรรมการด้านมาตรฐานวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ (อ.ก.ท. มาตรฐานวินัย) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นควรเสนอ ก.ท. เพื่อพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ของนาย ว. เกินกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหารือว่า วันที่นาย ว. ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่คือวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๓ การที่นาย ว. ได้ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต่อนายกเทศมนตรีตำบลทับช้างเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง กรณีที่นาย ว. ได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีตำบลทับช้าง ขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกนาย ว. และขอให้พิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ การพิจารณาคำขอให้พิจารณาการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว เป็นอำนาจของหน่วยงานใด เห็นว่า ประเด็นปัญหานี้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเห็นควรให้หารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป

ประเด็นที่สาม คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ที่จะนำมาเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยกับนาย ว. ซึ่งเป็นมูลกรณีเดียวกันนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๔๔/๒๕๕๙ สรุปความได้ว่า ผลแห่งคำพิพากษายกฟ้องของศาลอาญา มิใช่เป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญอันจะมีผลให้การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณายกอุทธรณ์เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่จะทำให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญามีกระบวนการแยกต่างหากจากกัน ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๕๙/๒๕๖๐ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๘๑๒/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๑

ก.ท. ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ ได้พิจารณาเรื่องหารือของ ก.ท.จ. จันทบุรี แล้ว มีมติเห็นชอบตามความเห็นที่ อ.ก.ท. มาตรฐานวินัย เสนอกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะฝ่ายเลขานุการของ ก.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อหารือทั้ง ๓ ประเด็นมีความเกี่ยวข้องกัน จึงขอหารือว่า ความเห็นของ อ.ก.ท. มาตรฐานวินัย ทั้ง ๓ ประเด็นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดจันทบุรี ผู้แทนเทศบาล

ตำบลทับช้าง และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ได้มีคำพิพากษาคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๓ โดยอัยการสูงสุด (โจทก์) ได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์รวม ๓ ครั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย ว. ทราบว่ามีการยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ต่อศาลทั้ง ๓ ครั้ง และศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวในครั้งที่ ๓ จนเป็นเหตุให้คดีถึงที่สุดในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ หรือไม่ คงปรากฏข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ นาย ว. ได้ยื่นคำร้องขอคัดถ่ายเอกสารสำเนาคำพิพากษาคดีดังกล่าวและสำเนาหนังสือรับรองเพื่อแสดงว่าคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วจึงมายื่นคำร้องขอให้พิจารณาใหม่ต่อเทศบาลตำบลทับช้างในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ โดยเทศบาลตำบลทับช้างไม่ได้สอบถามนาย ว. ว่าทราบถึงการที่คดีถึงที่สุดเมื่อใด เนื่องจากทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะสันนิษฐานว่าจำเลยมีหน้าที่ต้องติดตามผลของคดีด้วยตนเอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วเห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ของนาย ว. เกินกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งเทศบาลตำบลทับช้างที่ไล่ออกนาย ว. ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัย

ประเด็นที่สาม คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ เป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่คำสั่งเทศบาลตำบลทับช้าง ที่ ๓๐๖/๒๕๖๑ เรื่อง เพิ่มโทษ/ลดโทษ/งดโทษ/ยกโทษ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่เพิ่มโทษทางวินัยแก่นาย ว. เป็นไล่ออก เป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕[๑] ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคหก[๒]

---

[๑] มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

[๒] มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๘๗[๓] แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ตามบทนิยามในมาตรา ๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คู่กรณีมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในฐานะเป็นกฎหมายกลางมาใช้กับกรณีนี้

---

[๓]ข้อ ๘๗ เมื่อนายกเทศมนตรีได้ดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล โดยสั่งลงโทษหรืองดโทษ ตามข้อ ๘๔ หรือสั่งยุติเรื่องแก่พนักงานเทศบาลผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการตามข้อ ๘๕ วรรคสาม ทำความเห็นเสนอ และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลต้องพิจารณามีมติให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยจากนายกเทศมนตรี

ในกรณีมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และคณะกรรมการเทศบาล ไม่อาจพิจารณามีมติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ๆ ละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในรายงานการประชุมด้วย

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลอาจมีมติในคราวเดียวกันให้เลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลส่งรายงานการดำเนินการทางวินัยไปให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการพิจารณาทำความเห็นเสนอก่อนการพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลก็ได้

เมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาเห็นว่าการลงโทษหรืองดโทษหรือสั่งยุติเรื่องตามวรรคหนึ่ง เป็นการไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือมีมติเป็นประการใด ให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ หรือของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี ต้องแสดงเหตุผลให้ปรากฏเป็นหนังสือในรายงานการประชุมด้วย

ในกรณีนายกเทศมนตรีได้สั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ หรือสั่งยุติเรื่องตามข้อ ๘๕ วรรคหนึ่ง ของหลักเกณฑ์นี้ หรือสั่งให้พนักงานเทศบาลผู้ใดออกจากราชการตามข้อ ๖ (๔) หรือข้อ ๗ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้รายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการสอบสวนหรือการให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเพื่อทราบ

เมื่อนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ถ้าเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้นหรือลดโทษเป็นสถานโทษที่เบาลง หรืองดโทษ หรือยกโทษ คำสั่งลงโทษเดิมให้เป็นอันยกเลิก ถ้าลดโทษเป็นอัตราโทษที่เบาลง อัตราโทษส่วนที่เกินก็ให้เป็นอันยกเลิก ในกรณีที่คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนเป็นอันยกเลิก หรืออัตราโทษส่วนที่เกินเป็นอันยกเลิก ให้คืนเงินเดือนที่ได้ตัด หรือลดลงไปแล้วตามคำสั่งที่เป็นอันยกเลิก หรืออัตราโทษส่วนเกินที่เป็นอันยกเลิกนั้นให้แก่ผู้ถูกลงโทษ

[๔]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

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยในการขอให้พิจารณาใหม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในมาตรา ๕๔ วรรคสาม ได้กำหนดระยะเวลายื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่าต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

กรณีตามข้อหารือนี้นาย ว. คู่กรณี ได้อ้างคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ที่ อท ๑๙/๒๕๖๓ มาเป็นข้อเท็จจริงที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การนับระยะเวลาในการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่จึงต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม ดังกล่าว แต่กรณีตามข้อหารือนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงโดยชัดเจนว่านาย ว. ได้รู้เหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อใด การที่สันนิษฐานว่านาย ว. จำเลย มีหน้าที่ต้องติดตามผลของคดีด้วยตนเองและอาจทราบถึงการที่คดีถึงที่สุดตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ก็เป็นเพียงการสันนิษฐานลอย ๆ ทั้งที่การมีคำสั่งดังกล่าวของศาลเป็นเรื่องระหว่างศาลและพนักงานอัยการ โดยไม่ได้แจ้งให้นาย ว. ทราบ และโดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่านาย ว. ได้ยื่นคำร้องขอคัดถ่ายเอกสารสำเนาคำพิพากษาและสำเนาหนังสือรับรองเพื่อแสดงว่าคำพิพากษาถึงที่สุด เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ กรณีจึงย่อมถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่นาย ว. ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ เมื่อนาย ว. ได้ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดแจ้งว่านาย ว. ได้ทราบเหตุดังกล่าวก่อนวันนั้น

---

[๕]มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

[๖]มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาว่าคำขอดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้อันจะทำให้ต้องทำการพิจารณาใหม่หรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๕[๘] และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๘/๒๕๕๑[๙] เมื่อกรณีตามข้อหารือนี้นาย ว. มีคำขอให้พิจารณาใหม่ คำสั่งเทศบาลตำบลทับช้างที่ ๓๐๖/๒๕๖๑ฯ ที่เพิ่มโทษทางวินัยแก่นาย ว. เป็นไล่ออก การที่นายกเทศมนตรีตำบลทับช้างเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว นายกเทศมนตรีตำบลทับช้างจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่

อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา ๒๓ วรรคหก[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้นำความในมาตรา ๑๕[๑๑] มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม การสั่งให้พนักงานเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดก่อน ประกอบกับข้อ ๘๗[๑๒] แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า เมื่อนายกเทศมนตรีได้ดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล โดยสั่งลงโทษหรืองดโทษตามข้อ ๘๔[๑๓] หรือสั่งยุติเรื่องแก่พนักงานเทศบาลผู้ใดแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี (ก.ท.จ. จันทบุรี) เมื่อ ก.ท.จ. จันทบุรี พิจารณาเห็นว่า การลงโทษเป็นการไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือมีมติเป็นประการใด ให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้น ในกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลทับช้างพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่แล้วเห็นควรเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวจึงต้องขอความเห็นชอบจาก ก.ท.จ. จันทบุรี ก่อน

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

[๘] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๗๒๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

[๙] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแจ้งผลการขอให้พิจารณาใหม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๔๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๑๓] ข้อ ๘๔ พนักงานเทศบาลผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้นายกเทศมนตรีสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือก็ได้

กรณีการกระทำในเรื่องเดียวกัน แต่เป็นความผิดวินัยหลายฐานความผิด ให้สั่งลงโทษในสถานโทษที่หนักที่สุดเพียงสถานเดียวแห่งการกระทำนั้น

นายกเทศมนตรีมีอำนาจลงโทษตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลตามวรรคหนึ่งได้ดังนี้

(๑) ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน ๕ % และเป็นเวลาไม่เกิน ๓ เดือน

(๒) ลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๕๔ (๑)[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่า จะต้องเป็นกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งคำว่า "พยานหลักฐานใหม่" ไม่ได้หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นใหม่หลังจากที่ได้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของการขอให้พิจารณาใหม่แล้ว แต่หมายถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่คู่กรณีไม่รู้และพยานหลักฐานใหม่จะต้องมีผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น หรือแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาทางปกครองที่ดำเนินการมาผิดพลาดในสาระสำคัญ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๙/๒๕๕๕

นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของราชการเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในกรอบกฎหมายและระเบียบ ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีอาญาที่เป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษตามกฎหมาย โดยหลักการพิจารณาคดีอาญานั้น จะต้องมีการอ้างพยานหลักฐานและนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยให้ปรากฏอย่างชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัย ศาลจึงจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญามีความมุ่งหมายและวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำต้องสอดคล้องหรือถือตามผลการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๖/๒๕๕๙[๑๕]

เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้ แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของ นาย ว. มีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จตามมาตรา ๑๕๗[๑๖] และมาตรา ๑๖๒ (๔)[๑๗] แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ

---

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

[๑๕] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ (กรณีนายประพัน ไพรอังกูร) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๔/๒๘๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๖] มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๑๗] มาตรา ๑๖๒ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตามหน้าที่

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้น มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ

ฯลฯ ฯลฯ

อย่างร้ายแรงและฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามข้อ ๓ วรรคสาม[๑๘] ข้อ ๖[๑๙] วรรคสอง และข้อ ๑๙[๒๐] วรรคสอง แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดจันทบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และต่อมา มีการยุติการดำเนินคดีในฐานความผิดตามมาตรา ๑๖๒ (๔)[๒๑] แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากคดีขาดอายุความ แต่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ได้มีคำพิพากษาที่ อท ๑๙/๒๕๖๓ สรุปความได้ว่านาย ว. กระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา ๑๕๗[๒๒] แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่มิได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คำพิพากษาซึ่งวินิจฉัยจากพยานหลักฐานดังกล่าวย่อมมิได้เป็นพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อันจะเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๑)[๒๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับประเด็นปัญหาว่า กรณีที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ มีคำพิพากษาดังกล่าว เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามที่นาย ว. กล่าวอ้างหรือไม่ เห็นว่า แม้ว่าข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ได้มีคำพิพากษาว่านาย ว. กระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยมิได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเนื่องจากไม่ปรากฏพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าว แต่เมื่อข้อเท็จจริงที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ นำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเป็นข้อเท็จจริงเดิมที่มิได้เปลี่ยนแปลงไป หากแต่เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๒ ในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาตามข้อหารือนี้ จึงมิได้เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

---

[๑๘]ข้อ ๓ พนักงานส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

[๑๙]ข้อ ๖ พนักงานส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

[๒๐]ข้อ ๑๙ พนักงานส่วนตำบลต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

[๒๑]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

[๒๒]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

[๒๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

ที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งเพิ่มโทษเป็นลงโทษไล่ออกนาย ว. เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่นาย ว. ที่นาย ว. จะขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๔)[๒๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

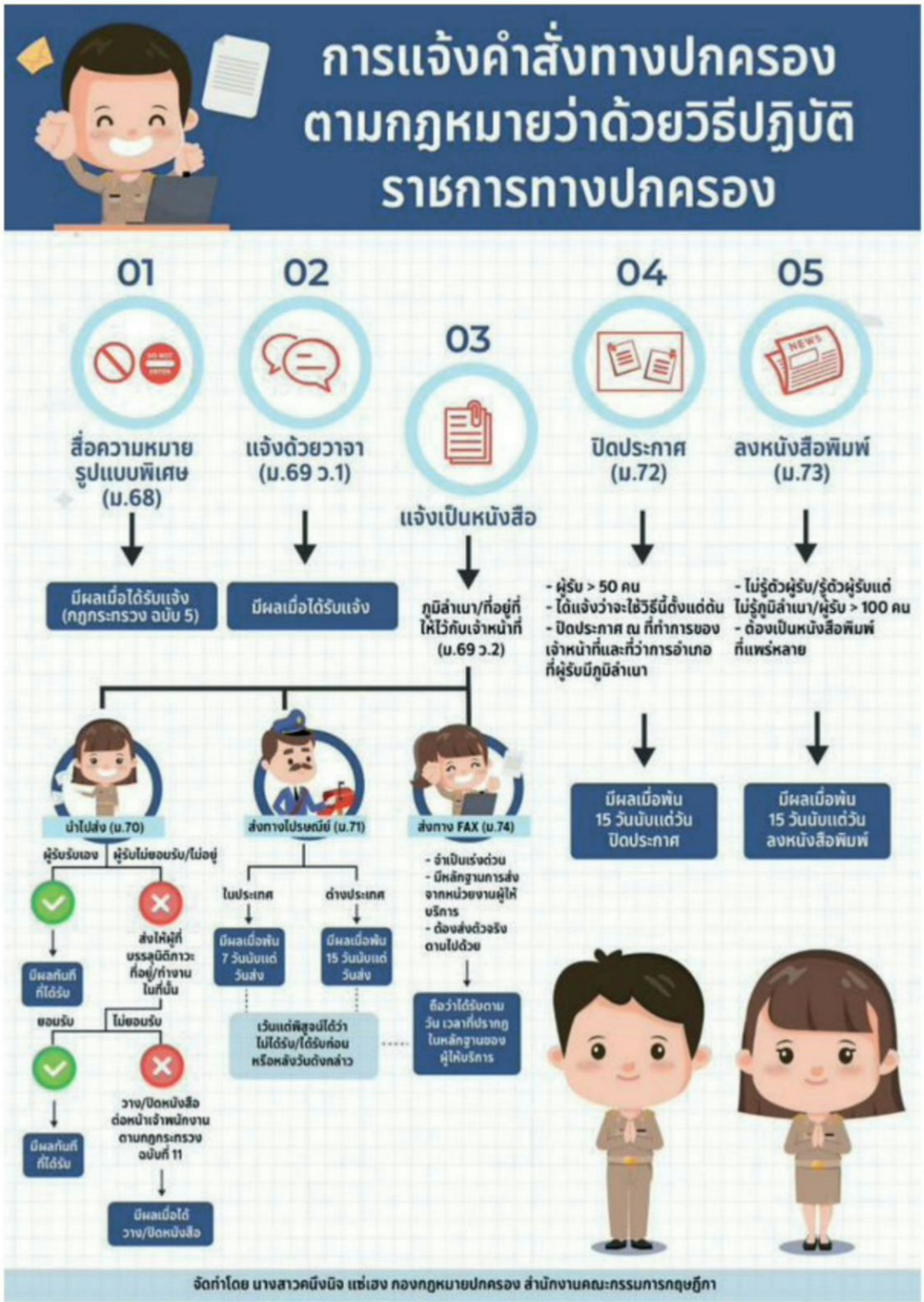
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๖๔

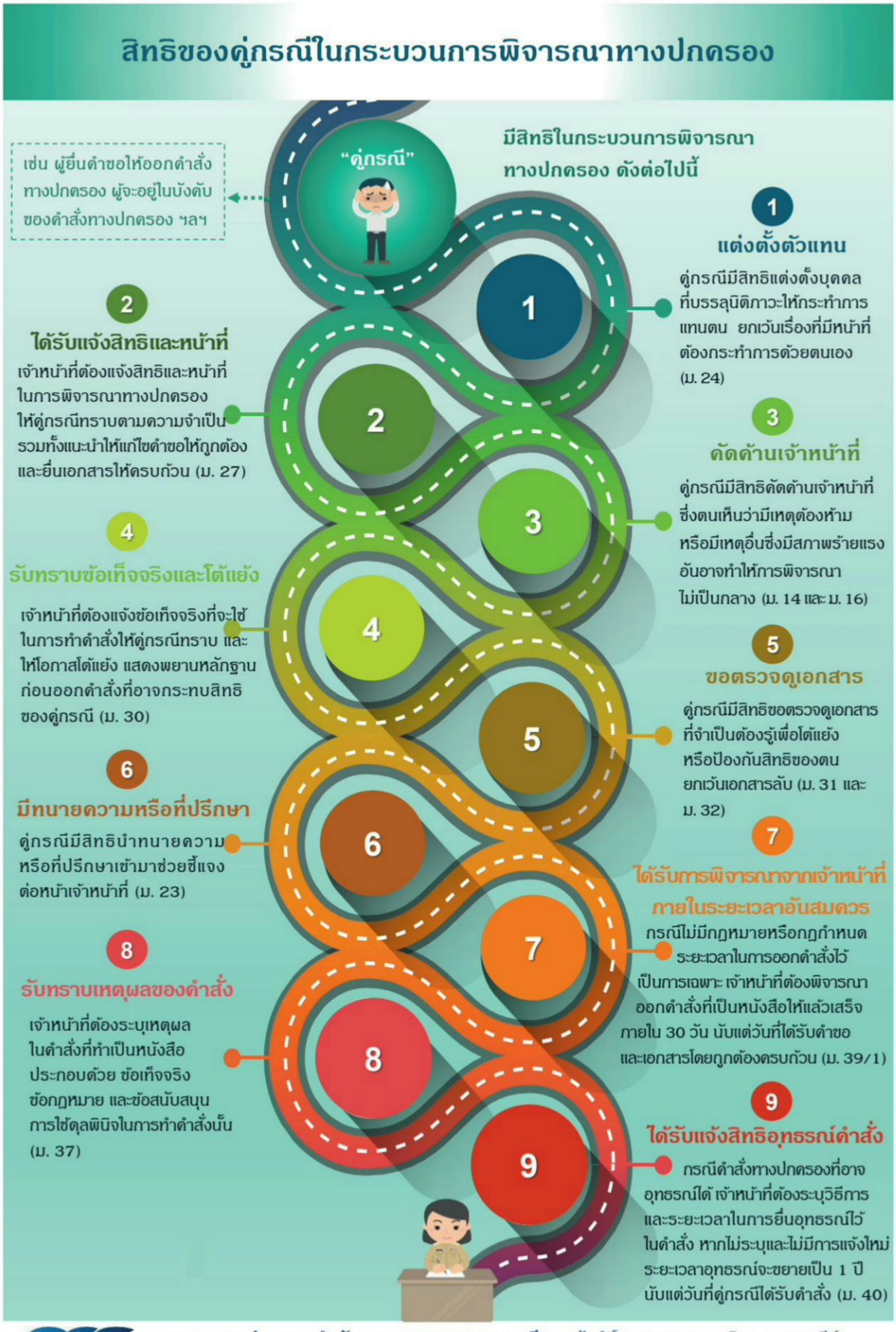
[๒๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

ภาคผนวก ข.

สื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่น่าสนใจในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๔

๑. Infographic เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง




สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
เช่น ผู้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ฯลฯ
"คู่กรณี"
มีสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังต่อไปนี้
1
แต่งตั้งตัวแทน
คู่กรณีมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลที่บรรลุนิติภาวะให้กระทำการแทนตน ยกเว้นเรื่องที่มีหน้าที่ต้องกระทำการด้วยตนเอง (ม. 24)
2
ได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่
เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็น รวมทั้งแนะนำให้แก้ไขคำขอให้ถูกต้องและยื่นเอกสารให้ครบถ้วน (ม. 27)
3
คัดค้านเจ้าหน้าที่
คู่กรณีมีสิทธิคัดค้านเจ้าหน้าที่ซึ่งตนเห็นว่ามีเหตุต้องห้าม หรือมีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง (ม. 14 และ ม. 16)
4
รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้ง
เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้ในการทำคำสั่งให้คู่กรณีทราบ และให้โอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี (ม. 30)
5
ขอตรวจดูเอกสาร
คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน ยกเว้นเอกสารลับ (ม. 31 และ ม. 32)
6
มีทนายความหรือที่ปรึกษา
คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาช่วยชี้แจงต่อหน้าเจ้าหน้าที่ (ม. 23)
7
ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาอันสมควร
กรณีไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งที่เป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารโดยถูกต้องครบถ้วน (ม. 39/1)
8
รับทราบเหตุผลของคำสั่ง
เจ้าหน้าที่ต้องระบุเหตุผลในคำสั่งที่ทำเป็นหนังสือ ประกอบด้วย ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการทำคำสั่งนั้น (ม. 37)
9
ได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง
กรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ เจ้าหน้าที่ต้องระบุวิธีการและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ไว้ในคำสั่ง หากไม่ระบุและไม่มีการแจ้งใหม่ ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่คู่กรณีได้รับคำสั่ง (ม. 40)
กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (จัดทำโดย นางสาวกฤตติกา ยุวนะเตมีย์)

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



การขอให้พิจารณาใหม่เป็น “กระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครอง” ที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

เงื่อนไขในการรับคำขอให้พิจารณาใหม่

๑ คู่กรณีต้องเป็นผู้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง



๒ คำสั่งทางปกครองนั้นได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว



๓ คู่กรณีต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้





เหตุในการขอให้พิจารณาใหม่



๑ เป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑))

๒ คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒))





๓ เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๓))

ข้อ ๑ ถึง ข้อ ๓ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อน โดยไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น (มาตรา ๕๔ วรรคสอง)

๔ คำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔))



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
จัดทำโดย นายชาญชัย บุณยวรรณ
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง

Better Regulation for Better Life


ใครเป็น "คู่กรณี" ตามกฎหมาย
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ?
(สรุปจาก นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หนังสือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, ๒๕๔๐, น. ๒๕๐-๒๕๑)
"คู่กรณี" ได้แก่
ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ
ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง
ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง
บุคคลทุกคนที่สิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล และไม่ว่าจะเป็นผู้เริ่มให้เกิดการพิจารณาทางปกครองหรือเข้ามาภายหลังที่การพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้วก็ตาม
การเป็น "คู่กรณี" พิจารณาได้จากการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ตัวอย่างเช่น
กรณีการขออนุญาตตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
1 กรณีผู้ยื่นคำขอ : นาย ก. ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่เพื่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม
2 กรณีผู้คัดค้านคำขอ : นาย ข. มีบ้านติดกับโรงงานของนาย ก. ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการขออนุญาตตั้งโรงงาน เพราะเห็นว่าความเป็นอยู่โดยสงบสุขของตนอาจได้รับผลกระทบจากเสียงดังหรือกลิ่นเหม็น
3 กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง :นาย ค. มีบ้านพักติดกับโรงงานของนาย ก. แต่ไม่ทราบข่าวว่าจะมีการตั้งโรงงาน แต่ในระหว่างการพิจารณา เจ้าหน้าที่เห็นว่านาย ค. อาจได้รับผลกระทบ จึงแจ้งให้นาย ค. ทราบและแสดงความเห็นว่าจะคัดค้านหรือไม่
4 กรณีผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง : นาย ง. บ้านพักอยู่คนละจังหวัดกับที่ตั้งโรงงานของนาย ก. แต่เป็นสมาชิกกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นาย ง. เห็นว่าการตั้งโรงงานจะก่อมลภาวะไม่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม นาย ง. จึงยื่นหนังสือคัดค้านการจะอนุญาตให้ตั้งโรงงาน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา Office of the Council of State
Better Regulation for Better Life
จัดทำโดย นายวิษุวัช ตันมี กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

SCAN ME
ข้อมูลเพิ่มเติม



กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ แต่ผู้อยู่ในบังคับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรได้บ้างครับ



ถาม

เมื่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังต่อไปนี้ได้ครับ



(๑) เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน





โดยก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองข้างต้น ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ และต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการแล้วแต่กรณี

ค่าใช้จ่ายในคำเตือนหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้สามารถเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นได้



ตอบ

เรื่องสำคัญที่ต้องระวัง คือ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ตามคำเตือน โดยจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อมาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ หากมีการต่อสู้ขัดขวางเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการได้แต่ต้องทำโดยสมควรแก่เหตุเท่านั้น และอาจแจ้งขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนครับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา Office of the Council of State

Better Regulation for Better Life

จัดทำโดย นายอัศวิน อุดทาคำ ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา


การขอให้พิจารณาใหม่ กรณีมีพยานหลักฐานใหม่
ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือกรณีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป
ในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีตามมาตรา ๕๔ (๔)
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่ากระทำความผิดร้ายแรง
หน่วยงานมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ไล่ออก
ต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดว่ามิได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตฯ ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ที่จะนำมาเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) ได้หรือไม่
คำว่า "พยานหลักฐานใหม่"
พยานหลักฐานใหม่ ไม่ได้หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นใหม่หลังจากที่ได้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของการขอให้พิจารณาใหม่แล้ว แต่หมายถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่คู่กรณีไม่รู้และพยานหลักฐานใหม่จะต้องมีผลทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญถึงขนาดที่อาจมีผลต่อการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น หรือแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาทางปกครองที่ดำเนินการมาผิดพลาดในสาระสำคัญอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด
คำพิพากษาซึ่งวินิจฉัยจากพยานหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นใหม่หลังจากที่ได้มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของการขอให้พิจารณาใหม่แล้ว ไม่ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญอันจะเป็นเงื่อนไขในการขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๑)
คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตฯ ดังกล่าวเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีตามมาตรา ๕๔ (๔) หรือไม่
เมื่อข้อเท็จจริงที่ศาลอาญาคดีทุจริตฯ นำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเป็นข้อเท็จจริงเดิมที่มิได้เปลี่ยนแปลงไป หากแต่เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญา จึงมิได้เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๔)
Better Regulation for Better Life
ocs
ที่มา บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่มีพยานหลักฐานว่าพนักงานเทศบาลกระทำการทุจริต (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๐-๑๔๓๑/๒๕๖๔)
จัดทำโดยนางสาวฤษราณ์ ไทยวัฒน์ ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา


การคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 หรือมาตรา 16
จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้
การยื่นคำคัดค้าน
เพราะเหตุตามมาตรา 13
การยื่นคำคัดค้าน
เพราะเหตุตามมาตรา 16
1 เหตุแห่งการคัดค้าน
(1) เป็นคู่กรณีเอง
(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
(3) เป็นญาติของคู่กรณี
(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์
หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
(5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
1 เหตุแห่งการคัดค้าน
เหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น
เจ้าหน้าที่ถือหุ้นในสถาบันการเงิน หากการถือหุ้นเป็นมูลเหตุ
จูงใจให้เจ้าหน้าที่พิจารณาเอื้อประโยชน์ต่อสถาบันการเงิน
ที่ตนถือหุ้นอยู่ อาจถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงได้
2 รูปแบบคำคัดค้าน
คู่กรณีคัดค้านเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ระบุข้อคัดค้าน ข้อเท็จจริง
และข้อกฎหมาย ที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้าน
3 การยื่นคำคัดค้าน
ยื่นก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง
- ยื่นด้วยตนเอง
- ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ
4 มาตรการในการพิจารณา
1
กรณีมีส่วนได้เสียตามมาตรา 14
ให้หยุดการพิจารณาก่อน และส่ง
หนังสือคัดค้านพร้อมคำชี้แจง
ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป
ชั้นหนึ่งภายใน 5 วันทำการ
เพื่อพิจารณาและมีคำสั่ง
STOP
2
กรณีมีส่วนได้เสียตามมาตรา 16
ถ้าเห็นว่ามีเหตุตามที่ถูกคัดค้าน
ให้ปฏิบัติตาม 1 แต่ถ้าไม่มีเหตุ
จะพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้อง
แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป
ชั้นหนึ่งทราบเพื่อพิจารณาและ
มีคำสั่งต่อไป
5 วิธีพิจารณาคำคัดค้าน
1
ผู้บังคับบัญชาอาจตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม
ไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือ
พยานหลักฐานของคู่กรณี
FACT
2
ไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชา
ในระดับที่สูงกว่าที่จะพิจารณา
สั่งการเรื่องดังกล่าว
ที่มา : กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
Better Regulation for Better Life
จัดทำโดย นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. Infographic เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองทั่วไป



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

Better Regulation for Better Life

การมอบอำนาจ VS การมอบหมาย

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



กฎหมายที่ให้อำนาจ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
และ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

การใช้อำนาจ

๑. ผู้รับมอบอำนาจไม่มีอำนาจเป็นของตน แต่เป็นการปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจเท่านั้น
๒. ผู้รับมอบอำนาจกระทำการได้เฉพาะในขอบอำนาจที่ได้รับมอบ หากกระทำการเกินกว่าที่ได้รับมอบอำนาจ การกระทำนั้นย่อมไม่ผูกพันผู้มอบอำนาจ

ผลของการใช้อำนาจ

ผู้มอบอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบการใช้อำนาจของตน โดยมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ต้องพิจารณาจากตำแหน่งของผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

การมอบอำนาจต่อ

ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจต่อไปไม่ได้ เว้นแต่ผู้มอบอำนาจหรือกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

กฎหมายที่ให้อำนาจ

กฎหมายเฉพาะ

การใช้อำนาจ

๑. ผู้รับมอบหมายใช้อำนาจในนามของตน มิใช่เป็นการปฏิบัติราชการแทน
๒. ผู้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ผลของการใช้อำนาจ

ผู้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมาย โดยผู้มอบหมายสามารถกำหนดแนวทางการใช้อำนาจ และอาจถอนการมอบหมายได้

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ต้องพิจารณาจากตำแหน่งของผู้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

การมอบอำนาจต่อ

ผู้รับมอบหมายอาจมอบอำนาจต่อไปได้ เว้นแต่กฎหมายห้ามการมอบอำนาจไว้

อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก :
เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๕๔๕ เรื่องเสร็จที่ ๕๖๕/๒๕๔๓ เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔ เรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔ เรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖ เรื่องเสร็จที่ ๖๓๐/๒๕๖๓ และเรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๐ ๒๑๒๓ ๘๖๒๑-๔
nr0911@ocs.go.th
จัดทำโดย นายนภนันทน์ จันทราชโสธร
กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา


สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

Better Regulation for Better Life

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

รายงานผลการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔



ที่ ยธ ๐๕๑๑/๑๖๖๔

กระทรวงยุติธรรม
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๒๙๘๐๐ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้กระทรวงยุติธรรมเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงยุติธรรม ได้รับทราบข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ดำเนินการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำหลักสูตรอบรมด้านการบังคับคดีให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้ารับการอบรมให้มากขึ้น และไม่มีข้อขัดข้องในการจัดทำหลักสูตรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ กรมบังคับคดีได้กำหนดจัดการอบรมหลักสูตร "การบังคับคดีสำหรับเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง" รวม ๕ รุ่น จำนวนผู้เข้าอบรมรุ่นละ ๑๐๐ คน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมศักดิ์ เทพสุทิน)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กรมบังคับคดี
กองพัฒนาระบบการบังคับคดี
และประเมินราคาทรัพย์
โทร. ๐๙ ๔๒๙๔ ๐๙๙๐ (พัชรวลัย)
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ propertyvaluation@led.mail.go.th

สำเนาถูกต้อง

นางสาวปภัสรา เพ็งไสยา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
03/01/65