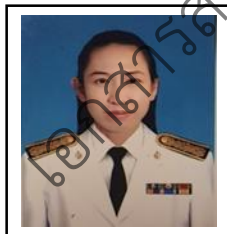


หน่วยที่ 10

การพิจารณาทางปกครอง

ร้อยเอกหญิง ดร.สุคนธา ศรีภิรมย์



ชื่อ ร้อยเอกหญิง ดร. สุคนธา ศรีภิรมย์
วุฒิ น.บ. และ น.ม. (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปริญญาชั้นสูง (กฎหมายมหาชน) และ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
มหาวิทยาลัยตุลส 1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
หน่วยที่เขียน หน่วยที่ 10

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา กฎหมายปกครอง

หน่วยที่ 10 การพิจารณาทางปกครอง

ตอนที่

- 10.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง
- 10.2 กระบวนการของการพิจารณาทางปกครอง
- 10.3 การโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

แนวคิด

1. การพิจารณาทางปกครองหมายถึง วิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อวางหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติในการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
2. หลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดมาตรฐานกลางในการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้นำไปปฏิบัติในการพิจารณาทางปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เว้นแต่กฎหมายนั้นจะกำหนดวิธีพิจารณาทางปกครองที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น
3. การโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง นั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้สามารถกระทำได้โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องมีผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองคือ คู่กรณีหรือผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั่นเอง แบ่งออกได้เป็นผู้ที่ไต่ยื่นคำขอผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 10 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดและหลักกฎหมายพื้นฐานเรื่องการพิจารณาทางปกครองได้
2. อธิบายหลักเกณฑ์และกระบวนการสำคัญในการพิจารณาทางปกครองได้
3. อธิบายหลักเกณฑ์การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 10
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 10.1 – 10.2
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามเอกสารการสอน
4. ฟังรายการทางการศึกษา
5. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 10

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการเพื่อการศึกษา (ถ้ามี)
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ถ้ามี)

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากการทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากการทำกิจกรรมในแบบฝึกปฏิบัติ
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน
หน่วยที่ 10 ในแบบฝึกปฏิบัติแล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

เอกสารสำหรับนักศึกษาชุดที่ 461 ไม่นับญาติให้เผยแพร่

ตอนที่ 10.1

แนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.1.1 ความเป็นมาของการพิจารณาทางปกครอง
- 10.1.2 หลักกฎหมายพื้นฐานของการพิจารณาทางปกครอง
- 10.1.3 ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง

แนวคิด

1. การพิจารณาทางปกครองเป็นวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในกรณีใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย อย่างเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้และปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
2. กฎหมายในการพิจารณาทางปกครองปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางมาตรฐาน และกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้นำไปปฏิบัติในการพิจารณาทางปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาทางปกครองที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น
3. การออกคำสั่งทางปกครองมีกระบวนการและมีองค์ประกอบที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่ คู่กรณี และ หลักกฎหมายปกครองในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความเป็นมาของการพิจารณาทางปกครองได้
2. อธิบายหลักกฎหมายพื้นฐานของการพิจารณาทางปกครองได้
3. อธิบายผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครองได้

เรื่องที่ 10.1.1

ความเป็นมาของการพิจารณาทางปกครอง

1. ที่มาของการพิจารณาทางปกครอง

จากปัญหาข้อขัดข้องในระบบราชการทำให้เกิดแนวความคิดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น โดยรัฐบาลได้ดำริให้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อผลักดันให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และคุ้มครองประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง ปรับปรุงขั้นตอนในระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ

หลักการเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองนั้น มีปรากฏอยู่บ้างแล้วในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมการกระทำของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้หลายเรื่อง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การใช้ดุลพินิจมักไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีการบิดเบือนนำไปใช้เพื่อประโยชน์² ซึ่งการจะกำหนดหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองหรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการร่างกฎหมายการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงต้องมีการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวโดยเร่งด่วน

ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ในปี พ.ศ. 2532 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 พร้อมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ เรงรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันจะเป็นการสร้างหลักประกัน หรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบภายในขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีความมาตรฐานสูงขึ้น

สมัยรัฐบาลนายอานันท ปนยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางในการทุจริต และประพฤตินิষอบในวงราชการ และเพื่อให้การดำเนินการ

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554 หน้า 47

² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2547. หน้า 35.

penไปตามนโยบายดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น เพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ครบถ้วน จึงได้ใช้วิธีการนำเอาหลักกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย³ และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2536 หลังจากที่ได้มีการพิจารณาและได้รับข้อสังเกตจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ก็ได้มีการปรับปรุง แก้ไข พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อกฎหมายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.” ต่อมา ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา รัฐบาลได้หยิบยกร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540⁴

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้ว่า กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง เพราะเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระบบระเบียบ นอกจากนี้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังได้ประกันสิทธิและกำหนดหน้าที่ของเอกชนในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้อย่างชัดเจน และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองอีกด้วย

2. นิยามของการพิจารณาทางปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยาม “การพิจารณาทางปกครอง” ไว้ดังนี้ การพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง และได้นิยาม “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้” ในขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่นี้ เป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง เพียงแต่มีสารดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

3. ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง

³ เรื่องเดียวกัน

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง หน้า 47

ตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพใน การใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นการไม่ใช้บังคับในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้⁵ บัญญัติข้อยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ไว้ในมาตรา 3 วรรคสองและมาตรา 4 ดังนี้⁶

3.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ใช้บังคับในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง โดยมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

3.2 การไม่นำหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ไปใช้กับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลตามหลักกฎหมายปกครองที่ถือว่า “รัฐสภา” คือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการนิติบัญญัติ กรณีจึงย่อมมิใช่การดำเนินการทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้

⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564. หน้า 85 - 111

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 6)

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

- (1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
- (2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
- (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง
- (4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีและการวางทรัพย์
- (5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ
- (7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ
- (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- (9) การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา

การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใด นอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

นอกจากนี้สำหรับ “คณะรัฐมนตรี” ที่ดำเนินการในทางการเมือง มิใช่การใช้อำนาจในทางปกครองตามความมุ่งหมายของกฎหมายนี้⁷

3.3 องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะซึ่งเป็นองค์การที่มีที่มา องค์ประกอบ และวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่ถ้าองค์การเหล่านั้นใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเตรียมการหรือดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง องค์การเหล่านั้นย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ด้วย⁸

3.4 การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง ไม่อาจนำเอามาตรการการควบคุมที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ทางปกครองไปตรวจสอบการกระทำในทางการเมืองได้

3.5 การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการที่มีกระบวนการและวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะ⁹

3.6 การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้กรอบของงานทางนโยบายที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลโดยตรง และเป็นกรณีที่มีความละเอียดอ่อนที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจและรับผิดชอบในทางการเมือง จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.7 การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือการปฏิบัติงานเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ ต้องกำหนดยกเว้นการใช้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการซึ่งมุ่งจะวาง “มาตรฐานกลาง” ไว้สำหรับราชการทหารด้วย

3.8 การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักสำคัญที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่โดยเฉพาะแล้ว จึงต้องบัญญัติยกเว้นไว้มิให้นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับกับกระบวนการดังกล่าวด้วย

3.9 การดำเนินการกิจการขององค์การทางศาสนา มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ย่อมเป็นไปตามบทกฎหมายเฉพาะสำหรับกรณี และโดยสภาพของการดำเนินงานก็มีลักษณะพิเศษและมีวิธีการตลอดจนจุดมุ่งหมายเฉพาะในทางศาสนา ซึ่งย่อมต้องมีความแตกต่างไปจากจุดมุ่งหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติ¹⁰

กิจกรรม 10.1.1

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 87

⁸ เรื่องเดียวกัน

⁹ ในปัจจุบันการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น กระบวนการดังกล่าวได้มีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยและการสั่งการไปแล้ว

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 88-90.

อธิบายความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง

แนวตอบกิจกรรม 10.1.1

เนื่องจากปัญหาข้อขัดข้องในระบบราชการทำให้เกิดแนวความคิดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐบาลได้ดำริให้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อผลักดันให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและคุ้มครองประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง ปรับปรุงขั้นตอนในระบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ แต่ด้วยสาเหตุที่ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการร่างกฎหมายการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น เพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ครบถ้วน จึงได้ใช้วิธีการนำเอาหลักกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการร่าง ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2536 หลังจากที่ได้มีการพิจารณาและได้รับข้อสังเกตจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อกฎหมายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.” ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461

เรื่องที่ 10.1.2

หลักกฎหมายพื้นฐานของการพิจารณาทางปกครอง

1. หลักว่าด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ดังนั้น ในการพิจารณาทางปกครอง “เจ้าหน้าที่” ที่จะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้จะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจการพิจารณาทางปกครอง และในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องดำรงตำแหน่งในทางกฎหมายในเวลาที่ออกคำสั่งนั้น จะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง หรือใช้อำนาจเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นกระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวแทนมิได้ แต่หากไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ด้วยตนเองบางครั้งอาจทำให้การบริการสาธารณะ ขาดความต่อเนื่องหรือหยุดชะงักลงได้ จึงอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นทำการพิจารณาทางปกครองแทน เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ” (รวมถึงการปฏิบัติราชการแทน) โดยเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นทำการพิจารณาทางปกครองแทน ซึ่งจะเป็นการมอบอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายได้ต่อเมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด¹¹

2. หลักการใช้ดุลพินิจ

ในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การจัดทำคำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่เรียกว่าดุลพินิจตัดสินใจ ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกผลในทางกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ เราเรียกดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ว่า ดุลพินิจตัดสินใจซึ่งอาจแบ่งได้ 2 กรณี

(1) กรณีที่เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้วองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่

(2) กรณีที่เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้วและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจที่จะดำเนินการ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการหลายมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้

การที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจตัดสินใจนั้น องค์กรนิติบัญญัติมักจะใช้ถ้อยคำในทำนองที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ “มีอำนาจ...” ส่วนในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจตัดสินใจ องค์กรนิติบัญญัติมักจะใช้ถ้อยคำในทำนองว่า “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ (ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง) ...”

¹¹ ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 139.

ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความยุติธรรมเฉพาะกรณี ด้วยเหตุนี้ในการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตั้งคำถามในเบื้องต้นเสียก่อนว่าวัตถุประสงค์ในการที่องค์กรนิติบัญญัติมอบดุลพินิจให้แก่ตนในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคืออะไร มีประเด็นอะไรที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจบ้าง จากนั้นให้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้วจึงตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ¹²

3. หลักรวดเร็ว

สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาคำขอโดยเร็วและตามเวลา (มาตรา 27 และมาตรา 39/1) ตามมาตรา 27 กำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและความครบถ้วนของเอกสารที่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วน ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอ¹³

ในการแจ้งดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้รับคำขอและระบุรายการเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่ ครบถ้วนให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมทั้งบันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย เมื่อผู้ยื่นคำขอได้แก้ไขคำขอหรือจัดส่งเอกสารตามที่ระบุในการแจ้งตามวรรคสอง ครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำขอเพราะเหตุยังขาดเอกสารอีกมิได้เว้นแต่ มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎและได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 20 ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพลัน หากเห็นว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการแก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมต่อเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดหรือภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่อนุญาตให้ขยายออกไป เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป หน้า.47

¹³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 27 ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและความครบถ้วนของเอกสาร บรรดาที่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่ ดังกล่าวแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วน ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอในการแจ้งดังกล่าว

ให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป ในกรณีเช่นนั้นให้เจ้าหน้าที่ส่งเอกสารคืนให้ผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอทราบและบันทึกการดำเนินการดังกล่าวไว้

4. หลักว่าด้วยการไม่ยึดแบบพิธีและการพิจารณาโดยเปิดเผย

การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะยึดหลักการเปิดเผยเพื่อความโปร่งใส ความถูกต้องในการพิจารณา และความไว้วางใจจากประชาชน การให้คู่กรณีใดเข้าถึงพยานหลักฐานต่างๆ สามารถกระทำได้เท่าที่ไม่ทำให้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32¹⁴

หลักการนี้ไม่ยึดแบบพิธีมีเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีสามารถวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น (มาตรา 33)¹⁵

5. หลักความเป็นกลาง

หลักนี้เป็นหลักการที่สำคัญเพื่อความโปร่งใส และความมั่นคงทางนิติฐานะของคำสั่งทางปกครอง หลักความเป็นกลางมาจากแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ หากมีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันแล้วย่อมไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นได้ ดังสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “NEMO DEBET ESSE JUDEX IN PROPRIA CAUSA” หรือ บุคคลย่อมไม่เป็นผู้ตัดสินคดีของตนเอง” (no one should be judge in his own cause)¹⁶ หลักดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16¹⁷ ว่าเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ คือ

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่า หนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น

¹⁶ สิริกัญญา โขวิไลกุล, ประสิทธิ์ โขวิไลกุล. *สุภาษิตกฎหมาย คติพจน์ และคำคมควรจำทางกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2553. หน้า 33.

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 14 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา 13 คให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม (มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 17)

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น จึงไม่หมายความรวมถึงการเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรมด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นบุพการีของคู่กรณีตามความเป็นจริงนี้ไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่¹⁸ ส่วนการเป็น “ผู้สืบสันดาน” หรืออีกนัยหนึ่งญาติสืบสายโลหิตโดยตรงลงมา น่าจะหมายถึงการเป็นผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่น่าจะหมายความรวมถึงการเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณีด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้สืบสันดานของคู่กรณีตามความเป็นจริงนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สืบสันดานที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอไป จะเป็นผู้สืบสันดานนอกกฎหมายของคู่กรณีก็ได้ ส่วนการเป็น “พี่น้อง” ของคู่กรณีนั้นจะเป็นพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน กล่าวคือถือกำเนิดจากบิดาเดียวกัน แต่ต่างมารดา หรือถือกำเนิดจากมารดาเดียวกัน แต่ต่างบิดาก็ได้ ส่วนการเป็น “ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน” นับได้เพียงสองชั้นของคู่กรณีนั้นมีตัวอย่าง เช่น เป็นพ่อหรือแม่ของภริยาหรือพ่อสามีของคู่กรณี หรือเป็นที่เขยน้องเขย พี่สะใภ้ น้องสะใภ้ของคู่กรณี ฯลฯ¹⁹

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หมายถึงเป็นหรือเคยเป็นผู้ปกครองคู่กรณีที่ยังเป็นผู้เยาว์หรือในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ หรือในระหว่างที่ยังเป็นผู้เยาว์ หรือผู้อนุบาลคู่กรณีที่เป็นคนไร้ความสามารถหรือในระหว่างที่เป็นคนไร้ความสามารถ

(5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หมายถึงการเป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ของคู่กรณีนี้จะเจ้านี่หรือลูกหนี้ที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองสัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ หรือละเมิดก็ได้ อนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านี่และลูกหนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจะกล่าวถึงแต่เฉพาะการเป็นนายจ้างของคู่กรณี ไม่ได้กล่าวถึงการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็คงต้องถือว่าการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีก็คือการเป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ของคู่กรณีอยู่นั่นเอง²⁰

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตามมาตรา 16 ได้กำหนดในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณา

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*: กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์, 2540 หน้า 243.

¹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* หน้า 169

²⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* หน้า 243

ทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้เช่นกัน²¹และยังกำหนดวิธีปฏิบัติเมื่อ “เจ้าหน้าที่” หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียไว้ในกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 16 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วคือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดค้าน การพิจารณาคัดค้านและการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านไว้ดังนี้

ข้อ 1 การคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดไม่ได้ตามมาตรา 13 หรือตามมาตรา 16 ให้คู่กรณีทำคำคัดค้านเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วย ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านนั้นด้วย

ข้อ 2 การยื่นหนังสือคัดค้าน ต้องกระทำก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยคู่กรณีจะยื่น ด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

ข้อ 3 ในกรณีที่ยื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง คู่กรณีจะยื่นต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน เจ้าหน้าที่สารบรรณหรือเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดในหน่วยงาน ที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านสังกัดก็ได้

ข้อ 4 ในกรณีที่ยื่นหนังสือคัดค้านทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน ส่งเจ้าหน้าที่สารบรรณหรือเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านสังกัดก็ได้

ข้อ 5 เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ผู้รับจัดให้มีการประทับตรารับ และลงทะเบียนรับไว้ เป็นหลักฐานในวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และในกรณีที่คู่กรณียื่นหนังสือ คัดค้านด้วยตนเอง ให้ผู้รับออกใบรับหรือจัดให้ออกใบรับให้ด้วย

ข้อ 6 ในกรณีที่ผู้รับหนังสือคัดค้านมิใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน ให้ผู้รับนั้นแจ้งการรับพร้อมทั้ง หนังสือ คัดค้านให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ภายในวันทำการรุ่งขึ้น

ข้อ 7 เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านได้รับหนังสือคัดค้านตามข้อ 3 หรือข้อ 6 แล้วให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งถูกคัดค้าน ปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่ถูกคัดค้านเพราะเหตุมีส่วนได้เสียตามมาตรา 14 ให้หยุดการพิจารณาเรื่องนั้น ไว้ก่อน และ ส่งหนังสือคัดค้านพร้อมคำชี้แจงไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งภายในห้าวันทำการเพื่อ ผู้บังคับบัญชาดังกล่าว จะได้พิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

(2) ในกรณีที่ถูกคัดค้านเพราะเหตุมาตรา 16 ถ้าเห็นว่าตนมีเหตุตามที่ถูกคัดค้านให้ปฏิบัติตาม (1) แต่ถ้าเห็น ว่าตนไม่มีเหตุตามที่ถูกคัดค้าน จะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง ทราบเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

²¹ ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 167

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านขึ้นไปชั้นหนึ่งไม่มีอำนาจพิจารณาและสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเสนอหนังสือคัดค้านและคำชี้แจงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจพิจารณาสั่งการเพื่อมีคำสั่งต่อไป

ข้อ 8 ให้ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 7 พิจารณาสั่งการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ไม่เกินห้าวันทำการนับแต่วันได้รับหนังสือคัดค้านและคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน ในการพิจารณาคัดค้าน ผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดย ไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ทำให้ถูกคัดค้าน และสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่นั้น และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลไม่เพียงพอ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยกคำคัดค้านและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามวรรคสามและวรรคสี่ไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า ที่จะพิจารณาสั่งการในเรื่องดังกล่าว

ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองที่มีส่วนได้เสียดังกล่าวข้างต้นหมายความรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีที่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่มีผู้เป็นรัฐมนตรีด้วย (มาตรา 20)²² โดยมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ฯลฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา 15 วรรคสี่ และมาตรา 16 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีข้อกำหนดดังนี้

ข้อ 1 การคัดค้านว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง จะทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดไม่ได้ตามมาตรา 13 ให้ทำคำคัดค้านถึงประธานกรรมการ แต่ถ้าเป็นการคัดค้าน ตามมาตรา 16 ให้ทำคำคัดค้านถึงผู้ถูกคัดค้าน การคัดค้านตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุ แห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือแนบด้วย

ข้อ 2 การยื่นหนังสือคัดค้าน คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้ แต่ต้องก่อนได้รับแจ้ง คำสั่งทางปกครอง

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 20 ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรี สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นรัฐมนตรี

ข้อ 3 ในกรณีที่ยื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง คู่กรณีจะยื่นต่อผู้ถูกคัดค้าน กรรมการคนหนึ่งคนใดหรือ หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการก็ได้

ข้อ 4 ในกรณีที่ส่งหนังสือคัดค้านทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้เจ้าหน้าที่ของถึงประธานกรรมการ กรรมการคนหนึ่ง คนใด หรือหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการก็ได้

ข้อ 5 เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ผู้รับจัดให้มีการประทับตรารับ และลงทะเบียนรับไว้เป็นหลักฐานในวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และในกรณีที่คู่กรณียื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง ให้ผู้รับออกใบรับหรือจัดให้ออกใบรับให้ด้วย

ข้อ 6 ในกรณีที่ผู้รับหนังสือคัดค้านมิใช่ประธานกรรมการหรือผู้ถูกคัดค้าน ให้ผู้รับแจ้งการรับพร้อมทั้งหนังสือ คัดค้านให้ประธานกรรมการหรือผู้ถูกคัดค้านแล้วแต่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ข้อ 7 เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านตามข้อ 3 หรือข้อ 6 แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีคัดค้านตามมาตรา 15 ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้าน นั้น

(2) ในกรณีคัดค้านตามมาตรา 16 ถ้าผู้ที่ถูกคัดค้านเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่ถูกคัดค้าน จะทำการพิจารณา เรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบเพื่อเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น

ข้อ 8 ในการพิจารณาคำคัดค้าน คณะกรรมการจะต้องให้ออกาสผู้ถูกคัดค้านชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถาม และคณะกรรมการอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือคำชี้แจงของผู้ถูกคัดค้านหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

เมื่อที่ประชุมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ประธานกรรมการแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ถูกคัดค้าน และคู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

หลักความเป็นกลางมีบทบัญญัติยกเว้นไว้ตามมาตรา 18 ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้” นัยถึง ในกรณีสำคัญที่จำเป็นเร่งด่วนหรือไม่มีผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน ก็ควรให้เจ้าหน้าที่ที่อาจมีมลทินเรื่องความไม่เป็นกลางสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนก็ได้²³

นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. 2566 โดยออกตามความในมาตรา 13 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเหตุต้องห้ามเพิ่มเติมมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองเพื่อกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เพิ่มเติมขึ้น จากที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (1) - (5) เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

²³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.834/2555

- (1) เคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับคู่กรณี
- (3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็บบุคคลเพศเดียวกันโดยกำเนิดในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา
- (4) เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานในความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องในความเป็นจริงนับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี
- (5) เป็นหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม
- (6) เป็นลุง ป้า น้า อา ของคู่กรณี
- (7) เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน
- (8) เป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณี

6. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

สำหรับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบไปด้วยหลักย่อยสองหลักคือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและ หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ²⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายความว่าถึง องค์การของรัฐ จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดอำนาจไว้ ซึ่งหมายความว่าหากไม่มีกฎหมายกำหนด ก็ไม่มีอำนาจในการดำเนินการเช่นกัน²⁵ โดยภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ (abuse of power) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ฝ่ายปกครองต้องกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจแล้ว การบริหารราชการจะต้องมีความยืดหยุ่น ฝ่ายปกครองอาจมีการริเริ่มดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจมีการริเริ่มวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้โดยเรียกว่าดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน²⁶

7. หลักการไต่สวน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 28 กำหนดว่าในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตาม ความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยที่มาตรา 29 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ ข้อเท็จจริง ในกรณีนี้ ให้อำนาจรวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

²⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. หน้า 47 .

²⁵ วนิตา แสงสารพันธ์. กฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560 หน้า 40.

²⁶ อิศระ นิตินันท์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ LA439 2529, มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 103 -104.

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น พุ่มเฟื่อยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่ คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ ถ้อยคำหรือความเห็นมีสิทธิ ได้รับค่าบ่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานตามที่ “ตนเห็นว่าจำเป็น” แก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ถ้าเห็นจำเป็นอย่างไรก็กระทำไปตามความเห็นนั้น โดยอาจรวมถึง การแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ (รวมถึงสถานที่ด้วย) การรับฟังคำชี้แจงของคู่กรณีหรือคำชี้แจงของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง ทั้งนี้ เมื่อเป็นข้อกล่าวอ้างสนับสนุนคำขอของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับฟังตามข้ออ้างนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นว่ากรณีไม่จำเป็น พุ่มเฟื่อยหรือเพื่อประวิงเวลา การขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี หรือจากพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็น การขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง กรณีนี้เป็นแนวทางที่กระทำ แต่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตามบทบัญญัตินี้ที่จะออกหมายเรียกเว้นแต่กฎหมายเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติอยู่จะให้อำนาจเป็นกรณีเฉพาะ และการออกไปตรวจสอบสถานที่ กรณีนี้เป็นแนวทางที่ควรกระทำ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าไปในสถานที่ใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่เจ้าหน้าที่นั้นถือปฏิบัติอยู่ แต่หากเจ้าของสถานที่ยินยอมก็ไม่เป็นปัญหาจะเข้าไปตรวจสอบตามหน้าที่²⁷

เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (2) รับฟังพยานหลักฐาน

²⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 28 ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตาม ความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา 29 เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น พุ่มเฟื่อยหรือเพื่อประวิงเวลา (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่ คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้ง พยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ ถ้อยคำหรือความเห็นมีสิทธิ ได้รับค่าบ่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (5) ออกไปตรวจสถานที่ คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าบ่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

อนึ่ง ในการที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องพิจารณาเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 29 นี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทั้งส่วนที่เป็นคุณแก่คู่กรณีให้ด้วย และตามมาตรา 29 วรรคสอง เมื่อใดเข้ามาเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองแล้ว กฎหมายถือเป็นหน้าที่ของผู้นั้นที่จะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่จะไปตรวจดูสถานที่วัตถุพยานผู้นั้นก็ต้องช่วยเหลือ รวมทั้งคู่กรณีมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจบังคับโดยวิธีการบังคับจะเป็นไปโดยกฎหมายลักษณะวิธีพิจารณาและพยานหลักฐาน กล่าวคือ ถ้าคู่กรณีไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่แจ้งสิ่งที่ตนทราบอันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ ก็ถือว่าเจ้าหน้าที่พิจารณาไปครบตามหน้าที่แล้ว หากปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองผิดพลาดเพราะเหตุดังกล่าวและถูกเพิกถอนในภายหลัง คู่กรณีผู้นั้นก็จะเรียกร้องเอาประโยชน์มิได้ และในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด คู่กรณีดังกล่าวอาจต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดจากการจงใจบิดเบือนข้อเท็จจริง²⁸

8. หลักเกี่ยวกับการใช้ภาษาไทยในการพิจารณา

การพิจารณาทางปกครองต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลัก²⁹ เพราะเป็นภาษาราชการ ถ้าเป็นเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศให้คู่กรณีจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตาม

²⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 231-233

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 26 เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้จัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศให้คู่กรณีจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่ เจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และใน กรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้น เป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเอกสารใดที่เป็นภาษาต่างประเทศหากนำมาใช้ในการพิจารณาทางปกครองก็ต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีรับรองถูกต้องมาให้ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด³⁰

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่

³⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 229

กิจกรรม 10.1.2

หลักกฎหมายที่สำคัญของการพิจารณาทางปกครองมีอะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 10.1.2

หลักกฎหมายที่สำคัญของการพิจารณาทางปกครองได้แก่ หลักว่าด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่ หลักการใช้ดุลพินิจ หลักรวดเร็ว หลักความเป็นกลาง หลักการไต่สวน หลักว่าด้วยการไม่ยึดแบบพิธีและการพิจารณาโดยเปิดเผย หลักความเป็นกลาง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการไต่สวน และหลักเกี่ยวกับการใช้ภาษาไทยในการพิจารณา

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับญาติ

เรื่องที่ 10.1.3

ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง

1. คู่กรณี

1.1 นิยามของคู่กรณี

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ให้คำนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ไว้ว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” และได้กำหนดลักษณะของคู่กรณีไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยบัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจสรุปได้ว่า ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาย่อมเป็นคู่กรณีได้ทั้งนั้น ไม่ว่าจะยื่นเข้ามาเองหรือเจ้าหน้าที่เรียกเข้ามา และไม่ว่าสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น คณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาได้ หากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคณะบุคคลนั้น³¹

1.2 ความสามารถของคู่กรณี

ความสามารถของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองกำหนดไว้ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยกำหนดว่าผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้จะต้องมีลักษณะต่อไปนี้

- (1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ ซึ่งกฎหมายแพ่งจะวางหลักทั่วไปว่าบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และเป็นผู้มีความสามารถ ตามมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เยาว์คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถล้วนเป็นผู้มีความสามารถโดยจำกัดและมีความสามารถกระทำการเพียงบางกรณี
- (3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลโดยผู้แทนหรือตัวแทนแล้วแต่กรณี
- (4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”³²

³¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 211

³² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 252-253.

นอกจากนี้ คู่กรณีอาจมีตัวแทนในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งในมาตรา 24 บัญญัติว่า “คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย³³

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว” การตั้งตัวแทนดังกล่าวเพื่อความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง³⁴

1.3 สิทธิของคู่กรณี

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิได้รับแจ้ง

การที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใดหากคำสั่งนั้นอาจกระทบกับสิทธิของผู้ใด เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้น (มาตรา 30) ซึ่งในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งและข้อเท็จจริงที่แจ้งให้ทราบจะต้องเพียงพอเพื่อที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม³⁵ เช่น มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ทางวินัย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย³⁶ว่าการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ได้นำเอาเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนซึ่งเป็นเรื่องที่นอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณา ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

³³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 24 คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว.

³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 252 – 253.

³⁵ เรื่องเดียวกัน

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครอง ที่ อ.3/2555

พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นทราบข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้น (มาตรา 27) ซึ่งในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งและข้อเท็จจริงที่แจ้งให้ทราบจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม มีตัวอย่างตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้กับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ความว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ได้แก่ คำสั่งเกี่ยวกับการตรวจลงตราตามมาตรา 12 และคำสั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวหรือคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาอยู่ชั่วคราวตามมาตรา 35 เมื่อคำสั่งเกี่ยวกับการตรวจลงตราตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ นั้น ปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว ไม่จำเป็นต้องให้ออกโอกาสแก่คนต่างด้าวทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้น การดำเนินการตรวจลงตราตามกรณีนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (เรื่องเสร็จที่ 836/2546)

(2) สิทธิที่มีปรึกษาและผู้ทำการแทน

กฎหมายยอมรับให้เป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะแต่งตั้งผู้ทำการแทนได้ (มาตรา 24) และหากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองคู่กรณีก็มีสิทธิจะนำที่ปรึกษาของตนเข้ามาด้วยเพื่อช่วยเหลือในการชี้แจงหรือให้ที่ปรึกษาชี้แจงทั้งหมดบางส่วนแทนตนก็ได้ (มาตรา 23 วรรคหนึ่ง) ในการนี้จึงจำเป็นต้องถือคำชี้แจงหรือการใดที่ทนายความหรือ ที่ปรึกษาได้กระทำต่อหน้าที่คู่กรณีเป็นการกระทำของคู่กรณีด้วย กฎหมายจึงให้ถือว่า เป็นหน้าที่ว่าในการนำทนายความหรือที่ปรึกษามาชี้แจงนั้น ถ้าคู่กรณีไม่ยอมรับการกระทำของทนายความหรือที่ปรึกษาในเรื่องใดก็ต้องคัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น (มาตรา 23 วรรคสอง) เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ ไม่ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการสอบสวนฯ ที่ต้องจัดหาทนายความให้ด้วยดังเช่นกรณีของจำเลยในคดีอาญาไม่ การที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ได้แจ้งสิทธิดังกล่าวหรือจัดหาทนายความให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้ทำให้กระบวนการในการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกระบวนการสอบสวนพิจารณาทางปกครองตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยตามหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสายจึก และมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

แล้ว³⁷ และตามบทบัญญัติมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายเข้ามาในการพิจารณาสอบสวนทางวินัย เฉพาะกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยสอบปากคำผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมาปรากฏตัวต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยเท่านั้น³⁸

(3) สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา

เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ “ตามความจำเป็นแก่กรณี” ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดแบบหรือเวลาที่จะต้องแจ้ง จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ว่าจะแจ้งเรื่องใดในขั้นตอนใด ซึ่งการแจ้งให้ทราบสิทธิหน้าที่ที่ย่อมรวมถึงการให้คำแนะนำด้วย³⁹

(4) สิทธิที่จะโต้แย้งและตรวจเอกสาร

คู่กรณีมีโอกาสที่โต้แย้งและพิสูจน์ข้อโต้แย้งที่ยกขึ้นอ้างเพื่อให้คำสั่งทางปกครอง มีความสมบูรณ์และเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสปกป้องสิทธิของตนโดยมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ ซึ่งมีการกำหนดกรอบเพื่อรองรับสิทธิที่จะโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณี การโต้แย้งนี้ให้ทำเป็นหนังสือหรือให้มาชี้แจงหรือโต้แย้งด้วยวาจาก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่⁴⁰ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เวลาและให้เอกสารเท่าที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของคู่กรณีได้ โดยจะขอตรวจดูเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ และคู่กรณีไม่มีสิทธิตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง เพราะยังเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้น อันเป็นเรื่องภายในของเจ้าหน้าที่ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 31 วรรคหนึ่ง) การตรวจดูเอกสารอาจต้องใช้วิธีที่เหมาะสมกับลักษณะของงานซึ่งมาตรา 31 วรรคสอง ให้กำหนดรายละเอียด เหล่านี้โดยกฎกระทรวง นอกจากนี้ เอกสารที่เป็นกรณีที่ต้องรักษาเป็นความลับ ไม่อาจขอตรวจได้ (มาตรา 32)

มีตัวอย่างคดีของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พิพากษาในคดีที่เกี่ยวกับสิทธิในการโต้แย้งและตรวจเอกสารไว้ว่า คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2546 เป็นต้นไป อันถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้ว่ามาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะได้กำหนดว่า

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.682/2556

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.178/2558

³⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 18.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

เมื่อเกิดกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ซึ่งทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเช่นเดียวกับกรณีที่เป็นกรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือว่าการดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควรดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอยู่ในบังคับที่กำหนดให้ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงดังกล่าว จำต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบปากคำพยานบุคคลและผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ใช่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหา โดยมีได้มีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็นและมีได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกลกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอทำให้ไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตลอดจนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ ซึ่งได้แก่ บันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วย มาตรา 27 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴¹

2. เจ้าหน้าที่

“เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ความหมายว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม” จะเห็นว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีอยู่สามประเภท คือ 1) บุคคลคนเดียว เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกรัฐมนตรี 2) คณะบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการอาหารและยา สภาเทศบาล สภาจังหวัด และ 3) นิติบุคคลซึ่งจะต้องใช้สิทธิหรือหน้าที่โดยผ่านทางบุคคลธรรมดาซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ บุคคลที่ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่แทนนิติบุคคลนั้น เรียกว่าผู้แทนนิติบุคคลซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียว เช่น ผู้อำนวยการ หรือเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นต้น⁴²

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีอยู่ 2 ระดับ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่ง กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักให้มีการตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ปฏิบัติราชการแทน และผู้รักษาราชการในตำแหน่ง นอกจากนี้ “เจ้าหน้าที่” จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบ

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.453/2551

⁴² ขาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 26 - 27.

ด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น หากการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ทำโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ไม่ว่าจะในเวลาใด ๆ ก็ตาม แต่ได้แสดงตนว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว การพิจารณาทางปกครองและคำสั่งทางปกครองนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหาก“เจ้าหน้าที่” ได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 19 บัญญัติว่า “ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่”⁴³

นอกจากเจ้าหน้าที่ ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น”⁴⁴

3. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีหลักการในการปฏิบัติราชการอยู่หลายกรณี จึงอาจมีปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายพอสมควร ตลอดจนปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น ยังต้องมีการพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายกรณีที่ต้องดำเนินการ ไม่ว่าจะโดยการตีความ การประสานงาน หรือการแก้ไขกฎหมาย กรณีจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁵

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ คือ

(1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 11(1)) พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับทุกกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เท่าเทียมกัน ความยุติธรรมที่เกิดแก่ประชาชนก็อาจจะไม่ทั่วถึงกันด้วยการมีองค์กรที่มีความรู้เฉพาะคอยดูแลแนะนำก็จะเป็นประโยชน์ที่ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ด้วย

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 16.

⁴⁵ มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง มหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยแต่งตั้งจาก ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหาร ราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเป็น เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 11(2)) กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ในระยะแรก ๆ จึงหาผู้มีความรู้โดยตรงในเรื่องนี้ได้ยาก ในแต่ละหน่วยงานอาจมีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในบางเรื่องเพราะขาดผู้รู้ภายในหน่วยงาน ดังนั้นการมีองค์กรให้คำปรึกษาย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นอย่างมาก

(3) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น (มาตรา 11(3)) เป็นการกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการในอันที่จะรวบรวมข้อเท็จจริง ปัญหา ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งความคิดเห็นหรือความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และชัดเจน กรณีที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายต่อไป

(4) เสนอแนะการออกอนุมติต่าง ๆ (มาตรา 11(4)) พระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดให้ออกอนุมติอยู่หลายกรณีเพื่อเสริมแต่งกฎหมายให้สมบูรณ์ตามการพัฒนาของสังคมและวิชาการด้านกฎหมายปกครองของไทย

(5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติ เสนอคณะรัฐมนตรี (มาตรา 11(5)) คณะกรรมการฯ สามารถทำรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบได้ว่าปัจจุบันมีปัญหาในองค์กรทางปกครององค์กรใด อย่างไร เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้อาจทำให้คณะรัฐมนตรีทราบว่าสมควรที่จะพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปอย่างไร

(6) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 11(6)) ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถมอบหมายให้คณะกรรมการนี้ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องอื่นที่เห็นว่าจำเป็นหรือจะเป็นประโยชน์ต่อไปได้ มีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น⁴⁶

⁴⁶ สำนักวิจัยและเอกสาร สำนักงานศาลปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. หน้า 63

กิจกรรม 10.1.3

ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครองมีผู้ใดบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 10.1.3

ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง คือ คู่กรณี และเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้คำนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ไว้ว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” และได้กำหนดลักษณะของคู่กรณีไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยบัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยง ส่วน “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม”

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา

ตอนที่ 10.2

กระบวนการของการพิจารณาทางปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.2.1 ขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง
- 10.2.2 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง
- 10.2.3 ระยะเวลาและการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

แนวคิด

- 10.2.1 ขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง

ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญในกรณีใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกำหนดและดำเนินการทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งที่จะมีผลถึงอำนาจของผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว คำสั่งทางปกครองย่อมจะดำรงและคงอยู่ รวมถึงมีผลบังคับให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องผูกพันกับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทจะต้องดำเนินการโดยองค์กรที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

- 10.2.2 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” หมายความว่า คำสั่งทางปกครองมีผลทางกฎหมายทันทีเมื่อ “ได้รับแจ้ง” เป็นต้นไป ไม่ว่าผู้นั้นจะรู้เนื้อหาของคำสั่งหรือไม่ และผลทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวเกิดขึ้นทันที ส่วนการแจ้งจะต้องปฏิบัติอย่างใดนั้นก็มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หลายวิธีตามแต่สถานการณ์

- 10.2.3 ระยะเวลาและการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

การนับระยะเวลาและวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงการเริ่มต้นและการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถกำหนดช่วงเวลาในโต้แย้งหรือการมีผลบังคับและการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองได้
2. อธิบายผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองได้
3. อธิบายระยะเวลาและการแจ้งคำสั่งทางปกครองได้

เรื่องที่ 10.2.1

ขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง

ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญในการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกำหนดและดำเนินกิจกรรมทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งที่จะมีผลถึงอำนาจของผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว คำสั่งทางปกครองย่อมจะดำรงและคงอยู่ รวมถึงมีผลบังคับให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องผูกพันกับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทจะต้องดำเนินการโดยองค์กรที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

1. นิยามของคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เอกชนปฏิบัติตามและ “คำสั่งทางปกครอง” นั้นจะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น เช่น ออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ว่า

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

(2) ภาระหน้าที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่ง คำสั่งทางปกครองที่เป็น “การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) โดยกำหนดว่า ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

2. การเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง

กระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง หมายถึง ขั้นตอนในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การเริ่มกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบอำนาจให้พิจารณาทางปกครอง แต่องค์กรฝ่ายปกครองอาจมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจทางปกครองแทนในบางเรื่องได้ คู่กรณีอาจเป็นผู้ก่อให้เกิดการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา หรือเข้ามาภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้เริ่มกระบวนการพิจารณาไปแล้วก็ได้ คู่กรณีในกระบวนการพิจารณา อาจจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ก็ได้

(2) การพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการแสวงหาคำชี้แจงหรือข้อเท็จจริงประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง โดยรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงของคู่กรณี สอบถามพยาน สอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ หรือขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสาร และการตรวจสถานที่ได้ คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอโดยสิทธิที่คู่กรณีมีสิทธิรับทราบ คือ ข้อเท็จจริงที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน โดยให้เวลาคู่กรณีตามสมควร และคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจง หรือปกป้องสิทธิของตนได้

(3) การเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาทางปกครองเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการและแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้คู่กรณีทราบต่อไป

3. ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณีทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในรื่องนั้น ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพิ่มมาตรา 39/1 ว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ ที่จะกำกับดูแล

ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง” บทบัญญัตินี้มีสาระสำคัญในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้⁴⁷

กิจกรรม 10.2.1

การเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครองมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 10.2.1

การเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเริ่มกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบอำนาจให้พิจารณาทางปกครอง แต่องค์กรฝ่ายปกครองอาจมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจทางปกครองแทนในบางเรื่องได้ คู่กรณีอาจเป็นผู้ก่อให้เกิดการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา หรือเข้ามาภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้เริ่มกระบวนการพิจารณาไปแล้วได้ คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาอาจจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ก็ได้

2. การพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง โดยรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงของคู่กรณี สอบถามพยาน สอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ หรือขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสาร และการตรวจสอบสถานที่ได้ คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอโดยสิทธิที่คู่กรณีมีสิทธิรับทราบ คือ ข้อเท็จจริงที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงโต้แย้ง ละคร่างพยานหลักฐาน โดยให้เวลาแก่คู่กรณีตามสมควร และคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจง หรือปกป้องสิทธิของตนได้

3. การเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาทางปกครองเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการและแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้คู่กรณีทราบต่อไป

⁴⁷ หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 15 ตุลาคม 2560 สืบค้น 26 มิถุนายน 2566 จากเว็บไซต์ <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1975>

เรื่องที่ 10.2.2

ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง

1. การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเรื่องผลของคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายไว้โดยบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ยื่นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” หมายความว่า คำสั่งทางปกครองมีผลทางกฎหมายทันทีเมื่อ “ได้รับแจ้ง” เป็นต้นไป ไม่ว่าผู้นั้นจะรู้เนื้อหาของคำสั่งหรือไม่ และผลทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวเกิดขึ้นทันที ส่วนการแจ้งจะต้องปฏิบัติอย่างใดนั้นมิกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หลายวิธีตามแต่สถานการณ์⁴⁸

1.1 การกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเงื่อนไขไว้ตามมาตรา 39 โดยกำหนดว่า การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น การกำหนดเงื่อนไขนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจที่จะกำหนดได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมซึ่งการกำหนดเงื่อนไขนั้นให้กำหนดได้ “เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย” และการกำหนดเงื่อนไขให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

- (1) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยเป็นเวลาที่แน่นอนที่จะให้เกิดผลหรือสิ้นสุด
- (2) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน
- (3) ขอสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากมีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้นก็จะพิจารณาว่าจะเพิกถอนหรือไม่ เงื่อนไขข้อนี้ย่อมใช้ได้ในกรณีมีเหตุผลจำเป็นเหมาะสมเท่านั้น
- (4) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่ยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการหรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มีเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว⁴⁹

1.2 เงื่อนไขที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลเริ่มใช้บังคับ

แม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะมีสภาพบังคับในตัวเองแต่สภาพบังคับของคำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้นจะเริ่มมีผลใช้บังคับและสิ้นสุดสภาพบังคับเมื่อใดย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

⁴⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42

⁴⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 272-273.

การแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับทราบถึงคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลใช้บังคับแก่นั้น ถือว่าเป็นสาระสำคัญในการมีผลบังคับใช้ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการแจ้งให้ทราบในขั้นนี้สามารถทำได้หลายรูปแบบ และหลายวิธีการด้วยกันตามแต่ละประเภทของคำสั่งทางปกครองทางปกครอง หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะ รายหรือเฉพาะกลุ่มสามารถจำแนกได้สองประเภทด้วยกัน โดยจำแนกจากลักษณะของคำสั่งทางปกครองอย่างไรก็ดี การแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับทราบนั้นยังก่อให้เกิดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการฟ้องคดีหรือในการโต้แย้ง คำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้ แต่อย่างไรก็ดี การแจ้งให้ทราบนั้นมีขึ้นก่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีความสมบูรณ์นับตั้งแต่มีการลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจในคำสั่งทางปกครองนั้นๆ แล้ว ดังนั้น คำสั่งทางปกครองอาจถูกนำมาเป็นวัตถุในการฟ้องคดีได้นับแต่มีการลงลายมือชื่อแล้ว แต่สำหรับ สิทธิในการฟ้องคดีของผู้รับคำสั่งทางปกครองจะเริ่มมีก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งนั่นเอง คำสั่งทางปกครองมีสภาพบังคับ ในตัวเอง และมีผลผูกพันและมีสภาพบังคับต่อผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองทันที อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาพบังคับของ คำสั่งทางปกครองมิได้มีผลเป็นที่สุด เพราะผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

1.3 การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราแต่ที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขโดยเหตุอื่น” ดังนั้น คำสั่งทางปกครองเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีผลบังคับฝ่ายเดียวจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น แต่คำสั่งทางปกครองบางอย่างอาจมีระยะเวลาสิ้นผลโดยกฎหมายก็ได้ เช่น ใบอนุญาตอย่างใดอย่างหนึ่งกฎหมายอาจกำหนดให้มีระยะเวลาสิ้นผลไว้ (เป็นเงื่อนไขโดยกฎหมาย) ส่วนการเพิกถอนนั้นอาจเป็นการเพิกถอนในกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 หรือเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 49 หรือเพิกถอนโดยการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 63/9 หรือโดยการนำคดีไปสู่การพิจารณาศาลปกครอง⁵⁰ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.390/2563 วินิจฉัยไว้ว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวัดไทรย์ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2558 ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งสามคูหาคำสั่งดังกล่าวยังคงมีผลผูกพัน ผู้ฟ้องคดีอยู่เท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งหรือมีเหตุที่ทำให้คำสั่งสิ้นผลลงตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.4 คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์

คำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในเรื่องที่มีความสำคัญเล็กน้อยจะไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในเรื่องที่สำคัญเท่านั้น ที่จะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ การแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ได้บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน

(1) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง ซึ่งหากต่อมาเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผล ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเหตุแห่งการไม่จัดให้มีเหตุผลก็เป็นอันไม่มีอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีเหตุผลในภายหลังนี้จะต้องกระทำเสียให้เสร็จสิ้นก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ หรือหากไม่มีการอุทธรณ์ ก็จะต้องกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการนำคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องคดียังศาลปกครอง

(3) การรับฟังคู่กรณีที่จะต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(4) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อนถ้าเจ้าหน้าที่นั้น ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นบัญชีข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (2) (3) และ (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น⁵¹

อย่างไรก็ตาม การจะแก้ไขวิธีพิจารณาที่ดำเนินการบกพร่องให้กลับสมบูรณ์ได้ จะต้องกระทำก่อนเสร็จสิ้นการอุทธรณ์ และไม่มีขั้นตอนอุทธรณ์ดังกล่าว ก็ต้องแก้ไขก่อนมีการนำคดีไปยังศาลปกครอง คำสั่งทางปกครองอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยวิธีพิจารณา หากเจ้าหน้าที่ประสงค์จะแก้ไขข้อบกพร่อง ก็ต้องดำเนินการใหม่ตั้งแต่ขั้นตอนที่เสียไปมาตามลำดับ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่จัดการแก้ไขข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา ก็ควรให้กระทำได้เพราะข้อบกพร่องของวิธีพิจารณานั้นอาจไม่มีส่วนทำให้ผลโดยเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นเบี่ยงเบนไปได้ คำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ยังต้องพิจารณาที่เนื้อหานั้นต่อไป⁵²

นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดวิธีการแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อย หากมีกรณีมีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้วแต่คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อผิดพลาดไม่ตรงกับความตั้งใจแท้จริงของเจ้าหน้าที่ ในรายละเอียดเล็กน้อยก็อาจแก้ไขได้ เช่น พิมพ์ผิด นับตัวเลขผิด ใช้ศัพท์เทคนิคผิด อ้างชื่อบุคคลผิด ไม่ได้

⁵¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: หน้า 231.

⁵² ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 277 - 286.

ลงชื่อรับรองถูกต้อง ฯลฯ หากกรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะถึงระดับถือเป็นการบกพร่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งอาจแก้ไขได้เสมอ แต่หากถึงระดับเป็นการผิดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ ก็ต้องแก้ไขโดยการเพิกถอนหรือขอให้พิจารณาใหม่หรือขอให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก้ไขเยียวยาให้ โดยมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ออกแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยตามหลักการข้างต้นได้เสมอ ไม่ว่าจะเวลาจะผ่านมานานเท่าใด และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรแล้วต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อบุคคลเหล่านั้นจะได้อ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องได้ต่อไป (มาตรา 43 วรรคสอง)⁵³

กิจกรรม 10.2.2

เหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองบกพร่องมีอะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 10.2.2

เหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองบกพร่องมีดังต่อไปนี้

1. การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ
 2. คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผล
 3. การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์
 4. คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน
-

⁵³ เรื่องเดียวกัน

เรื่องที่ 10.2.3

ระยะเวลาและการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

การนับระยะเวลาและวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงการเริ่มต้นและการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถกำหนดช่วงเวลาในโต้แย้งหรือการมีผลบังคับและการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 64) เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 248/2546 การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ทางปกครองลงทะเบียน โดยมีผู้ลงลายมือชื่อในใบตอบรับไว้แทนผู้อุทธรณ์ ย่อมถือว่าผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งนับตั้งแต่วันที่ผู้ลงลายมือชื่อรับไว้แทน และถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้อุทธรณ์รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากวันที่ครบกำหนดฟ้องคดีตรงกับวันหยุดทำการ ต้องถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีสิ้นสุดในวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการดังกล่าวตามนัยมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 193/3 วรรคสอง และมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อคดีนี้มารดาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ได้ลงชื่อรับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไว้แทนผู้ฟ้องคดีย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันจันทร์ ซึ่งเป็นวันเริ่มทำการใหม่ต่อจากวันอาทิตย์อันเป็นวันที่ครบกำหนดเวลาการฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

การนับระยะเวลาได้กำหนดไว้ในมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 64 บัญญัติว่า กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นับวันสิ้นสุดของระยเวลานั้นรวมเข้าด้วยแม้วันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลใดต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่ หรือวันหยุดตามประเพณีของบุคคลผู้รับคำสั่ง ให้ถือว่าระยเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา 65 บัญญัติว่า ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ และถ้าระยเวลานั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว เจ้าหน้าที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกัน ถ้าการสิ้นสุดตามระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดลงตามนั้น”

มาตรา 66 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีเหตุการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่เหตุการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

มาตรา 67 บัญญัติว่า เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 5 ของหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย⁵⁴

สำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองได้กำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 74 ดังต่อไปนี้

มาตรา 68 บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มิให้ใช้บังคับกับการแจ้งซึ่งไม่อาจกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือได้หรือมีกฎหมายกำหนดวิธีการแจ้งไว้เป็นอย่างอื่นในกรณีคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้มีผลเมื่อได้แจ้ง

มาตรา 69 บัญญัติว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

มาตรา 70 บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อเจ้าหน้าที่พนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว ซึ่งมีกฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานไว้ดังนี้

- (1) เจ้าพนักงานตำรวจ
- (2) ข้าราชการส่วนกลาง
- (3) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่

⁵⁴ ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขและยกเลิกแล้ว

- (ก) กำหนด
- (ข) แพทย์ประจำตำบล
- (ค) สารวัตรกำนัน
- (ง) ผู้ใหญ่บ้าน
- (จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
- (ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

มาตรา 71 บัญญัติว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

มาตรา 72 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว”

มาตรา 73 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีผู้รับหรือผู้รับแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

มาตรา 74 บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้แจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น

มีตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมติของคณะกรรมการแพทย์สภาที่มีมติให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือลงวันที่ 13 ธันวาคม 2555 แจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2555 โดยที่มติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มิได้บัญญัติเรื่องการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ แต่ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 69 วรรคสอง บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง ประกอบกับมาตรา 71 บัญญัติว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือ

หลังจากวันนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการจัดส่งหนังสือแจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี และมีผู้ลงนามรับแทน ชื่อ ส. เกี่ยวพันกับผู้รับเป็นแม่บ้าน เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2555 หนังสือแจ้งมติดังกล่าวจึงมีบุคคลที่อาศัยหรือประกอบกิจการในสถานที่แห่งนั้นเป็นผู้รับไว้แทนโดยชอบแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งมติแล้ว ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2555 และถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้อถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเมื่อหนังสือแจ้งมติ⁵⁵

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่าการแจ้งผลการคัดเลือก และหนังสือแจ้งแบบแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคา เพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาถึงผู้มีสิทธิเสนอราคาทางไปรษณีย์ตอบรับ (EMS) ในประเทศ ไปยังที่อยู่ของสำนักงานแห่งใหญ่ของผู้มีสิทธิเสนอราคา ประกอบกับไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้มีการแจ้งเพื่อเปลี่ยนแปลงที่อยู่ในการส่งเอกสาร ดังนั้น กรณีจึงเป็นการแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบโดยถูกต้องแล้ว ตามมาตรา 169 ประกอบมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 อีกทั้ง การที่ผู้มีสิทธิเสนอราคารับทราบว่าตนเองผ่านการคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ผ่านทางโทรศัพท์การแจ้งจึงมีผลทันที เป็นข้อเท็จจริงที่ยุติและรับกันแล้วจึงเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵⁶ หรือการแจ้งมติโดยการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และโดยที่มติยกคำร้องเรียนถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่ง พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มิได้บัญญัติเรื่องการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ แต่ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 69 วรรคสอง บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ยังไม่ถึง ประกอบกับมาตรา 71 บัญญัติว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น⁵⁷

⁵⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 960/2561

⁵⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.783/2563

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.960/2561

กิจกรรม 10.2.3

เหตุใดการนับระยะเวลาการแจ้งคำสั่งทางปกครองจึงมีความสำคัญ

แนวตอบกิจกรรม 10.2.3

การนับระยะเวลาและวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงการเริ่มต้นและการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถกำหนดช่วงเวลาในโต้แย้งหรือการมีผลบังคับและการสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่

ตอนที่ 10.3

การโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.3.1 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
- 10.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
- 10.3.3 การขอให้พิจารณาใหม่

แนวคิด

1. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีกระบวนการและมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่ คู่กรณี โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีหรือผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

2. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้โดยมีเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด

3. การขอให้พิจารณาใหม่ เป็นสิทธิและอาจจะฟ้องคดีต่อหน่วยงานรัฐได้ ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางและการขอให้มีการพิจารณาใหม่

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

- 1. อธิบายการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้
- 2. อธิบายกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้
- 3. อธิบายการขอให้พิจารณาใหม่ได้

เรื่องที่ 10.3.1

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้น กฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องมีผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองคือ คู่กรณีหรือผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั่นเอง แบ่งออกได้เป็นผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง (มาตรา 44) และผู้ที่รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กฎหมายกำหนดว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะพบพยานคำสั่งทางปกครองได้ดีที่สุด (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง) ซึ่งภายใต้บังคับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 44)

นอกจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว ตามมาตรา 63/5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดว่า ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

สำหรับกรจัดทำคำอุทธรณ์และรูปแบบของคำอุทธรณ์นั้นได้มีกำหนดไว้ในมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย อนึ่ง การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นแต่การสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่งกรณีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งและวินิจฉัยอุทธรณ์ได้

1. ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง) เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็น

ของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง) ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าเจ้าหน้าที่ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับ ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา 45 วรรคสอง)⁵⁸ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ หรือลดภาระ เงื่อนไข หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไข ใดๆ ก็ได้ (มาตรา 46)⁵⁹ เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง โดยมีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา 45 วรรคสาม คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไว้ดังนี้

“ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้ คำสั่งทางปกครองไม่รวมถึง

⁵⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้ง ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำ อุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการ เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือ บางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในกำหนดเวลา ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ตน ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจ พิจารณาคำอุทธรณ์ มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยาย ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน สามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁵⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทาง ปกครองได้ไม่ว่าจะจะเป็นปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทาง ปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือ เปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของ การทำคำสั่งทาง ปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

(1) คำสั่งทางปกครองอันเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้ดำเนินการตามข้อ 2

(2) คำสั่งทางปกครองอันเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่ทำหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(2) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการ หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือระดับราชการประจำเขต หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(5) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(6) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล แล้วแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (1) หรือ (3)

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(10) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(12) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(13) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(14) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(15) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม”

เมื่อวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จแล้ว จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ⁶⁰

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ซึ่งในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนจะเป็นกรณีที่ไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา⁶¹ อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณี แต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง สามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวก่อน

2. ผลการพิจารณาอุทธรณ์

สำหรับผลการพิจารณาอุทธรณ์จะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 49 ถึงมาตรา 53) คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามพยานในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่มีลักษณะพิเศษกล่าวคือ เป็นผลผลิตที่เกิดจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเดิมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้พิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าว ต่อมา เมื่อบุคคลที่มีอำนาจ

⁶⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 289 - 294.

⁶¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้ง เป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดย เงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

พิจารณาอุทธรณ์ได้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์จนเสร็จแล้ว ก็ได้จัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบ ผลจากการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง ทำให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวมีเหตุให้ต้องมีการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้โดยวิธีการยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์⁶² ซึ่งการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาหลังการยื่นอุทธรณ์ และได้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์จนเสร็จ จึงมีผลเป็นการแทนที่คำสั่งทางปกครองเดิมโดยอัตโนมัติ ไม่จำเป็นกรณี คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ยืนยัน แก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม ดังนั้น การยื่นฟ้องคดีต่อศาลจึงให้ยื่นฟ้องโต้แย้งได้เฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์⁶³ หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์จะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร เป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (มาตรา 49 ถึงมาตรา 53)⁶⁴

⁶² สันติ กองภูมิน, ความสัมพันธ์ของคำสั่งทางปกครองขั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) หน้า 82.

⁶³ ปิยภรณ์ ชัยวัฒน์, “การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส : สถานะและผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 15, ฉบับที่ 4, 2558. หน้า 63

⁶⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 49 เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 อย่างไรก็ดี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน (มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 64)

นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะดำเนินการขึ้นเพราะการแสดงความยินยอมเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการ ชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่ กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

มาตรา 51 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้

3. การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

การขอให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมีผลเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลบังคับเป็นการชั่วคราว ตามความในมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶⁵ ที่กำหนดว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่ง

ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือ ช่มชู้ หรือ ชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ (๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง ทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ใน ฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวมีสติได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง ทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดย อนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผล ในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มี เนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผล ในอนาคตไปถึงขณะใด ขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

⁶⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณี อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้อง

ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่งซึ่งมีกรณีในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.13/2560 ได้พิพากษาว่า คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2554 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังกล่าวข้างต้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลตราบท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับจนกว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่ง แม้ว่าจะมีการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ๆ นอกจากนี้ ตามมาตรา 63/9 กำหนดว่า กรณีที่มีการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและขอทุเลาการบังคับตามมาตรการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ อาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ก่อนก็ได้ โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

ทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง

กิจกรรม 10.3.1

อธิบายการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

แนวตอบกิจกรรม 10.3.2

การขอให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมีผลเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลบังคับเป็นการชั่วคราว ตามความในมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับ ซึ่งมีกรณีในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.13/2560 ได้พิพากษาว่าคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2554 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามการชี้มูลความผิดขอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังกล่าวข้างต้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลตราบเทาที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับจนกว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่ง แม้ว่าจะมีการอุทธรณ์คำสั่งนั้นๆ นอกจากนี้ ตามมาตรา 63/9 กำหนดว่า กรณีที่มีการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและขอทูลเกล้าการบังคับตามมาตรการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์อาจสั่งให้มีการทูลเกล้าการบังคับทางปกครองไว้ก่อนก็ได้ โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

เรื่องที่ 10.3.2

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขโดยเหตุอื่น” จะเห็นว่าเมื่อคำสั่งทางปกครองเมื่อเกิดขึ้นแล้วตามหลักกฎหมายว่าด้วยกรรมมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง (la décision exécutoire) ทำให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทันที แต่อาจสิ้นผลได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลได้ เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เสมอ แล้วออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่ชอบด้วยกฎหมายมาทดแทน การสิ้นสุดสภาพบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนเสมือนไม่เคยปรากฏอยู่เลย กล่าวคือผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีผลย้อนหลังไปจนถึงเวลาที่ออกคำสั่งทางปกครอง⁶⁶

สำหรับการเพิกถอนนั้นอาจเป็นการเพิกถอนในกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 หรือเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 49 หรือเพิกถอนโดยการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือโดยการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง⁶⁷ ดังนั้น จะเห็นว่าตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดและในชั้นใดก็ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์ หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ แต่มันจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีได้ทำขึ้น เพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนจะต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง และต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และประโยชน์สาธารณะ คำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดและเพิกถอนบางส่วนได้ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้หลายลักษณะ คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มี

⁶⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1922 คดี Dame Cachet

⁶⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 145.

ผลกระทบต่อผู้ใดหรือมีผลกระทบต่อบางคนแต่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญมาเกี่ยวข้องอาจมีการเพิกถอนไปทั้งหมด เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานซึ่งส่งเสียงดังมากโดยไม่อาจป้องกันได้ในบริเวณที่อยู่ติดกับโรงเรียน อันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เมื่อไม่อาจเยียวยาเป็นอย่างอื่นได้ คำสั่งทางปกครองหรือใบอนุญาตนั้นจะต้องมีการเพิกถอนไปทั้งหมด⁶⁸ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้สามกรณี คือ

(1) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดและบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา 50)⁶⁹ หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถทำได้ตลอดเวลา

(2) หากคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนจะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การเพิกถอนย่อมไม่สามารถทำได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งนั้นเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสามผู้นั้น

⁶⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 290.

⁶⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือ บางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่ กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

ต้องรับผิดชอบในการเวนคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”⁷⁰ ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ การเพิกถอนคำสั่งจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา 50 ประกอบกับมาตรา 51 วรรคหนึ่ง)

(3) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ถ้าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกิดสมควรเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น อาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปปลงคำสั่งเดิมได้ (มาตรา 50 ประกอบกับมาตรา 51 วรรคสอง)

กรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ (มาตรา 51 วรรคสาม)

(ก) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ

(ข) ผู้นั้นให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(ค) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดจากการกระทำใดๆ ก็ตามของฝ่ายปกครองที่เสมือนเป็นการกระทำให้เกิดคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ โดยปริยาย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้นไม่สามารถทำได้

⁷⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 51 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทาง ปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือ ช่มชู้ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ใน ฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

2. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยขอด้วยกฎหมายแต่บางกรณีนั้นจะมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ การคงคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนได้โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งแยกหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็น 2 กรณีคือ กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งปกครอง และกรณีคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ

(1) หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ อาจถูกเพิกถอนได้ตลอดเวลา คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น คำสั่งทางปกครองนี้ อาจถูกเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีก หรือการเพิกถอนคำสั่งนั้นไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกด้วย (มาตรา 53 วรรคหนึ่ง)⁷¹

⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผล ในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มี เนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึง ประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใด ขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง
- (2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติ ภายในเวลาที่กำหนด
- (3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้
- (4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทาง ปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหาก ไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้
- (5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์

(2) หากคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถทำได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือผู้ที่ได้รับสิทธิหรือประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ เป็นผู้ร้องขอคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายที่เคร่งครัด⁷² โดยจะสามารถเพิกถอนได้เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 53 วรรคสอง)

(ก) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครอง เช่น ออกใบอนุญาตให้ใช้พื้นที่ราชการในการตั้งร้านค้า โดยสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว หากทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่นั้นในอนาคต

(ข) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา เช่น เจ้าหน้าที่อนุมัติทุนการศึกษาโดยกำหนดให้ผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยเดือนละ 2 ครั้ง และต้องรายงานผลการศึกษาทุกๆ 6 เดือน แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าว

(ค) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่ก็คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(ง) กฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(จ) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้บังคับโดยอนุโลม คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผล ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ คำสั่งทางปกครอง (2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตาม เงื่อนไขของ คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁷² ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า. 251- 253.

(3) คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือ ให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอน ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 53 วรรคสี่)

(ก) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของคำสั่งทางปกครอง

(ข) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไป ตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง⁷³

กิจกรรม 10.3.2

อธิบายถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

แนวตอบกิจกรรม 10.3.2

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ

⁷³ เรื่องเดียวกัน

ด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย บางกรณีมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ การคงคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนได้โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งแยกหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็น 2 กรณีคือ กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งปกครอง และกรณีคำสั่งทางปกครองที่เป็น การให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คือ

(1) หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ อาจถูกเพิกถอนได้ตลอดเวลาคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการ ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น คำสั่งทางปกครองนี้ อาจถูกเจ้าหน้าที่ ใช้ดุลพินิจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใด ขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีก หรือ การเพิกถอนคำสั่งนั้นไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้อง คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกด้วย (มาตรา 53 วรรคหนึ่ง)

(2) หากคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถทำได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือผู้ที่ได้รับสิทธิหรือประโยชน์จาก คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ เป็นผู้ร้องขอคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ ผู้รับคำสั่ง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตได้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายที่เคร่งครัด โดยจะสามารถเพิกถอนได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 53 วรรคสอง)

(ก) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้ หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่ง ทางปกครอง เช่น ออกใบอนุญาตให้ใช้พื้นที่ราชการในการตั้งร้านค้า โดยสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนใบอนุญาต ดังกล่าว หากทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่นั้นในอนาคต

(ข) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา เช่น เจ้าหน้าที่อนุมัติทุนการศึกษาโดยกำหนดให้ผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยเดือนละ 2 ครั้ง และต้องรายงานผลการศึกษาทุกๆ 6 เดือน แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าว

(ค) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นั้นในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่ก็คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่มีการ เพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(ง) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้

ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและหากไม่เพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(จ) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

(3) คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอน ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 53 วรรคสี่)

(ก) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(ข) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับญาติ

เรื่องที่ 10.3.3

การขอให้พิจารณาใหม่

คำสั่งทางปกครองที่ล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์ ย่อมมีผลบังคับผูกพันให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ผู้นั้นจะมาอุทธรณ์ต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองหรือจะนำคดีไปฟ้องศาลปกครองไม่ได้ เพื่อความมั่นคงแห่งนิติฐานะและประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีในการขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่⁷⁴ โดยมีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ คือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2555 ที่พิพากษาว่า “พยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่ใช่กรณีที่มีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น เมื่อการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ 13 มกราคม 2548 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินใหม่จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว” นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขอีกประการคือเป็นกรณีที่คู่กรณีซึ่งแท้จริงมีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองครั้งก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และตามมาตรา 63/16 กำหนดว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว และต่อมาผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองขอให้พิจารณาค่าสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วนั้นใหม่ หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วนั้นใหม่ หรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ และหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือศาลมีคำสั่งให้รับคำขอหรือได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจในการออกหมายบังคับคดีตามมาตรา 63/15 เพื่อขอให้สั่งงดการบังคับคดีไว้ก่อน หากศาลพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้งดการบังคับคดีให้ศาลส่งคำสั่งนั้นไปให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีงดการบังคับคดีไว้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด รวมทั้งส่งคำบอกกล่าวงดการบังคับคดีให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินและบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียทราบโดยไม่ชักช้า ถ้าหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินยื่นคำร้องว่าอาจได้รับความเสียหายจากการยื่นคำร้องและมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองวางเงินหรือหาประกัน

⁷⁴ รรเจตน์ ภาศิริรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, สืบค้น 27 มิถุนายน 2566 จากเว็บไซต์ http://www.kpiacth/media_kpiacth/pdf/M10_177.pdf

ตามที่ศาลเห็นสมควรภายในระยะเวลาที่ศาลจะกำหนด เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทน แก่หน่วยงานของรัฐสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุเนิ่นช้าในการบังคับคดีอันเกิดจากการยื่นคำร้องนั้นหรือกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ให้ศาลสั่งให้ดำเนินการบังคับคดีต่อไป หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ได้มีคำสั่งให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุด้นั้นใหม่ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจออกหมายบังคับคดีตามมาตรา 63/15 เพื่อเพิกถอนการบังคับคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ในกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้ความกลับสู่ฐานะเดิม หรือเมื่อศาลเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะบังคับให้เป็นไปตามหมายบังคับคดีต่อไป เพื่อประโยชน์แก่คู่ความหรือบุคคลภายนอก ให้ศาลมีอำนาจสั่งอย่างใด ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควร และแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ”⁷⁵

ระยะเวลาที่คู่กรณีต้องใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ นั้น คู่กรณีต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยเมื่อคู่กรณีมีคำขอให้พิจารณาใหม่ เจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องพิจารณาว่า มีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่และหรือคู่กรณีได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากผลการพิจารณาได้ความว่า ไม่มีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ หรือมีเหตุเช่นว่านี้ แต่คู่กรณีได้ยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณา แต่ถ้าผลการพิจารณาได้ความว่ามีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ ทั้งคู่กรณีได้ยื่นคำขอดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องรับคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยจะต้องหรือสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมาใช้บังคับแล้วหรือไม่เพียงใด⁷⁶

⁷⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 289 - 294.

⁷⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 54 เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง ทางปกครองที่ตนกำหนด อุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลง ไปในสาระสำคัญ
- (2) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามา ในกระบวนการพิจารณา ครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ พิจารณาทางปกครอง
- (3) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น
- (4) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมา ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

กิจกรรม 10.3.3

อธิบายถึงระยะเวลาการขอพิจารณาใหม่

แนวตอบกิจกรรม 10.3.3

ระยะเวลาที่คู่กรณีต้องใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ นั้น คู่กรณีต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยเมื่อคู่กรณีมีคำขอให้พิจารณาใหม่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องพิจารณาว่า มีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่และหรือคู่กรณีได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากผลการพิจารณาได้ความว่า ไม่มีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ หรือมีเหตุเช่นว่านี้ แต่คู่กรณีได้ยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณา แต่ถาผลการพิจารณาได้ความว่ามีเหตุที่คู่กรณีจะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ ทั้งคู่กรณีได้ยื่นคำขอดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องรับคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยจะต้องหรือสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมาใช้บังคับแล้ว

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (3) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุ ซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์.2540.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.กรุงเทพฯ จีระชัยการพิมพ์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.2564.คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ :
วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.2547.คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ :
วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์.2554.กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป.กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ (2563) “เอกสารประกอบการบรรยาย การสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง
หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ” จัดโดย กองกฎหมาย
ปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 1 กันยายน 2563 ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์
ประตูน้ำ กรุงเทพฯ หน้า 4-8.
- สิริกัญญา โขวิไลกุล, ประสิทธิ์ โขวิไลกุล.2553.สุภาชิตกฎหมาย คติพจน์ และคำคมควรรจำทางกฎหมาย.:
กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. 2547.พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- ปิยภรณ์ ชัยวัฒน์ , (2558) “การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส : สถานะและผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์”,
วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 15, ฉบับที่ 4, หน้า 63