

บทที่ ๑ คำสั่งทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ประเทศไทยได้พัฒนาระบบควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองด้วยการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในลักษณะควบคุมการกระทำต้องชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางปกครองนั้น องค์กรฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ย่อมต้องอาศัยเครื่องมือหลายประการในการปฏิบัติงาน กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎ หรือทำสัญญาทางปกครอง หรือออกระเบียบภายในหน่วยงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนปฏิบัติ หรืออาจต้องดำเนินการโดยการสั่งการฝ่ายเดียวในรูปของคำสั่งทางปกครอง ในบรรดาเครื่องมือทั้งหลายทั้งปวงที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจบรรลุผลนั้น “คำสั่งทางปกครอง” นับเป็นเครื่องมือหรือรูปแบบการกระทำที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้ เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าขององค์กรฝ่ายปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์เอกชนต้องปฏิบัติ (นอกจากคำสั่งทางปกครองจะเป็นการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรฝ่ายปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเฉพาะกรณีให้เอกชนต้องปฏิบัติแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังอาจออกคำสั่งทางปกครองใช้บังคับกับ “นิติบุคคลมหาชน” ซึ่งทรงอัตตาณัติในการปกครองตนเองได้ด้วย เช่น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและคำสั่งดังกล่าวเป็นการสั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นภารกิจในการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เป็นต้น) โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและมีผลเฉพาะราย กล่าวอีกนัยหนึ่งคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการชี้สิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายว่าสิทธิหน้าที่นั้นดำรงอยู่อย่างไร คำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการทำให้สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายและเป็นนามธรรมกลายเป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับบุคคลเฉพาะราย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนปฏิบัติภายหลังจากออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจได้ว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ปราศจากความลำเอียง และถูกต้องตามกฎหมาย และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังครอบคลุมถึงเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาต อนุมัติ วินิจฉัยอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องอันเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการทบทวน เพื่อให้การดำเนินการได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายต่อไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงต้องมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องคำสั่งทางปกครอง และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จึงจะสามารถดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้

๑. ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๕ ได้บัญญัติคำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

๒. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

และตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอาศัยอำนาจตามความใน (๒) ของบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองออกกฎกระทรวงไว้ โดยให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
 - (๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
 - (๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถจำแนกองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองได้ ๕ ประการ ดังนี้

๑. การกระทำโดยเจ้าหน้าที่
๒. เป็นการใช้อำนาจรัฐ
๓. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย
๔. เกิดผลเฉพาะกรณี
๕. มีผลภายนอกโดยตรง

การกระทำโดยเจ้าหน้าที่

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำโดย “เจ้าหน้าที่” ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และเป็นการใช้ “อำนาจทางปกครองของรัฐ” คือ ส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ได้

ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐนั้นอาจจะเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือบุคลากรในภาคเอกชนก็ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๓/๒๕๔๗ คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิด เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา มิใช่เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๓/๒๕๔๗ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามข้อเท็จจริง การกลั่นแกล้ง การพุดจาเหยียดหยาม เป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นเหตุส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายคดีจึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๔๕ และ ๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปกครองสงฆ์ ด้านการดำเนินกิจการขององค์กรศาสนาที่มีการวางแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมทางการปกครองไว้ต่างหากแล้ว จึงมิใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่การปฏิบัติราชการทางปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๖ กรณีประธานกรรมการมรยาทนายความ มีคำสั่งรับหรือไม่รับคำกล่าวหาว่าทนายความประพฤติผิดมรยาทนายความเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อบังคับของสภาทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น สภาทนายความจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นการใช้อำนาจรัฐ

การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องใช้อำนาจทางปกครอง ไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ หรืออำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น และคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่ประชาชนหรือเอกชนโดยประชาชนหรือเอกชนมิได้ยินยอม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า ศาลยุติธรรมมิใช่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองและผู้พิพากษาไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและแยกอำนาจพิจารณาคดีระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองออกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๔๕ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๙/๒๕๔๕ วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๔๔ การที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาลไว้โดยเฉพาะคำสั่งของพนักงานอัยการจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๔/๒๕๔๕ คณะกรรมการมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา ๓

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มติของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า ธนาคารออมสินมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินกิจการของธนาคารตามลักษณะของการประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ไม่เป็นการกระทำทางปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า แพทยสภามีอำนาจในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง

เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การกระทำที่มีได้เป็นการกอนิติสัมพันธ์ขึ้นใหม่ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือการอธิบายความเข้าใจ ไม่ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะ ไม่มีผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ เพียงแต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับ “คำสั่งทางปกครอง” เดิมเท่านั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๗ หนังสือปฏิเสธการทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทเมื่อพิจารณาจากสาระของหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุที่ไม่อาจทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารพิพาทได้เท่านั้น มิได้เป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

- ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๓/๒๕๔๗ หนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นหนังสือภายในที่ผู้ถูกฟ้องคดี รัับบัญชาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องและผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการชี้แจงการได้มาซึ่งที่ดินของกรมชลประทานให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๗ วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๐/๒๕๔๕ หนังสือเสนอประธานวุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ประธานวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามนัยมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับประธานวุฒิสภาหรือวุฒิสภาและมิใช่คำสั่งทางปกครอง

เกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ โดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง แม้ในตัวคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ ซึ่งอาจจะเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลก็ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๗ กระทรวงศึกษาธิการ(ผู้ถูกฟ้องคดี)ได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ให้เขตพื้นที่การศึกษาแพร่ไปตั้งอยู่ที่อำเภอทอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง ประกาศดังกล่าวนั้นไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะที่เป็นกฎ ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ประกาศ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๒๘ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ประกาศฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรีกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุกๆ คนเป็นการทั่วไป มีสถานะเป็นกฎไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

มีผลภายนอกโดยตรง

หากการทำคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าอยู่ในขั้นตอนที่มีผลภายใน ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์จะต้องมีการแสดงออกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบคำสั่งนั้น ดังนั้น การพิจารณาคำสั่งว่าจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๘/๒๕๔๗ คำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือดำเนินการทางวินัยต่อไป ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๐/๒๕๔๗,๑๗๗/๒๕๔๖ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๔๗ การดำเนินการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๓/๒๕๔๖ วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๔๗ การมีมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์นั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการ เป็นเพียงขั้นตอนภายในทางธุรการโดยประสานแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและหาแนวทางแก้ไขปัญหาคำร้องของผู้ฟ้องคดี

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๖/๒๕๔๗ ความเห็นและมติของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนนั้น เป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองเพื่อเสนอให้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นั้น เป็นขั้นตอนภายในขั้นตอนหนึ่งก่อนจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด มติดังกล่าวจึงยังไม่เป็น

คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๖/๒๕๔๕ วินิจฉัยเรื่องเดียวกัน)

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๐/๒๕๔๕ ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนไปจนกระทั่งการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แล้วส่งสำนวนให้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๘/๒๕๔๕ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งย้ายเพื่อหมุนเวียนบุคลากรในหน่วยงานโดยไม่ทำให้ระดับตำแหน่งหรืออันดับเงินเดือนของผู้ถูกย้ายลดลง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งย้ายบุคลากรถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารที่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจผู้บังคับบัญชากระทำได้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด แม้จะได้รับความเดือดร้อนเป็นการส่วนตัวบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ดังนั้น เมื่อผู้ได้รับคำสั่งได้รับคำสั่งจากฝ่ายปกครองแล้ว การพิจารณาว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อาศัยหลักเกณฑ์ ๕ ประการดังที่กล่าวมา คือ เป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่หรือไม่ คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐ เป็นคำสั่งที่กำหนดสภาพทางกฎหมาย เป็นคำสั่งที่เกิดผลเฉพาะกรณี และคำสั่งนั้นมีผลภายนอกโดยตรง เมื่อเข้าใจหลักทั้ง ๕ ประการนี้แล้วก็จะสามารถวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง

๒. กระบวนการพิจารณาทางปกครอง

กระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง หมายถึง ขั้นตอนในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง มี ๓ ขั้นตอน คือ การเริ่มกระบวนการพิจารณา การพิจารณาทางปกครอง และการเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ การเริ่มกระบวนการพิจารณา

ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครอง (เจ้าหน้าที่)

ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบอำนาจให้พิจารณาเรื่องทางปกครอง ส่วนเอกชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติจึงไม่อาจพิจารณาเรื่องทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่องค์กรฝ่ายปกครองอาจมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจทางปกครองแทนในบางเรื่องได้ กรณีนี้ถือว่าเอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ในความหมายของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เอกชนผู้รับมอบอำนาจจากรัฐจึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองได้ และจะต้องพิจารณาในแง่เวลาและสถานที่ด้วย โดยผู้มีอำนาจต้องพิจารณาภายในระยะเวลาที่ตนดำรงตำแหน่งและในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ การใช้อำนาจโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวย่อมกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง

ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครอง นอกจากจะเป็นบุคคลเดี่ยวที่เรียกว่า “องค์กรเดี่ยว” เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ ยังมีรูปแบบคณะบุคคล ซึ่งเรียกว่า “องค์กรกลุ่ม” เช่น คณะกรรมการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในหมวด ๕ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้ ตามมาตรา ๗๕ ถึงมาตรา ๘๔ ได้บัญญัติ

การพิจารณาเรื่องทางปกครองของคณะกรรมการ โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า คณะกรรมการที่มีอำนาจเรื่องทางปกครองในเรื่องใด จะดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการนั้นมีองค์ประกอบครบตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการครบแล้ว คณะกรรมการย่อมมีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ แม้ว่าต่อมาภายหลังจะปรากฏว่า การแต่งตั้งกรรมการบางคนจะมีข้อขัดแย้งกฎหมายหรือปรากฏว่ากรรมการคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่กรรมการผู้นั้นได้กระทำไปในฐานะหน้าที่ของกรรมการแต่อย่างใด คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม การพิจารณาของคณะกรรมการจะมีผลสมบูรณ์ทางกฎหมายก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ เช่น การนัดประชุมต้องถูกต้อง มีการเปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนได้แสดงความคิดเห็น กรรมการมาประชุมครบองค์ประชุม และมีมติถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาต้องมีความเป็นกลาง หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับคู่กรณี เช่น เป็นญาติกับคู่กรณี หรือมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจส่งผลให้การพิจารณาเรื่องทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องทางปกครองไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้ แล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่งต่อไป กรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรรมการให้กรรมการคนอื่นพิจารณาและลงมติว่าจะให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการต่อไปหรือไม่ มติที่เห็นควรให้กรรมการที่มีปัญหาเรื่องความเป็นกลางปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการคนอื่นที่ไม่มีปัญหาดังกล่าว

คู่กรณี

คู่กรณี หมายถึง ประชาชนหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้ที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีอาจเป็นผู้ก่อให้เกิดการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา หรือเข้ามาภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้เริ่มกระบวนการพิจารณาไปแล้ว คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาอาจจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ก็ได้ แต่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความสามารถ ตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

๒. ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา ๒๑ โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

๔. ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใดๆ ได้ ในการนี้ เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเรื่องที่มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเอง และต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

๒.๒ การพิจารณาทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง โดยรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงของคู่กรณี สอบถามพยาน สอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ หรือขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสาร และการตรวจสถานที่ได้

คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ โดยสิทธิที่คู่กรณีมีสิทธิรับทราบ คือ ข้อเท็จจริงที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน โดยให้เวลาแก่คู่กรณีตามสมควร หากให้เวลาที่เห็นชัดว่า คู่กรณีไม่อาจเตรียมข้อมูลได้ทันกาล อาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองได้ และคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจง หรือปกป้องสิทธิของตนได้

๒.๓ การเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณา (การออกคำสั่งทางปกครอง)

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาทางปกครองเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการจัดทำคำสั่งทางปกครอง และแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้คู่กรณีทราบต่อไป

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองอาจจะทำเป็นหนังสือหรือทำด้วยวาจาหรือทำในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือการสื่อความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าวให้ยืนยันเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ต้องออกหนังสือยืนยันคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตามผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองย่อมเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้ง

กรณีคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงแบบที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุข้อความ ดังนี้

๑. วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง
๒. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
๓. ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น
๔. เหตุผลในการออกคำสั่ง ซึ่งเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย
 - ๔.๑ ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
 - ๔.๒ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
 - ๔.๓ ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๓๗ วรรคสาม และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

(๕) คำสั่งที่กำหนดในกฎกระทรวงตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

๕. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง และสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น จะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ ๓ ต่อไป

การแจ้งคำสั่งทางปกครอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำคำสั่งทางปกครองเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้คู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงขั้นตอนการพิจารณาและการอื่นๆ โดยเจ้าหน้าที่ได้แสดงด้วยวิธีการต่างๆ ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบความหมายของคำสั่งได้ เช่น การใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาเสียง ซึ่งโดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งจะเกิดผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง

ส่วนการแจ้งเป็นหนังสือมีวิธีการแจ้ง ดังนี้

๑. การแจ้งโดยวิธีให้เจ้าหน้าที่นำไปส่งต่อหน้าผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับคำสั่งทางปกครอง และได้มีการวางหรือปิดหนังสือไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงานก็ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานนั้น ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๖๒)

ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๖๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

เจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือเพื่อแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่จะต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่ได้รับ ได้แก่

- (๑) เจ้าพนักงานตำรวจ
- (๒) ข้าราชการส่วนกลาง
- (๓) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่
 - (ก) กำนัน
 - (ข) แพทย์ประจำตำบล
 - (ค) สารวัตรกำนัน
 - (ง) ผู้ใหญ่บ้าน
 - (จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
 - (ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
 - (ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

๒. การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือไปยังที่อยู่ซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองได้มีการแจ้งไว้กับเจ้าหน้าที่ กรณีนี้ให้ถือว่าการแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าว เป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนา

๓. การแจ้งโดยวิธีปิดประกาศ ในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของ เจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

๔. การแจ้งโดยประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่ไม่รู้ตัว ผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำ โดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้น ระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

๓. ผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลผูกพันทางกฎหมายทันทีที่ได้รับการแจ้ง และสามารถใช้อันต่อบุคคลทั้งคู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ว่าผู้นั้นจะรู้เนื้อหาหรือไม่ เพราะกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองได้จบสิ้นลงแล้ว และย่อมมีผลตราบเท่าที่คำสั่งนั้นยังไม่ถูกลบล้างโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ในแง่การเกิดผลเพื่อใช้อันต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง กฎหมายถือเอาเวลาที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ไม่ใช่เวลาที่บุคคลนั้นได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง การแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยผู้ที่ไม่ใช้อำนาจและผู้นั้นได้แจ้งโดยชัดกับเจตจำนงของผู้มีอำนาจจะถือว่าเป็นการแจ้งที่ถูกต้องมิได้ หรือการที่ผู้รับคำสั่งได้ล่วงรู้โดยบังเอิญก็ไม่อาจถือว่าเป็นการแจ้งและจะใช้อันต่อบุคคลนั้นไม่ได้เช่นเดียวกัน และเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันต่อผู้รับคำสั่งแม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือผู้รับคำสั่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง หรือมีเหตุอื่นที่ผู้รับคำสั่งสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้

การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นได้โดยเจ้าหน้าที่ฯ ตัดปล้ำคำสั่ง และการลบปล้ำคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเป็นได้

บทที่ ๒

การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะใช้บังคับกับผู้รับคำสั่งหรือคู่กรณีได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเอง ก็ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ส่วนคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น คำสั่งให้ชดใช้เงิน คำสั่งปรับ คำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย คำสั่งเรียกเบี้ยปรับการผิดสัญญาก่อสร้างของส่วนราชการ คำสั่งเรียกให้ชดใช้คืนทุนการศึกษา หรือคำสั่งที่มีลักษณะให้มีการกระทำทางกายภาพ เช่น คำสั่งรื้อถอน คำสั่งให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ หรือคำสั่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมีความจำเป็นต้องบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง และเจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งเรียกว่ามาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนพิจารณาในศาล ก็คือการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั่นเอง

๑. ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

๑.๑ มาตรการบังคับทางปกครองใช้เฉพาะกับคำสั่งปกครองที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้รับ

คำสั่งปฏิบัติ

คำสั่งทางปกครองมีด้วยกันหลายลักษณะ เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ส่วนคำสั่งทางปกครองอีกลักษณะหนึ่งก็คือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนี้ เจ้าหน้าที่ย่อมจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย

คำสั่งทางปกครองที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้มี ๒ กรณี คือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาด

(๒) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

๑.๒ มาตรการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

การบังคับทางปกครองถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับผู้รับคำสั่งในฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง ส่วนการที่มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” เจ้าหน้าที่ตามความหมายในมาตรานี้ คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ ซึ่งไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในสถานะนี้ได้ แต่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพราะการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

ก็ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะเอกชนเท่านั้น ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่นั้นได้

๑.๓ มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธียึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถใช้ได้โดยไม่จำกัดพื้นที่

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด เพราะมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้จำกัดพื้นที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ แตกต่างจากการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติแนวทางดำเนินการโดยให้ศาลที่ได้ออกหมายบังคับคดีส่งไปให้อีกศาลหนึ่งบังคับคดีแทน หากการบังคับคดีอยู่นอกเขตอำนาจศาลที่ออกหมายบังคับคดี

หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองมีหลักการว่า จะต้องมีการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุผล แต่จะต้องกระทำโดยให้มีผลกระทบต่อบุคคลน้อยที่สุด หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้แก่

๑. มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็น

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด”

๒. ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีการเตือนก่อน จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการเตือนกรณีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ส่วนมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการเตือนกรณีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

๓. มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความแน่นอนชัดเจน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบว่าจะต้องปฏิบัติตามอย่างไรบ้าง หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๕๙ วรรคสอง กำหนดว่า จะต้องมีการระบุมตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนในคำเตือน และจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุค่าใช้จ่ายหรือจำนวนค่าปรับที่แน่นอนในคำเตือนด้วย ส่วนมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับตามที่กำหนดในคำเตือนเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำต่อเมื่อปรากฏมาตรการบังคับที่กำหนดไว้ไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้เท่านั้น

๔. การดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กฎหมายได้ให้สิทธิที่จะโต้แย้งการดำเนินการได้ด้วยการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง การอุทธรณ์ก็ใช้หลักเกณฑ์และ

วิธีการเดียวกันกับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรานี้ กฎหมายใช้คำว่า ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งหมายถึงผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งผู้ถูกระทบกระทบเนื่องสิทธิจากการดำเนินการบังคับทางปกครอง เช่น บุคคลที่อาจอ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ถูกยึด ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกคำสั่งทางปกครอง

๒. ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ทรงอำนาจดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒)



กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒)

ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ข้อ ๓ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ

ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น

ความตกลงตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและ
รับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

๓. การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาดนั้น ใช้ในกรณีที่ต้องดำเนินการให้ได้เงินมาเพื่อชำระหนี้ที่ผูกพันต้องชำระใน ๒ กรณี ดังนี้

๓.๑ หนี้ที่ผูกพันต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๒ หนี้ค่าปรับทางปกครองที่เกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ และเจ้าหน้าที่ได้กำหนดค่าปรับทางปกครองให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งชำระตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะหนี้ที่ผูกพันต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากหลักกฎหมายดังกล่าวเห็นว่าหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ตามขอบเขตการบังคับทางปกครองแล้ว ยังต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน
๒. มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง
๓. ต้องใช้วิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม
๔. ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในอายุความ

ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินนั้น จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามบทนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินไว้โดยชัดแจ้งเป็นการเฉพาะ เพราะกรณีการใช้มาตรการการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่มีได้ปฏิบัติตามคำเตือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยตรง จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการเลยก็ว่าได้ การกระทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดเพื่อนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้โดยชัดแจ้ง เช่น ประมวลรัษฎากร หรือ

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นต้น หากกรณีการออกคำสั่งทางปกครองใดโดยมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง หน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็ไม่มีอำนาจที่จะใช้มาตรการการบังคับทางปกครองได้ ความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามความหมายของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่ง

- กรณีที่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

(๑) กรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือร่วมกันกระทำละเมิด อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิดร่วมกันนั้น ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ หากเพิกเฉยไม่ปฏิบัติ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

(๒) เงินภาษีอากร ซึ่งผู้เสียภาษีจะต้องเสียหรือนำส่งต่อกรมสรรพากรเมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่ง ให้ถือเป็นภาษีอากรค้างการบังคับการเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้ที่อธิบดีกรมสรรพากรมอบหมายมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากร หรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัดอำนาจดังกล่าวนี้ อธิบดีจะมอบหมายให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้น แต่สำหรับนายอำเภอนั้นจะสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร

(๓) เงินค่าบริการต่างๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียรวมที่อยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับการทางปกครองด้วยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมชำระค่าบริการ จึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

(๔) เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนซึ่งนายจ้างไม่จ่ายภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายไม่ครบ อธิบดีกรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจออกคำสั่งให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่มตามข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ต่อมาได้ยกเลิกและนำไปบัญญัติใหม่เป็นมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ กล่าวคือ ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตน หรือในส่วนของผู้ประกันตนหรือส่งไม่ครบจำนวน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้

ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างเช่นว่านั้นได้ ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

(๕) การเรียกเงินที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถ ตามกฎหมายพร้อมเงินเพิ่มคืนจากเจ้าของผู้ครอบครองรถคันที่ก่อให้เกิดเหตุที่ไม่ได้จัดให้มีประกันภัยและ ไม่ยอมชำระเงิน ซึ่งตามกรณีดังกล่าวมีความเห็นของอัยการสูงสุดตามหนังสือที่ อส (สผยพ.)๐๐๑๕/๐๗๘ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ ไม่รับว่าต่างฟ้องคดีให้กรมการประกันภัยและสงเรื่องคืน เพื่อให้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป ซึ่งถือว่า คำสั่งของกรมการประกันภัยที่เรียกเงินที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัย จากรถตามกฎหมายพร้อมเงินเพิ่มคืนจากเจ้าของผู้ครอบครองรถคันที่ก่อให้เกิดเหตุที่ไม่ได้จัดให้มีประกันภัย และไม่ยอมชำระเงินตามกรณีดังกล่าว ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตาม ความหมายของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สามารถใช้ มาตรการบังคับทางปกครองได้

- กรณีที่ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

(๑) การเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้เสนอราคาไม่ไปทำสัญญาจ้าง ถือเป็น การไม่ปฏิบัติตามสัญญาสอบราคาและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ชอบที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง หน่วยงานทางปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้ เพราะการเรียกให้ชำระค่าเสียหายกรณีนี้ไม่ใช่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

(๒) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินประจำตำแหน่ง ที่ได้รับไว้แล้วโดยไม่มีสิทธิ หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถาม มิใช่คำสั่งทางปกครองที่ กำหนดให้ชำระเงินจึงไม่อาจใช้มาตรการการบังคับทางปกครองได้

(๓) การไม่อนุมัติให้ขยายเวลาทำการตามสัญญาจ้าง เป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติ ตามสัญญาที่เรียกว่า การบริหารสัญญาอันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง มิใช่เป็นการใช้ อำนาจทางปกครอง ดังนั้นการไม่อนุมัติให้ขยายเวลาทำการตามสัญญาจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับการบอกเลิกสัญญา การเรียกค่าปรับหรือค่าเสียหายจากการผิดสัญญาจ้าง ความรับผิดในกรณี ดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามความหมายของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำ คดีฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองถือเป็นคู่กรณีตามคำนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่ง ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่ง ทางปกครอง กระบวนการในชั้นบังคับทางปกครองนี้ เป็นกระบวนการในลำดับท้ายของกระบวนการพิจารณา

ทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติ อย่างหนึ่งอย่างใด

ผู้รับคำสั่งในกรณีนี้ก็คือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หากฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้นผู้อยู่ในบังคับทางปกครองก็คือบุคคลที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทะเล่เมิดอันเนื่องมาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและอาจถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หากฝ่าฝืนไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีทีวินิจฉัยว่าเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้ทะเล่เมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่จะมีการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงิน และสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาล

กรณีทีวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทะเล่เมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ทะเล่เมิดถึงแก่ความตายไปก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าเสียหายหน่วยงานทางปกครองจึงแจ้งให้ทายาทรับผิดและฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผลก็คือหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอาภัยาทได้ (คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องโดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้) หรือกรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินและแต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป จึงมีสิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองได้

ต้องใช้วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ วรรคสองบัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยมีได้บัญญัติให้นำหลักทั่วไปในหมวด ๑ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒) มาปฏิบัติโดยอนุโลมด้วย จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในหมวด ๑ มาปฏิบัติได้ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น ไม่อาจนำเรื่องการขอค้นสวน (มาตรา ๒๗๘) การร้องขัดทรัพย์สิน (มาตรา ๒๘๘) การขอเฉลี่ยทรัพย์สิน (มาตรา ๒๙๐) ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๑ มาปฏิบัติได้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ก็จะต้องตั้งศาลออกหมายบังคับคดีตามคำขอของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา (มาตรา ๒๗๕ มาตรา ๒๗๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมมีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน (มาตรา ๒๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

เมื่อนำมาเทียบเคียงกับกระบวนการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วว่าผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ส่วนผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้รับมอบอำนาจตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งขณะนี้ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้แล้ว ต่อจากนั้นวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินย่อมต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม แต่จะต้องดำเนินการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง



กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒)

ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(๔) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

(๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าของที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๗) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(๘) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ข้อ ๓ ความในข้อ ๑ และข้อ ๒ มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปฏิบัติการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้มีแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑) ไว้ว่า “มาตรา ๕๗ วรรคสอง ๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับ คดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒) และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓) ทั้งนี้การใช้อนุโลมดังกล่าวจะต้อง นำมาใช้บังคับเท่าที่ เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ ชำระเงินเท่านั้น ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐ และอาจสรุปขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนี้

๑. การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่าง

มาตรา ๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงาน บังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อ รวบรวมแล้วขออนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา ๓๐๓ (๑) และ (๒) กำหนดให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์นั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคล อื่นดูแลรักษาทรัพย์นั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแล ของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

๒. การยึดต่อสิ่งหามทรัพย์

มาตรา ๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ เจ้าพนักงาน บังคับคดีนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและ เจ้าพนักงานที่ดินทราบ และหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่า การที่ ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์และตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ

๓. การอายัดทรัพย์สิน

มาตรา ๓๑๐ ทวิ และมาตรา ๓๑๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหนี้ร้องขอ ห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่วันได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตาม คำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนด ไว้ ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิ

อนึ่ง การอายัดที่ดินนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ ทราบและถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สิน
ที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่
ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๖.๒/๐๒๖๖๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้หารือกรมบัญชีกลาง กรณีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต ๑ ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้นายคงศักดิ์ คงนาค และนายวิสการ ช่วยชูวงศ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก (เดิม) รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการจัดซื้อครุภัณฑ์ประจำห้องปฏิบัติการทางภาษาประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๙ แต่เจ้าหน้าที่ทั้งสองเพิกเฉย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต ๑ จึงได้ดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและแจ้งอายัดทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ รถมอเตอร์ไซด์ ทะเบียนอาวอุป็น และบัญชีเงินฝากธนาคารออมสิน แต่ประสบปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อนำเงินชดเชยแก่ทางราชการ จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. มีขั้นตอนในการบังคับคดีอย่างไร เนื่องจากยังไม่พบตัวทรัพย์สินที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นอยู่ต่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับความเสียหาย และอยู่ต่างจังหวัด

๒. ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึด อายัด ซึ่งในทางปฏิบัติจะมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะปฏิบัติ เนื่องจากไม่มั่นใจในข้อกฎหมาย แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน วิธีการยึดรูปแบบคำสั่งที่น่ายึด องค์ประกอบและจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่ทำการยึดมีใครบ้าง เนื่องจากเกี่ยวกับหลักประกันความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทน (ถ้ามี)

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้หารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวมายังสำนักงานฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของกรมบัญชีกลางมีประเด็นต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในประเด็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะให้กับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ได้หรือไม่ อย่างไร และมีขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินโดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้จำกัดพื้นที่สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ ดังนั้น แม้ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ทำอินโหมทคแทนจะอยู่ต่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรืออยู่ในต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๖๒)ฯ รอบที่จะยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวได้ ซึ่งมาตรา ๕๗ วรรคสอง* แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ซึ่งมาตรา ๓๐๒) และ หมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจำคุก (มาตรา ๓๐๓ ซึ่งมาตรา ๓๒๓) ทั้งนี้ การอนุโลมใช้ดังกล่าวจะต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องครั้งที่ ๔๕๓/๒๕๕๑^๑ และอาจสรุปขั้นตอนการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนี้

* มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าไม่ชำระแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าพนักงานมีหนังสือไปผู้เป็นสาระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าพนักงานอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้เป็นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๑ อันที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้นามาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ มีผลพิกัดข้ออยู่ที่รวบรวมท้าย

๑. การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์สินมีรูปร่าง

มาตรา ๓๐๓^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อรวบรวมแล้วขออนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา ๓๐๓ (๑) และ (๒) กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์สินนั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

๒. การยึดอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๐๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ และหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์และตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ

^๓ มาตรา ๓๐๓ การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์สินมีรูปร่างของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดย

(๑) นำเอาเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ หรือ

(๒) มอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือมอบไว้ในอารักขาของบุคคลอื่นใดซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้หรือบุคคลเช่นว่านั้นทราบ กับต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้งโดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่สมควร

๖๑๖

๖๑๖

^๔ มาตรา ๓๐๔ การยึดอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดยนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใด หรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้น เป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว

๖๑๖

๖๑๖

๓. การอายัดทรัพย์สิน

มาตรา ๓๑๐ ทวิ^๑ และมาตรา ๓๑๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ ห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิ หรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน

อนึ่ง การอายัดที่ดินนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๕/๒๕๕๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ฉบับที่ สด ๐๕๑๕/ว ๓๕๕๓๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

๔. การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสรีที่ ๑๗๒/๒๕๕๑^๓ ว่า การดำเนินการขายทอดตลาดจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามา

^๑มาตรา ๓๑๐ ทวิ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑๐ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามการต่อไป

^๒มาตรา ๓๑๑ สิทธิเรียกร้องซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๓๑๐ ทวิ นั้น ให้อายัดได้โดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลได้ออกให้ตามที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องฝ่ายเดียวและเจ้าหน้าที่ได้นำส่งให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของนั้น

เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลอาจกำหนดไว้ในหมายบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจอายัดสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๑๐ ทวิ ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นคำสั่งอายัดของศาล

คำสั่งอายัดนั้น อาจออกให้ได้ไม่ว่าหนี้ต่อบุคคลภายนอกนั้นจะมีข้อโต้แย้งหรือมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขหรือว่าได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอนหรือไม่

คำสั่งนั้นต้องมีข้อห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ส่งมอบที่ส่งคำสั่งนั้นให้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการทางบังคับทางปกครองตามพ.ร.บ. ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กับทรัพย์สินที่มีทะเบียน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๘/๒๐๐๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ สืบมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรือทำการอายัดตามกฎหมายให้มาตรวจการบังคับทางปกครองจึงได้แก่ เจ้าหน้าที่ศาลที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ

สำหรับแนวทางปฏิบัติ หน่วยงานผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจสอบถามแนวทางในการดำเนินการจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เพื่อที่จะได้ปฏิบัติตามขั้นตอน

ประเด็นที่สอง เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไร เห็นว่า ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น อาจแยกพิจารณาเป็นแต่ละกรณีได้ ดังนี้

๑. ความรับผิดทางแพ่ง (ละเมิด) ตามมาตรา ๕๖๑^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักในเรื่องละเมิดนั้น การกระทำใดแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแต่ผู้นั้นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ การนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นละเมิด เนื่องจากไม่ครบองค์ประกอบของการทำละเมิดซึ่งจะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนิตยสารกฎหมายศาลฎีกา ที่ ๒๘๑๔/๒๕๑๙^๒ และ ๒๕๓๔/๒๕๓๕^๓ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตาม

^๑ มาตรา ๕๖๑ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำตนุบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นต้องรับผิด จำต้องไว้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^๒ ศาลฎีกาฎีกาที่ ๒๘๑๔/๒๕๑๙ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๕ ให้อำนาจแก่ผู้ยื่นคำขอผูกขาดซึ่งมีสิทธิขาดอันนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๔ (๑) หรือยื่นคำขอผูกขาดซึ่งมีสิทธิผูกขาดเป็นภาษาอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๔ (๒) โจทก์เป็นผู้มีสัญชาติไทยและยื่นคำขอผูกขาดของกึ่งสิทธิผูกขาดเป็นภาษาไทย จึงต้องบังคับตามมาตรา ๒๕ บรรทัดแรก ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประมวลของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๑๑ ข้อ ๑ ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ไว้คู่สิทธิผูกขาดผูกขาดหรือไม่ผูกขาดหรือสิ่งเป็นประการอื่นตามความเหมาะสมแก่กรณีเป็นครั้งๆ ไป ดังนั้น ที่จำเลยมีคำอ้างถึงคำขอของโจทก์ว่ายื่นสมัครรวมไว้ก่อนจนกว่าพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่จะประกาศใช้ จึงเป็นคำอ้างที่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์และไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๑ ที่บัญญัติว่าผู้ยื่นนั้น

^๓ ศาลฎีกาฎีกาที่ ๒๕๓๔/๒๕๓๕ กองทัพบกเป็นหน่วยงานซึ่งผู้ตรวจการคดีโดยมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์ราชการทหารตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินและระเบียบของทัพบกว่าด้วยการปกครองและวิธีการจัดการที่ดิน (ฉบับที่ ๒) จำเลยซึ่งสามเป็นนายทหารสังกัดมณฑลทหารบกที่ ๒ กองทัพบก ได้รับคำสั่งจากผู้นบังคับบัญชาให้ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับโจทก์เมื่อพบว่าโจทก์กับพวกทำการขุดดินในพื้นที่หวงห้ามของทหารบกไทย จำเลยที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ นำตัวโจทก์มาที่ศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมของมณฑลทหารบกที่ ๒ เพื่อสอบสวนและให้โจทก์ยื่นหนังสือขอตัวให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป การที่โจทก์ถูกควบคุมตัวไว้ที่สถานีตำรวจเป็นคู่คดีจึงและอำนาจของพนักงานสอบสวนให้ใช้ละเมิดพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยอำนาจแห่งการกระทำของจำเลยที่สามจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์

คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๕-๙๕/๒๕๔๙^๑ แม้การยึด อาัยต์ หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้มาตรการบังคับทางปกครองจะก่อให้เกิด ความเสียหายแต่ก็ไม่เป็นการละเมิด นอกจากนี้ แม้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ เจ้าหน้าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการละเมิด หากการละเมิดนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ยังคงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. ความรับผิดทางอาญา โดยหลักแล้ว การกระทำใดแม้ประมวลกฎหมายอาญา จะกำหนดให้เป็นความผิดแต่หากมีกฎหมายให้อำนาจสำหรับการกระทำนั้นก็ไม่ถือว่าผู้นั้นได้กระทำ ความผิดอาญา เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ได้ทำการยึด อาัยต์ และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่มีความรับผิดทางอาญา



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

๔. การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสรีที่ ๑๗๓/๒๕๕๑ ๗ ว่า การดำเนินการขายทอดตลาดจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรือทำการอายัดตามการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงได้แก่เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)๗

ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในอายุความ

การยึด การอายัด และการขายทอดตลาด จะต้องดำเนินการภายในอายุความ ๑ ปี หรือไม่อย่างไร อายุความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งสามารถกระทำได้ ๒ วิธีคือ ๑. การฟ้องคดีต่อศาล และ ๒. การออกคำสั่งให้ชดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการออกคำสั่งซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับการบังคับคดีในทางแพ่ง กล่าวคือ หากได้มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในอายุความ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุความในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความการฟ้องคดี ต่อมาแม้จะพ้นอายุความฟ้องคดีแต่ก็ยังสามารถบังคับคดีได้ ซึ่งในทางแพ่งนั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีไว้เป็นสิบปี ตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้มีการกำหนดไว้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้ หากแต่กำหนดเงื่อนไขในการใช้ว่า จะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีอายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปได้จนไม่มีจุดสิ้นสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้นำวิธีการยึด อายัด หรือขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงเห็นว่าควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมเช่นกัน คือจะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ ตามเรื่องเสรีที่ ๑๔๐๐/๒๕๕๙ ดังนี้

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรวจการบังคับทางปกครองแทนผู้ดำรงตำแหน่ง
นายกเทศมนตรีซึ่งมีส่วนได้เสีย และการนับระยะเวลาในการใช้มาตรวจการบังคับ
ทางปกครอง : กรณีเทศบาลนครอุตรธานี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ส่วนที่ ๓๓๐๔๔/๓๒๔๔ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการใช้มาตรวจการ บังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิจารณา ประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ที่ ๒ จังหวัดอุตรธานี ได้ชี้มูลกรณี เทศบาลนครอุตรธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียโรงฆ่าสัตว์เทศบาลนครอุตรธานีเมื่อ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในราคาสูงเกินความเป็นจริง ทำให้เทศบาลนครอุตรธานีได้รับความเสียหาย เทศบาลนครอุตรธานีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผลการสอบ ข้อเท็จจริงว่า ปรากฏว่า มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔ ราย ซึ่งรวมถึงนายหาญชัย ทิฆมณานนท์ นายกเทศมนตรีนครอุตรธานี เทศบาลนครอุตรธานีจึงมีหนังสือ ลับ ส่วนที่ ๓๓๐๐๒/๒ - ๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๔ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่บุคคลดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และนายจันทบาล อายุวัฒน์ รองนายก เทศมนตรีนครอุตรธานี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครอุตรธานี พิจารณาอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๔ ราย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ไม่เป็นการกระทำละเมิด จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังเจ้าหน้าที่ทั้ง ๔ รายว่า คำอุทธรณ์ทั้งสี่ และให้ยกเลิกคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒. กรมบัญชีกลาง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ได้พิจารณารายงาน ผลการสอบข้อเท็จจริงในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า เทศบาลนครอุตรธานีได้รับความเสียหายจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๘ ราย ซึ่งรวมถึง นายหาญชัย ทิฆมณานนท์ นายกเทศมนตรีนครอุตรธานีด้วย เทศบาลนครอุตรธานีจึงมีหนังสือ ลับ ที่ ๓๓๐๐๒/๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม ความเห็นของกรมบัญชีกลาง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จังหวัดอุตรธานีได้พิจารณาการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนของเทศบาลนครอุตรธานีแล้ว เห็นว่า นายอิทธิพล ศรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนคร อุตรธานีคนใหม่ เป็นน้องชายภรรยาของนายหาญชัย ทิฆมณานนท์ หนึ่งในเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด ถือเป็น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครองเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานกับคู่กรณี ซึ่งจะทำการ พิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานีเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลนคร อุตรธานีจึงได้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหนังสือเทศบาลนครอุตรธานี ที่ ๓๓๐๐๒/๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ และผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานีได้มีคำสั่งจังหวัดอุตรธานี ที่

๒๖/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้เจ้าหน้าที่ที่ ๗ ราชรถใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลนครสุครุธานี ได้แก่ (๑) นายหาญชัย ทิฆมณานนท์ ขอใช้เงินจำนวน ๕,๓๓๖,๒๖๓ บาท (๒) นายบรรพต โสภณินท์ ขอใช้เงินจำนวน ๓,๕๕๕,๘๓๔ บาท (๓) นายบุญฤทธิ์ สีทา ขอใช้เงินจำนวน ๓,๒๗๘,๕๖๗ บาท (๔) นายไพศาล โชติพิทยสุนนท์ ขอใช้เงินจำนวน ๓,๒๒๘,๖๖๗ บาท (๕) นางเบญจาทู สุตกลาง ขอใช้เงินจำนวน ๑,๒๗๘,๕๖๗ บาท (๖) นางศรีประไพ คำสุพรรณ ขอใช้เงินจำนวน ๑,๒๗๘,๕๖๗ บาท และ (๗) นายกมล คันทา ขอใช้เงินจำนวน ๑,๒๗๘,๕๖๗ บาท

๓. จังหวัดสุครุธานีได้หาหรือคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวข้องกับ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใน บังคับของคำสั่งให้ขอใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองได้มี ความเห็นในเรื่องเลขที่ ๔๖๕/๒๕๕๔ สรุปได้ว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานีได้ใช้อำนาจในฐานะ ผู้กำกับดูแลยกคำสั่งแทนเทศบาลนครสุครุธานีเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ ๗ ราชรถใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่เทศบาลนครสุครุธานี ซึ่งต้องถือเสมือนเป็นคำสั่งที่ออกโดยเทศบาลนครสุครุธานีเอง เมื่อเจ้าหน้าที่ ที่ ๗ ราชรถ ไม่ยอมขอใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลนครสุครุธานีจึงมีอำนาจที่ขอพิจารณาใช้มาตรการ บังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่ ๗ ราชรถไปได้ตามนิตยสารฯ ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมีไปกรณีที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานีจะ มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีนครสุครุธานีพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนจังหวัด สุครุธานีตามนิตยสารฯ ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตามก็ กรณีนายหาญชัย ทิฆมณานนท์ นั้น เมื่อนายอรรถิพล ศรีวิวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนครสุครุธานี เป็นญาติเกี่ยวพัน ทางแห่งงานกับนายหาญชัยฯ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติวิปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายกเทศมนตรีนครสุครุธานีอาจรายงานเฉพาะ กรณีนี้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานี เพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานีได้มีคำสั่งจังหวัดสุครุธานี ที่ ๔๒๖๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้นายสุรพล จันทร์วุฒิวีชา รองนายกเทศมนตรีนครสุครุธานี เป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องขอใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการ ยึดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียโรงพยาบาลสุครุธานี อย่างไรก็ตาม เทศบาลนคร สุครุธานีได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานีแจ้งความเห็นว่าการมอบอำนาจให้รองนายก เทศมนตรีนครสุครุธานีเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่น่าจะถูกต้อง เพราะการปฏิบัติงาน ของรองนายกเทศมนตรีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี ซึ่งอาจทำให้การใช้มาตรการ บังคับทางปกครองมีเหตุขัดข้อง ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อีกทั้งยังเป็นกรณีที่มีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ แม้ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด สุครุธานีก็ตาม จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานีพิจารณาทบทวนการมอบอำนาจ และดำเนินการ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเลขที่ ๔๖๕/๒๕๕๔ ที่ใช้ ข้อความว่า “แต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” นอกจากนี้ เทศบาลนครสุครุธานี ยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ว่าจะเริ่มนับเมื่อใด เพราะเดิมเทศบาลนครสุครุธานีได้มีคำสั่งให้ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ก่อนที่จะยกเลิกคำสั่ง และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดสุครุธานีได้มีคำสั่งให้ขอใช้ค่าสินไหม ทดแทนใหม่ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ จังหวัดสุครุธานีได้พิจารณาประเด็นที่เทศบาลนคร

อุตุรธานีขอให้ทบทวนการมอบอำนาจและหาวิธีอื่นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเรื่องดังกล่าว

๕. ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง นายสุรพล แจ้งภูมิปรึกษา รองนายกเทศมนตรีนครอุตุรธานี ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองรวมคำสั่งจังหวัดอุตุรธานี ที่ ๔๓๖๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ได้มีคำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานผู้ต้องรับผิดจำนวน ๔ ราย ได้แก่ (๑) ยึดที่ดินนายสมชัย พิทยานนท์ (เดิมชื่อนายทศวุฒิ พิทยานนท์) จำนวน ๓-๓-๔๕.๘ ไร่ (๒) ยึดที่ดินนายไพศาล โชติพิทยสุนนท์ รวม ๘ โฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้าง (๓) ยึดที่ดินนายกมล ศันธา จำนวน ๓-๐-๔๕.๘ ไร่ โฉนดหนึ่งชิ้น และรถจักรยานยนต์หนึ่งคัน และ (๔) ยึดที่ดินนางศรีประไพ คำสุพรรณ จำนวน ๐-๐-๔๕.๓ ไร่^๖ ซึ่งปรากฏว่า เจ้าพนักงานที่จำนวน ๓ ราย (นายสมชัย ฯ หรือทศวุฒิ นายไพศาล และนายกมล) ได้อุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สิน โดยได้แจ้งว่า ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือผู้ว่าราชการจังหวัดอุตุรธานี ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตุรธานีมีคำสั่งมอบอำนาจให้นายสุรพล ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งนายสุรพล เป็นรองนายกเทศมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ทำกาจัดการมาทางปกครองในเรื่องนี้ ดังนั้น การที่นายสุรพล ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดทรัพย์สินของผู้อุทธรณ์จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตุรธานีได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานทั้ง ๓ รายแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป

๖. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่จังหวัดอุตุรธานีขอหารือแล้ว มีความเห็นในชั้นสรุปดังนี้

๖.๓ การมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตุรธานีอาจมอบอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีนครอุตุรธานีเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานในระหว่างหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยความตกลงต้องทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในชื่อกลางนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า มีการทำความตกลงเป็นหนังสือระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดอุตุรธานีและรองนายกเทศมนตรีนครอุตุรธานีในการมอบอำนาจเพื่อพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตุรธานีมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้นายสุรพล แจ้งภูมิปรึกษา รองนายกเทศมนตรีนครอุตุรธานี เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยไม่มีความตกลงเป็นหนังสือ จึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๖รายละเอียดของทรัพย์สินที่ยึดได้เป็นข้อเท็จจริงที่เทศบาลนครอุตุรธานีส่งมาตามหนังสือที่ ๒๓ ๕๓๐๐๖/พิเศษ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๖.๒ การนิรโทษกรรมเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๘๘๔/๒๕๖๕ สรุปได้ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันตีพิมพ์งานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ขอใช้เงิน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า คำสั่งเทศบาลนครสุพรรณานี้ตามหนังสือฉบับ ส่วนที่ ๒๓ ที่ อค.๘๖๖๒๖/๒ - ๒๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ขอใช้เงินใหม่ทดแทนถูกคัดลอกไปแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีคำสั่งจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๘๖๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ให้เจ้าหน้าที่ขอใช้เงินใหม่ทดแทน ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๒

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือไปยังผู้ทูลเกล้าฯขอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้

- ๑. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนายสุรพล แห่งมูลนิธิวิชา รองนายกเทศมนตรีนครสุพรรณบุรี เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
- ๒. ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อเท็จจริงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดสุพรรณบุรี) และเทศบาลนครสุพรรณบุรี เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนเทศบาลนครสุพรรณบุรีว่า หลังจากที่จังหวัดสุพรรณบุรีได้แจ้งความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๘๘๔/๒๕๖๕ ให้เทศบาลนครสุพรรณบุรีทราบแล้ว เทศบาลนครสุพรรณบุรีในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ดำเนินการยื่นคำขอใช้เงินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องขอใช้เงิน และในช่วงที่ไปสั่งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ภายนอกเทศมณฑล ได้มีการออกคำสั่งอาศัยอำนาจในบัญชีเงินฝากของเจ้าหน้าที่การราย แต่ต่อมา นายอิทธิพล ศรีวิวัฒน์สุวรรณ รองนายกเทศมนตรีนครสุพรรณบุรี พิจารณาแล้วเห็นว่าตนเป็นญาติเกี่ยวข้องกับทางการแห่งงานกับนายหาญชัย ทิธชนานนท์ หนึ่งในเจ้าหน้าที่ผู้ต้องขอใช้เงิน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ได้ เทศบาลนครสุพรรณบุรีจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะผู้กำกับดูแลขอให้มีคำสั่งต่อไป ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายอิทธิพล เป็นญาติเกี่ยวข้องกับทางการแห่งงานกับนายหาญชัยฯ ทำให้นายอิทธิพลฯ ทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ จึงมอบอำนาจให้นายสุรพล แห่งมูลนิธิวิชา รองนายกเทศมนตรีนครสุพรรณบุรี เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในประเด็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเทศบาลนครสุพรรณบุรีในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๘๘๔/๒๕๖๕ ที่ให้ความเห็นว่า เทศบาลนครสุพรรณบุรีมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องขอใช้เงินทั้ง ๘ รายได้ แต่อาจรายงานและพิจารณาโดยนายหาญชัย ทิธชนานนท์ ซึ่งเป็นญาติเกี่ยวข้องกับทางการแห่งงานกับนายอิทธิพล ศรีวิวัฒน์สุวรรณ รองนายกเทศมนตรีนครสุพรรณบุรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งเจ้าหน้าที่อื่นให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้

นายกเทศมนตรีนครอุตรธานี (นายอิทธิพล ศรีวิวัฒน์สุวรรณ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า นอกจากกรณี นายหาญซื่อฯ แล้ว การที่ตนขอพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่อีก ๒ ราย ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องส่วนได้เสียเช่นเดียวกัน เพราะจะเป็นการกระทำละเมิดในมูลกรณีเดียวกับ นายกเทศมนตรีนครอุตรธานีจึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานีมีคำสั่งต่อไป เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด อุตรธานีในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเห็นว่า การที่นายอิทธิพลฯ นายกเทศมนตรีนครอุตรธานี เป็น ผู้บังคับทวงถามคำสั่งจากนายหาญซื่อฯ ทำให้นายอิทธิพลฯ ทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานีจึงมีคำสั่งมอบอำนาจให้นายสุรพล แจ้งนุกุลปิรชา รองนายกเทศมนตรี นครอุตรธานี เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน การมอบอำนาจในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดอุตรธานีกระทำการแทนและในนามของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีนคร อุตรธานี) อันเป็นการมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๒^๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนด ให้การมอบอำนาจเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๘ วิสิตี วรรคสาม^๖ กำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการโดย ทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี การที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดอุตรธานีได้มีคำสั่งจังหวัดอุตรธานี ที่ ๕๓๑๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจ ให้นายสุรพล แจ้งนุกุลปิรชา รองนายกเทศมนตรีนครอุตรธานี เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แทนนายกเทศมนตรีนครอุตรธานี จึงเป็นการมอบอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และนายสุรพลฯ ผู้ได้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้อง ชาติใช้เงินได้ ซึ่งการมอบอำนาจในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นไปใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองตามบัญชีลงวันที่ ๘๘๕๖/๒๕๕๔ ส่วนความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ว่า การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานีให้นายสุรพลฯ

^๖ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้มีเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

^๖มาตรา ๔๘ วิสิตี อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการของนายกเทศมนตรี ให้เป็นไป ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่ นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้จัดการแทนตน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัด เทศบาลเป็นผู้จัดการแทน

กำหนดในกรณี การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระเบียบวิธี เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระเบียบวิธี เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้กับตนเอง นายกเทศมนตรีสามารถทำเป็นหนังสือได้รับมอบมา ยกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีได้ แต่ห้ามมอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการ แทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสาม ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและ ครอบงำโดยนายกเทศมนตรีที่กำหนดไว้

รองนายกรัฐมนตรีในครุสุทธธานี เป็นการมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานในราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๔^๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ที่กำหนดให้เป็นไปตามความตกลงที่จำเป็นหรือระหว่างหน่วยงานและกำหนดตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ด้วยนั้น เห็นว่า ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวมีเจตนารมณ์ ใช้บังคับแก่กรณีของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ยังไม่มีความพร้อมที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน ซึ่งเป็นสมควรมีกับข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้

ส่วนปัญหาว่า นายสุรพลฯ เป็นเจ้าหน้าที่ที่อาจมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจ ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่านายสุรพลฯ จะเป็นรองนายกเทศมนตรีนครสุทธธานี ซึ่งต้อง ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอิทธิพล ศรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนครสุทธธานี แต่ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ก็ไม่ปรากฏว่า นายอิทธิพลฯ ได้มีพฤติการณ์แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของนายสุรพลฯ แต่อย่างใด อีกทั้งที่ผ่านมา นายสุรพลฯ ก็ได้ดำเนินการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองคืนหน้าไปครุสุทธนคร โดยทำการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องคดีให้เป็น ได้หลายรายแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นายสุรพลฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อันเป็นผลดีแก่การราชการ จึงพิจารณาได้ว่า นายสุรพลฯ มิได้ละเลยในการใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองส่วนเหตุที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอิทธิพลฯ ซึ่งเป็นน้องชายภรรยาของนายหาญชัยฯ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องคดีให้เห็น

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็น ในเรื่องครั้งที่ ๘๘๘/๒๕๕๕^๗ ว่าหลักการไว้รูปได้ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีควรวินิจฉัยยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองฯ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่

^๕ ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๓ ข้อ ๒ แห่งข้อ ๓ นี้มีฐานลงโทษบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานกับ สภาเทศบาลนครสุทธธานีให้ดำเนินการบังคับหรือเพิกถอนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและ รับมอบอำนาจไว้ ณ ข้อตกลงนั้นด้วย

^๖ มาตรา ๑๖ ในการมีเหตุอันใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

๓๓๖ ๓๓๖

^๗ เป็นที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ มเกษตรกรรมหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับ การระเบียบสภาพปกครอง ส่งพิธีมอบหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปฯ ส่วนที่ ๒๒๓ ที่ นร. ๒๖๑๒๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๘ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดย จุลละจกรเกิน ๓๐ วันเจ้าหน้าที่มีสิทธิยึดทรัพย์สินในราชอาณาจักรกำหนดคดีไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการ ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดและขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินได้ครบถ้วน

^๙ วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่บัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแห่งคดีของผู้ล้ม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ชุดใช้เงิน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากความในการบังคับคดีตามมาตรา ๒๓๑^๓ แห่งประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครอง สำหรับกรณีที่ว่าวินิจฉัย
 เมื่อคำสั่งเพิกถอนครุฑอุทราได้คนละวงเดียว ส่วนที่สูงสุด ที่ ๑๓ ๕๖๐๐๖๒/๒ - ๓๐๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม
 ๒๕๕๙ ที่เรียกให้เจ้าหนี้ที่จำนวน ๙ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถูกยกเลิกให้สิ้นผลไปแล้ว (โลก
 ยังไม่มีการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว) และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้
 เป็นการบังคับตามคำสั่งจังหวัดอุทราธานี ที่ ๑๖๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่เรียกให้เจ้าหนี้ที่
 จำนวน ๗ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ต้อง
 ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่มีการออก
 คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ โศกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกชั้นตอน ตั้งแต่
 การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้จะต้องเสร็จสิ้นภายใน
 ระยะเวลาสิบปี ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใน
 เรื่องที่ครั้งที่ ๒๖๗/๒๕๕๙^๔



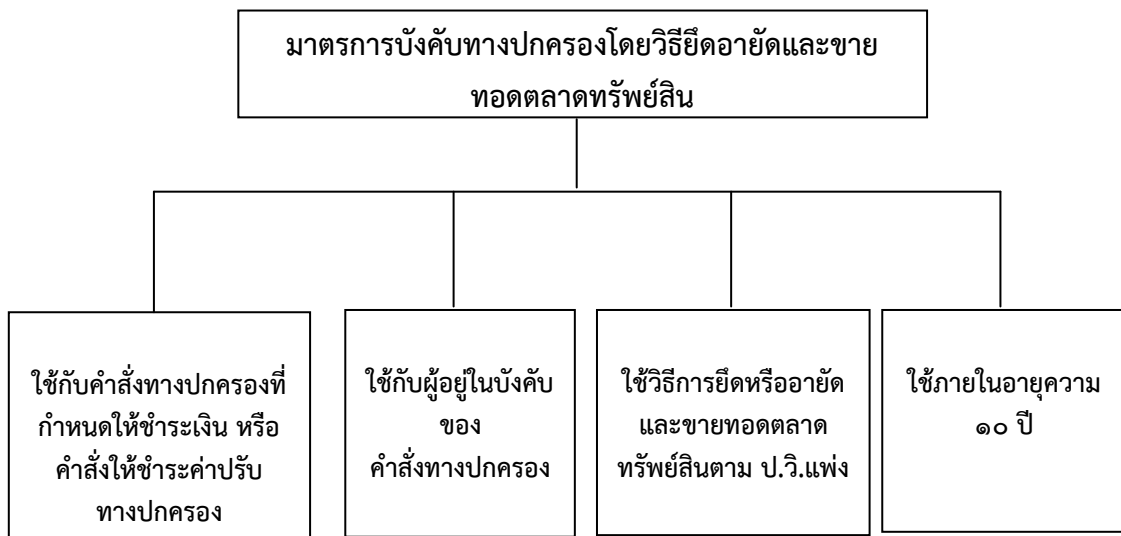
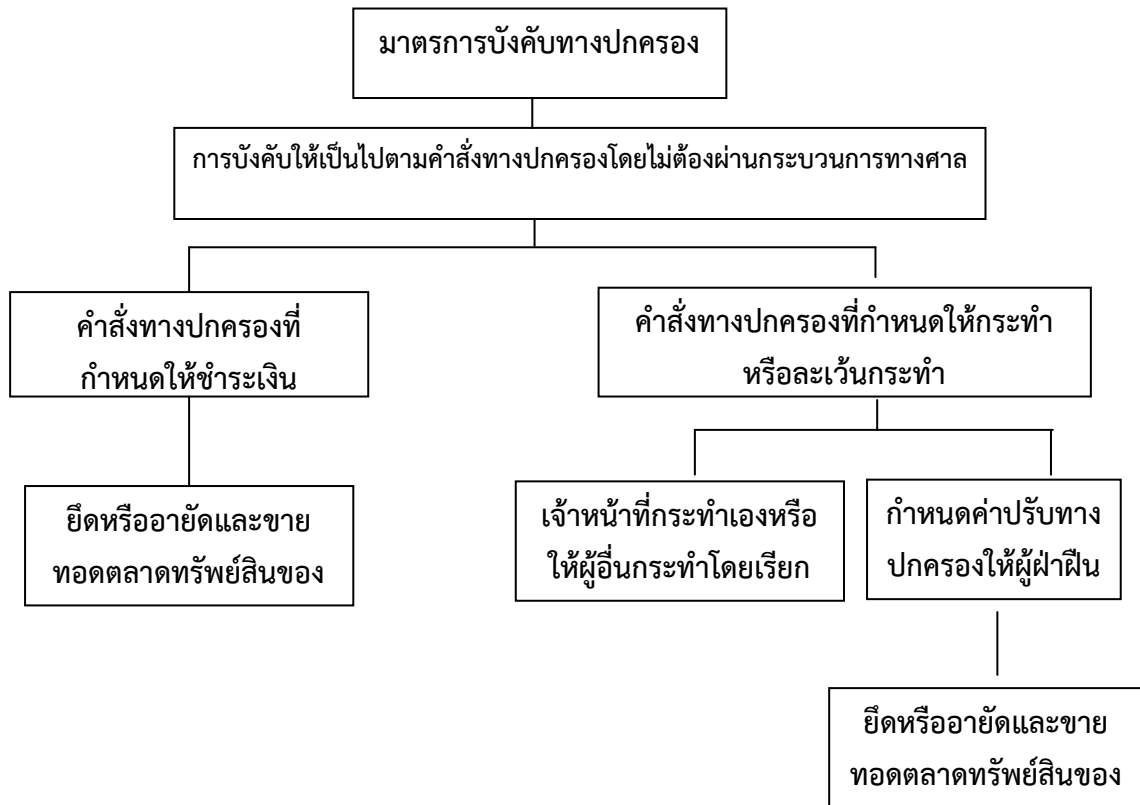
(นายวัลลภ ไพฑูริย์)
 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ตุลาคม ๒๕๕๙

^๓ มาตรา ๒๓๑ แก่ผู้ควบคุมหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ถูกปรับตามคำพิพากษา) ที่ได้ปฏิบัติ
 ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ตนชนะหรือบางส่วน ผู้ควบคุมหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา)
 ของที่ละเมิดลงให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ไม่ได้ภายในสิบปีนับแต่วันคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัย
 และตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๔ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับ
 ทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระหนี้ตามมาตรา ๒๒
 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประณตภัยจากโรค พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งพร้อมแนบถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 จำนวนที่ ๑๒๐๕/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงกรมการโยธาธิการ

แผนผังแสดงขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง





บทที่ ๓ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะราย ย่อมอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการออกคำสั่ง ทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ริเริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง หรือทบทวนตามคำขอของ คู่กรณีหรือเอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือเอกชนที่จะขอให้มีการพิจารณาทบทวนได้ โดยอาจจะเป็น การทบทวนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น และในการพิจารณา อุทธรณ์สามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสม ตามม.๔๖ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการก็ต้องพิจารณากฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องนั้นว่ากฎหมายให้ทบทวนได้เพียงใด

๑. วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์มีความมุ่งหมายสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑.๑ ให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย และการอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบ ที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและ เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนัยนี้ การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณีได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการ ทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม ผิดกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาทไปตามบทกฎหมายและยึดถือ แนวคำพิพากษาเป็นสำคัญ ยากที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะกรณี เพราะจะ ทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

๑.๒ ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง โดยที่การออกคำสั่งทางปกครอง ในแต่ละเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระหน้าที่งานจำนวนมากและต้อง ปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ ตรวจสอบการใช้อำนาจของตนซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็ อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำ คำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

๑.๓ แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ช่วยลดภาระของข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจระงับลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของคู่กรณีหรือเอกชน หรือคู่กรณีอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วย กฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่ติดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

๒. ระบบการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อาจจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ซึ่งมีผลทางกฎหมายที่ต่างกัน คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับหรือการอุทธรณ์เพื่อเลือก การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ หรือหากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีหรือเอกชนก็มี “สิทธิ” อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์ทั่วไปตามกฎหมายกลาง

๒.๑ ระบบอุทธรณ์บังคับ

ระบบการอุทธรณ์บังคับจะกำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนโดยถือเป็นขั้นตอนตามกฎหมายขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง หากไม่ดำเนินการจะฟ้องคดีปกครองไม่ได้ ระบบอุทธรณ์บังคับยังแบ่งออกเป็นระบบการอุทธรณ์บังคับทั่วไป และระบบการอุทธรณ์บังคับเฉพาะ

๑. ระบบการอุทธรณ์บังคับทั่วไป

การอุทธรณ์บังคับทั่วไปเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลทางกฎหมาย คือ ในทุกกรณีหากไม่มีกฎหมายบังคับเป็นอย่างอื่นก็จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามมาตรา ๔๔ นี้เสมอ การข้ามขั้นตอนหรือการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดจะทำให้ไม่มีสิทธินำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง คู่กรณีหรือเอกชนที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมี “หน้าที่” ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนการเยียวยา ภายในฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้วก่อนฟ้องคดีต่อศาล โดยนัยนี้ ปัจจุบันการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจึงเป็น “การอุทธรณ์บังคับ”

การอุทธรณ์บังคับทั่วไปซึ่งได้แก่ “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง” นี้จะใช้กับการโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น ส่วน “กฎ” และ “สัญญาทางปกครอง” ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล คือ “กฎ” นั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดผลบังคับโดยตรงกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลในกรณีที่ถูกนั้นจะมีการนำมาใช้เป็นฐานของคำสั่งทางปกครอง และจะสร้างความเสียหาย หรืออาจจะเสียหายต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่นนี้ก็อาจโต้แย้งความสมบูรณ์ของ “กฎ” ดังกล่าวนั้นได้ด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง

สัญญาทางปกครองไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำหลักกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อระบบกฎหมายปกครอง และตามหลักกฎหมายเอกชนนั้น เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิก็ย่อมนำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้โดยตรงทันที

คำสั่งทางปกครองบางกรณีอาจมีปัญหาคือเป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้หรือไม่ กรณีหนึ่งซึ่งมีปัญหามากและองค์กรทางกฎหมายมีความเห็นไม่ลงรอยกัน คือ คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวมีขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งด้วยการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ของกระทรวงการคลังแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงไม่อาจนำการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ แต่ศาล

ปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ หากผู้รับคำสั่งมิได้ยื่นอุทธรณ์ยอมเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้ความเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐแจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้รับคำสั่งเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามมติศาลปกครองสูงสุดแล้ว และหากมีการอุทธรณ์หน่วยงานก็ต้องรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิฟ้องคดีของผู้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นขององค์กรที่ตรวจสอบสำนวน โดยราชการส่วนกลางต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และกรณีราชการส่วนท้องถิ่น หากไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ต้องมีคำสั่งตามที่ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยสั่งการให้ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง หรือกรณีโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ก็ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนแทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น ในขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องผูกพันตามความเห็นขององค์กรตรวจสอบหรือการวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการด้วย ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้แตกต่างไปจากเดิมได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลางต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

คำสั่งทางปกครองที่จะต้องใช้ระบบอุทธรณ์บังคับทั่วไปจะต้องไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบุคคลหรือคณะบุคคลต่อไปนี้

๑.๑ คำสั่งออกโดยรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลว่า รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองนั้นๆ แล้ว และไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่านั้นจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อีก ส่วนนายกรัฐมนตรี ก็คือ รัฐมนตรีคนหนึ่งนั่นเอง แต่มีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในกรณีเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้ การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีคู่กรณีจึงสามารถฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลปกครอง

๑.๒ คำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยเหตุผล คือ คณะกรรมการเป็น “องค์กรใช้อำนาจทางปกครองเฉพาะ และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา” ดังนั้น คำสั่งของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุดในตัวเองและไม่มีการอุทธรณ์ต่อองค์กรใดได้อีก การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกรณีเป็นคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการจึงไม่อาจกระทำได้ จึงต้องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง ทั้งนี้เว้นแต่ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๒. ระบบการอุทธรณ์บังคับเฉพาะ

การอุทธรณ์บังคับเฉพาะ ได้แก่ กรณีทำงานของฝ่ายปกครองเป็นเทคนิคเฉพาะด้าน ซึ่งวิธีการทางกฎหมายจะไม่เหมาะสมกับวิธีการทางเทคนิคเฉพาะเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้ การอุทธรณ์บังคับเฉพาะจึงมีความจำเป็น และกำหนดให้เป็นขั้นตอนหนึ่งที่ต้องดำเนินการก่อนจะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสแก้ไขปัญหภายในฝ่ายปกครองนั่นเองเสียก่อนตามลักษณะความชำนาญเฉพาะด้านของงานนั้น ก่อนที่จะมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่องค์กรศาลปกครอง

การอุทธรณ์บังคับ ทั้งอุทธรณ์บังคับทั่วไปและอุทธรณ์บังคับเฉพาะเป็นเรื่องที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติ โดยเป็นขั้นตอนที่จำเป็นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถ้าไม่อุทธรณ์หรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมหมดสิทธินำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองต่อไป

๒.๒ การอุทธรณ์ไม่บังคับหรือการอุทธรณ์เพื่อเลือก

เป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ หรือไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์การวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรงก็ได้

๓. การยื่นอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องหรือเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” หากกฎหมายฉบับใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐาน ในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร เพราะถือว่าผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของเรื่องนั้นๆ แล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓๖๖วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนกรณีกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การยื่นอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกันไป ในที่นี้จึงไม่ขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ แต่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ การยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เป็น “ระบบอุทธรณ์ทั่วไป” ซึ่งหลักเกณฑ์ของกฎหมายกลางนี้ย่อมนำไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะได้ด้วย หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ในส่วนใดไว้ เช่น ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับรูปแบบของคำอุทธรณ์หรือการขยายระยะเวลาอุทธรณ์

๔. ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งโดยปกติได้แก่ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ ส่วนบุคคลอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อยู่ในฐานะ “คู่กรณี” ที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี เช่น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอนุญาตให้จัดแปลงอาคารชุดโดยใช้พื้นที่จอดรถไปก่อสร้างร้านค้าทำให้ไม่มีที่จอดรถและต้องเสียค่าเช่าสถานที่อื่นเพื่อจอดรถ ทั้งนี้ โดยที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณีอาจแต่งตั้งบุคคลที่บรรลุนิติภาวะให้กระทำการแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ คู่กรณีจึงมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแทนได้ แต่ถ้าบุคคลอื่นยื่นอุทธรณ์แทนโดยมิได้รับมอบอำนาจจากคู่กรณี ย่อมไม่ถือเป็นคำอุทธรณ์ตามกฎหมาย และถือว่าไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งโดยถูกต้องก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วและมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาได้เอง แต่มารดายื่นอุทธรณ์แทนโดยมิได้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลที่ได้รับคำสั่งไม่บรรจุเข้ารับราชการเป็นทหารกองหนุน แต่บิดาเป็นผู้เขียนจดหมายร้องขอความเป็นธรรมต่อทางราชการ ย่อมเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๕. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจรับอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ทำคำสั่ง ถือว่ามีได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และเป็นอันเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น

อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านต่อประธาน อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษาแทนที่จะอุทธรณ์ต่อผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งให้ยุติกิจการโรงเรียนพระปริยัติธรรมต่อประธานอนุกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม แทนที่จะอุทธรณ์ต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง หรืออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่บรรจุกลับเข้ารับราชการต่อ ก.พ. แทนที่จะอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง อย่างไรก็ตาม บางกรณีแม้ว่าคู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่น ศาลก็อนุโลมว่าได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว และรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของตน หรืออุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปแทนที่จะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และเจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ การที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์ผิดตัวเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุ มาจากความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีโดยอนุโลมว่ามีการอุทธรณ์โดยชอบแล้ว เช่น คำสั่งทางปกครองไม่ได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ทำให้คู่กรณีไม่รู้ว่าจะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ใด จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทนที่จะอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เสียไป แต่รัฐมนตรีอาจส่งหนังสืออุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปหรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ผิดพลาด เป็นเหตุให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. แทนที่จะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ต้องถือว่าคู่กรณีเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง เพื่อความเป็นธรรม ศาลจึงต้องรับคำฟ้องไว้พิจารณา

๖. ระยะเวลาอุทธรณ์

๖.๑ การนับระยะเวลา มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งหลักเกณฑ์การแจ้งและวันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งตามหมวด ๔ การแจ้ง มาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๔ ที่กำหนดการแจ้งโดยวิธีการต่างๆ ไว้ โดยคำสั่งทางปกครองจะต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย (ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาอุทธรณ์) จึงจะมีผลให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้โดยถูกต้องแล้ว ระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับโดยไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วยตามที่กำหนดในมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะไม่เต็มวัน ในทางปฏิบัติจึงเริ่มนับวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์ เช่น คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงต้องนับวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ เป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์สิบห้าวัน วันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงได้แก่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ และกรณีที่วันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์เป็นวันหยุด ต้องถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุดตามที่กำหนด ในมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แต่ปรากฏว่าวันที่ ๕ - ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เป็นวันหยุดราชการ จึงต้องถือว่าระยะเวลาอุทธรณ์สิ้นสุดในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันทำงานถัดจากวันหยุด ทั้งนี้ พึงเข้าใจให้เป็นที่ชัดเจนว่าหลักเรื่องวันหยุดไม่ใช้กับการเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีที่วันถัดจากวันได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันหยุด เช่น วันที่ ๓ - ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นวันหยุดราชการ และคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ย่อมต้องนับวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันถัดไปเป็นวันที่รู้สิทธิอุทธรณ์ และเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ แม้ว่าวันดังกล่าวจะเป็นวันหยุด มิใช่ถือว่าวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันทำงานถัดจากวันหยุดเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ ทั้งนี้ หลักที่ให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งย่อมนำไปใช้กับการอุทธรณ์

ตามกฎหมายเฉพาะด้วย หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ไม่เป็น
ธรรมเนียมแก่คู่กรณี เช่น มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่
วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ ย่อมมีผลให้ผู้ถูกลงโทษมีระยะเวลาใช้สิทธิ
อุทธรณ์แตกต่างกันไปแล้วแต่จะได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อใด ซึ่งเป็นการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกัน อันขัดต่อหลัก
ความเสมอภาคของบุคคลตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งมีหลักประกันความเป็นธรรม
ต่ำกว่ามาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่ง
ทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ได้รับแจ้ง
ดังนั้น การนับระยะเวลาอุทธรณ์สามสิบวันจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่ง มิใช่วันที่มีคำสั่ง

๖.๒ การขยายระยะเวลา ระยะเวลาอุทธรณ์สิบห้าวันที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจมีการขยาย
ออกไปได้ในสองกรณีด้วยกัน กรณีแรกเป็นการขยายระยะเวลาโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้จัดแจ้งสิทธิ
อุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง และไม่มีคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลา
อุทธรณ์สั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่ง
ทางปกครองใหม่แต่แจ้งไม่ถูกต้อง เช่น แจ้งสำเนาคำสั่งที่ลงนามโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมถือว่าไม่ใช่
การแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้อง ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมขยายเป็นหนึ่งปีเช่นกัน ดังนี้ เจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองจึงควรใส่ใจกับการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครอง เพราะหากไม่จัดแจ้งหรือจัดแจ้ง
ไม่ถูกต้อง ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปี ซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนของสิทธิและหน้าที่
ตามกฎหมายของผู้เกี่ยวข้องอย่างมาก ทั้งนี้ นอกจากการขยายระยะเวลาอุทธรณ์โดยผลของกฎหมายแล้ว
อาจมีการขยายระยะเวลาตามคำขอของคู่กรณี โดยคู่กรณีอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์
โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนด
เกี่ยวกับการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายในกรณีที่มีพฤติการณ์ที่จำเป็นเป็นเหตุให้คู่กรณีไม่อาจ
กระทำการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการขยายระยะเวลามีเงื่อนไขสองประการ ประการแรก
พฤติการณ์ที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะต้องมีใช่ “ปัญหา
ข้อขัดข้องทั่วไป” ที่คู่กรณีอาจประสบได้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่เป็น “พฤติการณ์พิเศษที่ทำให้
คู่กรณีไม่อาจกระทำการใด ๆ ได้โดยสิ้นเชิง” และพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีเอง
ประการที่สอง คู่กรณีจะต้องมีคำขอขยายระยะเวลาอย่างช้าที่สุดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พฤติการณ์นั้นได้
สิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ขยายระยะเวลาให้แล้ว คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่
กำหนดด้วย โดยกรณีนี้อาจถือเป็น “พฤติการณ์ที่จำเป็น” อันเป็นเหตุให้คู่กรณีขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้
เช่น เกิดภัยพิบัติธรรมชาติทำให้เอกสารสำหรับการจัดทำคำอุทธรณ์สูญหายหรือถูกทำลาย แต่คู่กรณีคงไม่
สามารถอ้างความยุ่งยากซับซ้อนของข้อกฎหมายในการอุทธรณ์มาเป็นเหตุขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้
เพราะเป็นปัญหาข้อขัดข้องทั่วไปในการพิจารณาทางปกครองอยู่แล้ว

๖.๓ ผลของอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลา ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คู่กรณีย่อมเป็นอันเสียสิทธิที่จะฟ้อง
คดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี
กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นวางหลักไว้ว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่
กำหนดในกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิด

ความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย จึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ และขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาไว้พิจารณาได้เฉพาะกรณีที่มิพบข้อบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น กรณีของมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น โดยหลักแล้วหากเจ้าหน้าที่รับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้วินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลให้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่าศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณาและรายงานความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แม้ท้ายที่สุดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า แม้เจ้าหน้าที่จะรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้วินิจฉัยอุทธรณ์ก็หาไม่ผลให้อุทธรณ์ชอบขึ้นมาไม่ เท่ากับผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นเกินระยะเวลา คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งเพราะเป็นการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการทบทวนคำสั่ง คู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้ แต่ถ้าคู่กรณียังอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเกินระยะเวลาอีก เจ้าหน้าที่ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นครั้งที่สองโดยไม่จำต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้นอีก แต่ให้จัดแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

๗. วันที่อุทธรณ์มีผล

การพิจารณาว่าคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ในเบื้องต้นอาจต้องพิจารณาก่อนว่า การยื่นอุทธรณ์มีผลเมื่อใด หากคู่กรณีไปยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ย่อมถือว่าวันที่หน่วยงานลงทะเบียนรับหนังสืออุทธรณ์ไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือวันที่อุทธรณ์มีผล แต่ถ้าคู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ อาจมีปัญหาต้องพิจารณาว่าการอุทธรณ์มีผลในวันใด โดยเฉพาะกรณีที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว จะถือว่าวันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่อุทธรณ์มีผล ทั้งนี้ กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้โดยให้ถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์ เช่น ใบรับฝากหรือตราประทับที่ซองหนังสือ เป็นวันยื่นอุทธรณ์ แต่กฎหมายอีกหลายเรื่องรวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ ทำให้องค์กรทางกฎหมายมีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันไป โดยกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่าเมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต้องถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้ความเห็นว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งเจตนา วันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์จึงเป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยในอีกทางหนึ่งว่าวันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นวันที่อุทธรณ์มีผล อันเป็นการนำมาตรา ๑๖๙

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่าการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามิผลนับแต่เวลาการแสดงเจตนาไปถึงมาใช้บังคับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยนำหลักนี้ไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายฉบับอื่นด้วย รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ การถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผลย่อมเป็นหลักที่ไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพราะคู่กรณีต้องใช้เวลาในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ โดยเฉพาะคู่กรณีที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งยังไม่แน่นอนว่าหนังสืออุทธรณ์จะไปถึงเจ้าหน้าที่เมื่อใด เพราะอาจเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการจัดส่งหนังสือของไปรษณีย์ได้นอกจากนี้ อาจมีความผิดพลาดในขั้นตอนการลงทะเบียนรับหนังสือของหน่วยงาน ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์ภายหลังล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมสำหรับคู่กรณี จึงสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” โดยกำหนดเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้เป็นที่ชัดเจนต่อไปโดยให้ถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์ อันเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะหลายฉบับ และเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของนานาอารยประเทศ

๘. รูปแบบของคำอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น การอุทธรณ์ด้วยวาจาจึงไม่ใช่การอุทธรณ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับการสอบถามเจ้าหน้าที่หรือติดต่อสอบถามทางโทรศัพท์ ก็ไม่ถือเป็นการอุทธรณ์ ทั้งนี้ นอกจากต้องทำเป็นหนังสือแล้ว คำอุทธรณ์จะต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไว้ด้วยการมีหนังสือขอทราบเหตุผลการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำนาญ จึงมิใช่การอุทธรณ์การคำนวณบำนาญ หรือมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ โดยมิได้ระบุข้อโต้แย้งหรือร้องขอให้ดำเนินการใดๆ ก็ไม่ถือเป็นการอุทธรณ์ หรือคำอุทธรณ์ที่มีข้อความว่า “ขออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและหวังว่าคงไม่เลือกปฏิบัติ” โดยมิได้แสดงข้อเท็จจริงและ เหตุผลว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ก็เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับคำอุทธรณ์ที่มีข้อความว่า “ประสงค์ขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษรายละเอียดจัดส่งมาภายหลังฉบับหนึ่ง” โดยมิได้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ก็เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบ ทั้งนี้ กรณีที่คำอุทธรณ์มีรูปแบบไม่ถูกต้อง เช่น ไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลในการโต้แย้งคำสั่ง คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมที่แสดงข้ออ้างพร้อมเหตุผลโต้แย้งคำสั่งในภายหลังได้ แต่ “คำอุทธรณ์เพิ่มเติม” จะต้องยื่นภายในระยะเวลาอุทธรณ์ด้วย จึงจะถือเป็นการอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

๙. สิทธิฟ้องคดีปกครองกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ตามมาตรา ๔๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ว่า “ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

มาตรา ๔๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีต่างๆที่เป็น “สิทธิฟ้องคดีปกครอง”

ส่วน มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องนั้น

ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องนั้น ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็คือ “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง” นั้นเอง และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวข้างต้นในเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว จึงเห็นได้ว่าขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามที่ มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองนั้น ก็คือ การโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” โดยผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาล

ส่วนมาตรา ๙ ซึ่งตามมาตรา ๔๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเป็น “หลักกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” อันเป็นมูลเหตุให้การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม การฟ้องศาลปกครองนั้น ต้องเป็นคำฟ้องที่มีคำขอให้ศาลปกครองแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือเพื่อยุติข้อโต้แย้งนั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ได้แก่ การฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้ เพิกถอน กฎ หรือ สั่งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด หรือ สั่งให้ใช้เงินหรือมอบทรัพย์สินฯ หรือ สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือ สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำ

บทที่ ๔

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของกระทรวงการคลัง

๑. หลักการทั่วไป

๑.๑ การพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็น “ระบบอุทธรณ์สองชั้น” โดยมาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้นเพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะทำให้การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นที่สองนี้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีต่างๆ ไว้โดยละเอียด เช่น กรณีที่อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่ปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตาม บางกรณีการ “ชี้ตัว” เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นเรื่องยุ่งยากอยู่บ้าง เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งทางปกครอง อาจต้องพิจารณาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการในฐานะใด หากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะราชการส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวงฯ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นซึ่งเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวงฯ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อื่น แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือว่าการใช้อำนาจทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายเป็น การกระทำในฐานะผู้มอบอำนาจหรือผู้มอบหมาย กรณีเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งโดยอธิบดีเป็นผู้มอบอำนาจหรือมอบหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำในฐานะอธิบดี ปลัดกระทรวงจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฯ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า กรณีที่มีใช้การมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นการมอบหมายตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษ บุคคลที่ได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ดังเช่นเป็นอำนาจของตน หากใช้เป็นการทำแทนผู้มอบหมาย เช่น กรณีที่กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยกำหนดให้ “เจ้าท่า” หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีย่อมมีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดี ไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ถ้าผู้บริหารเทศบาลตำบลได้รับมอบหมายเป็นเจ้าท่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวงฯ ไม่ใช่ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปของอธิบดีกรมเจ้าท่า ทำนองเดียวกัน กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาได้รับมอบหมายเป็นเจ้าท่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปต้องเป็นไปตามข้อ ๒ (๒) หรือ (๓) ของกฎกระทรวงฯ คือ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขต หรืออธิบดีกรมเจ้าท่า สิ้นสุดแล้วแต่การแบ่งส่วนราชการภายในกรมเจ้าท่า ไม่ใช่ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปของอธิบดีกรมเจ้าท่า นอกจากนี้ คำสั่ง

ทางปกครองในบางกรณีซึ่งมีกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งที่มีเจ้าหน้าที่ร่วมพิจารณาหลายราย ก็อาจมี ปัญหาในการตีความว่าเจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เช่น กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานการ สอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นผู้ออกใบอนุญาตจัดเล่นพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายการพนัน โดยต้องให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการอนุญาตหรือไม่อนุญาต เสียก่อน ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมหมายถึงอธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฯ และโดยที่กระทรวงการคลังมีการจัดกลุ่มภารกิจ การพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมอบอำนาจให้ เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้ เช่น อธิบดีกรมสรรพากรเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของ สรรพากรพื้นที่ อธิบดีอาจมอบอำนาจให้สรรพากรภาคซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติงานของ สำนักงานสรรพากรพื้นที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นพิจารณา อุทธรณ์แทนได้นั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการ เฉพาะเจาะจงในลักษณะที่เป็น “อำนาจเฉพาะตัว” แต่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นจะเป็น เจ้าหน้าที่ใด อย่างไรก็ดี กรณีของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดโดยเจาะจงให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ และไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดโดยชัดเจนให้มีการมอบอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ผู้ดำรง ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้นย่อมไม่อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้ อำนาจแทนได้ เพราะกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เชี่ยวชาญความเดือดร้อนของบุคคล ซึ่งการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายบริหาร มิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่เป็นอำนาจเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้

๑.๒ ขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

ในระบบอุทธรณ์สองชั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมและมีคำสั่งใหม่แจ้งไปยังคู่กรณีได้ โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ต้องรายงานความเห็น พร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุ จำเป็นทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็อาจมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลา โดยขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์ เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ย่อมมิใช่กรณีที่ เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงไม่ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ วินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ถ้าคู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณานั้นต่อเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วย กับคำอุทธรณ์ ย่อมต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป สำหรับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่าเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” ที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ

พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าเท่านั้น มิใช่ “ระยะเวลาบังคับ” ที่มีผลตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่การครบกำหนดระยะเวลาที่มีผลทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เท่านั้น โดยถือเป็น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ดังนี้ กรณีที่กฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เก้าสิบวันซึ่งเป็น “ระยะเวลาชั้นสูง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” มาใช้บังคับ แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ย่อมกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่ต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางมาใช้บังคับ เช่น กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

อนึ่ง บางกรณีกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในลักษณะที่เป็น “ระยะเวลาบังคับ” โดยการครบกำหนดระยะเวลาทำให้เกิด “คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยาย” เช่น มาตรา ๖๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ “พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์” ดังนี้ การครบกำหนดระยะเวลาย่อมทำให้เกิด “คำสั่งเห็นชอบโดยปริยาย” กับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี และขณะเดียวกันก็มีผลตัดอำนาจของคณะกรรมการฯ ที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากปรากฏว่าคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งไปยังคู่กรณีภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว อาจพิเคราะห์ได้ว่าเป็นการ “เพิกถอน” คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยายที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายก่อนหน้านั้น

๑.๓ ขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไป มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยสามารถทบทวนคำสั่งได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม และอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งไปในทางใดก็ได้ ดังนี้ การทบทวนคำสั่งทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกระทำในทางที่เป็นผลดีต่อผู้อุทธรณ์เสมอไป แต่อาจทบทวนในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์ก็ได้ เพราะมีแนวคิดในทางกฎหมายปกครองว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ผูกพันอยู่กับคำขอของผู้อุทธรณ์ (ที่ขอให้ผ่อนหนักเป็นเบา) แต่ต้องพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ และหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้นก็สามารถกระทำได้ ซึ่งการที่ผู้อุทธรณ์ขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง เท่ากับ ผู้อุทธรณ์ทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง จึงต้องยอมรับ “ความเสี่ยง” ที่เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาในทางที่เป็นผลร้าย ซึ่งหลัก “*reformatio in peius*” ขอบที่จะใช้กับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ด้วย หากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษหรือห้ามมิให้พิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีที่กรมทางหลวงเวนคืนทรัพย์สินเพื่อสร้างทางหลวง และมีคำสั่งให้จัดซื้อสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้การไม่ได้บางส่วน แต่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจทบทวนคำสั่งของเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ตามมาตรา ๔๖ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกเวนคืนเลยอันเป็นการเพิกถอนคำสั่งกรมทางหลวงที่ให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างบางส่วน

อนึ่ง การที่มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจทบทวนความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและใช้ดุลพินิจแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งในเรื่องความเหมาะสมได้นั้น อาจทำให้เกิดปัญหาได้ในบางกรณี โดยมีผู้เสนอความเห็น ว่า กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะทบทวนได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองนั้น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถทบทวนความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ด้วย อาจไม่สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลที่ให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรผู้ถูกกำกับดูแลเท่านั้น จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงระบบการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรณีที่เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ สมควรตัดอำนาจตรวจสอบความเหมาะสม และคงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายไว้เท่านั้น ส่วนกรณีที่เป็นภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนกลางหรือเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับผลประโยชน์โดยรวมขององค์กรปกครองส่วนกลาง อาจยอมรับให้ผู้กำกับดูแลสามารถตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

๑.๔ คำวินิจฉัยอุทธรณ์

โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และการพิจารณาอุทธรณ์เป็น “การพิจารณาทางปกครอง” กรณีจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครองและรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองในกรณีอื่น ๆ โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธิในฐานะ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จะยกอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฯลฯ สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีเนื้อหาชัดเจนพอที่จะเข้าใจได้ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระบุวัน เดือน ปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่นั้น ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และที่สำคัญคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายด้วย ตามมาตรา ๓๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง โดยเหตุผลต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ (ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับคำอุทธรณ์) จะต้องจัดแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้คู่กรณีทราบด้วย โดยระบุ

วิธีการและระยะเวลา ยื่นคำฟ้อง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของกระทรวงการคลัง

๒.๑ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์

การดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในส่วนของกระทรวงการคลังเป็นการพิจารณาอุทธรณ์บังคับทั่วไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ จึงใช้หลักทั่วไปตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นไปตามข้อ ๒ (๔) และข้อ ๒(๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่ปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และปลัดกระทรวงการคลังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง



กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๕๐)

ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๘๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้ คำสั่งทางปกครองไม่รวมถึง

(๑) คำสั่งทางปกครองอันเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้ดำเนินการตามข้อ ๒

(๒) คำสั่งทางปกครองอันเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของ กระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(๒) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขาธิการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(๓) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขาธิการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต หรือผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(๕) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(๖) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(๗) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

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

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(๑๒) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๑๓) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณีในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(๑๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่มีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

นายกรัฐมนตรี

และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๒๑ วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ แบ่ง โครงสร้างของกระทรวงการคลังเป็นกลุ่มภารกิจ ๓ กลุ่ม โดยมีรองปลัดกระทรวงการคลังเป็นหัวหน้า กลุ่มภารกิจ ดังนี้

กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน

๑. กรมธนารักษ์
๒. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มภารกิจด้านรายได้

๑. กรมศุลกากร
๒. กรมสรรพสามิต
๓. กรมสรรพากร

กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน

๑. กรมบัญชีกลาง
๒. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ



กฎกระทรวง
ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ
พ.ศ. ๒๕๕๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

หมวด ๑
การจัดกลุ่มภารกิจในกระทรวง

- ข้อ ๑ ให้มีการจัดกลุ่มภารกิจในกระทรวงตามที่กำหนดในหมวดนี้
- ข้อ ๒ สำนักนายกรัฐมนตรี
ไม่มี
- ข้อ ๓ กระทรวงกลาโหม
ไม่มี (การจัดระเบียบราชการเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวง
กลาโหม)
- ข้อ ๔ กระทรวงการคลัง มีกลุ่มภารกิจดังนี้
- (ก) กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน
๑. กรมธนารักษ์
๒. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- (ข) กลุ่มภารกิจด้านรายได้
๑. กรมศุลกากร
 ๒. กรมสรรพสามิต
 ๓. กรมสรรพากร
- (ค) กลุ่มภารกิจด้านราชอาณาจักรและหนังสือ
๑. กรมบัญชีกลาง
 ๒. สำนักงานบริหารหนังสือราชการ
- ข้อ ๕ กระทรวงการต่างประเทศ
ไม่มี
- ข้อ ๖ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
ไม่มี
- ข้อ ๗ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ไม่มี
- ข้อ ๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกลุ่มภารกิจดังนี้
- (ก) กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต
๑. กรมประมง
 ๒. กรมปศุสัตว์
 ๓. กรมป่าไม้
 ๔. กรมวิชาการเกษตร
- (ข) กลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต
๑. กรมชลประทาน
 ๒. กรมพัฒนาที่ดิน
 ๓. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (ค) กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและระบบสหกรณ์
๑. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 ๒. กรมส่งเสริมการเกษตร
 ๓. กรมส่งเสริมสหกรณ์

หมวด ๓
การรายงาน

ข้อ ๒๓ “งาน” ในหมวดนี้ หมายความว่า งานตามแผนงานหรือโครงการใดที่มีมูลค่าตามจำนวนที่รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงร่วมกันกำหนด

ข้อ ๒๔ ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานต่อปลัดกระทรวงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดงานใดชิ้นใหม่โดยมิใช่เป็นงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้รายงานเมื่อได้กำหนดขอบเขตและกำหนดเวลาของงานนั้นชัดเจนแล้ว

(๒) เมื่อได้เริ่มลงมือปฏิบัติงานใดให้รายงานการเริ่มต้นทำงาน

(๓) ในกรณีมีเหตุอันสำคัญอันอาจทำให้เป้าหมายของงานเปลี่ยนไปไม่ว่าจะทำให้เสร็จเร็วขึ้นหรือช้าลง หรือไม่อาจสำเร็จได้ก็ตาม ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานเหตุดังกล่าวและผลที่อาจเกิดขึ้น

(๔) ในกรณีที่เหตุสำคัญตาม (๓) เป็นอุปสรรคต่องาน เมื่อได้ริเริ่มใช้มาตรการใดเพื่อแก้ไขอุปสรรค ให้รายงานการดำเนินการ และถ้ามาตรการนั้นไม่อาจบรรลุผล ต้องเปลี่ยนไปใช้มาตรการใหม่ ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานการริเริ่มใช้มาตรการใหม่ด้วย

(๕) กรณีที่เหตุสำคัญตาม (๓) ยุติลงแล้ว ให้รายงานการยุติและประเมินผลที่จะตามมา

(๖) กรณีที่งานใดเสร็จสิ้นแล้ว ให้รายงานผลการปฏิบัติ การใช้จ่ายงบประมาณบุคลากรและทรัพย์สิน พร้อมกับประเมินผลงานกันเป้าหมายที่พึงไว้

(๗) การรายงานความก้าวหน้าของงานตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง

ข้อ ๒๕ แบบรายงานและกำหนดเวลาการรายงานให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง

ข้อ ๒๖ ปลัดกระทรวงอาจกำหนดให้ไม่ต้องรายงานเมื่อใดก็ได้

ข้อ ๒๗ รัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้มีการรายงานเรื่องใดเพิ่มเติมจากที่กำหนดในข้อ ๒๔ ก็ได้

หมวด ๔

ข้อจำกัดอำนาจของผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

ข้อ ๒๘ อำนาจของปลัดกระทรวงดังต่อไปนี้ไม่เป็นอำนาจของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

- (๑) การสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
- (๒) การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (๓) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง
- (๔) กรณีอื่นตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง

ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้สามารถจัดให้มีกลุ่มภารกิจและกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจได้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีขั้นตอนที่สั้นลงและรวดเร็วยิ่งขึ้น สมควรจัดให้มีกลุ่มภารกิจในกระทรวงต่างๆ ตามความเหมาะสม จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๗ การอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง ข้อ ๓๒ กำหนดว่า กรณีที่ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี ในกระทรวงมีการแบ่งกลุ่มภารกิจ ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกลุ่มภารกิจนั้น ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่ อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง สรุปได้ดังนี้

๑. ปลัดกระทรวงการคลัง

๒. รองปลัดกระทรวงการคลัง กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน ในกรณีที่อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

๓. รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ ในกรณีที่อธิบดี กรมศุลกากร อธิบดีกรมสรรพสามิต หรืออธิบดีกรมสรรพากร เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

๔. รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน ในกรณีที่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง หรือผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง



กฎกระทรวง
ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๕ กระทรวงการต่างประเทศ มีกลุ่มภารกิจดังนี้

(ก) กลุ่มภารกิจความสัมพันธ์ทวิภาคี

๑. กรมยุโรป
๒. กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
๓. กรมเอเชียตะวันออก
๔. กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา

(ข) กลุ่มภารกิจความร่วมมือระหว่างประเทศ

๑. กรมวิเทศสหการ
๒. กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
๓. กรมองค์การระหว่างประเทศ
๔. กรมอาเซียน

หมวด ๑
การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และ ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าฎกกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจให้ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น”

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

๒.๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ๔ คณะ โดยมีรองปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการฯ และผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ นิติกรกลุ่มกฎหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง หรือรองปลัดกระทรวงการคลัง ทั้ง ๓ กลุ่มภารกิจ คนใดคนหนึ่งแล้วแต่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยคณะกรรมการทั้ง ๔ ชุด มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และเสนอความเห็นพร้อมเหตุผลต่อผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่กระทรวงการคลังได้รับรายงานจากหน่วยงานในสังกัด กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายใน ๓๐ วัน ให้กลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ จัดทำหนังสือเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ลงนามแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด เพื่อขยายระยะเวลาออกไปอีก ๓๐ วัน ทั้งนี้ เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๗๓๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑



คำสั่งกระทรวงการคลัง

ที่ 1732 /2551

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 ประกอบกับกฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎกระทรวง ว่าด้วยกฏุมการกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้ขอเรียกคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 253/2550 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2550 และแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลังหรือรองปลัดกระทรวงการคลัง ทั้ง 3 กลุ่มภารกิจคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. องค์ประกอบ

1.1 กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือปลัดกระทรวงการคลัง เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วย

- | | | |
|-------|--|---------------------|
| 1.1.1 | รองปลัดกระทรวงการคลัง
ผู้ซึ่งไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ | ประธานกรรมการ |
| 1.1.2 | ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| 1.1.3 | ผู้แทนกรมธนารักษ์ | กรรมการ |
| 1.1.4 | ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| 1.1.5 | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | กรรมการ |
| 1.1.6 | ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | กรรมการ |
| 1.1.7 | ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการและเลขานุการ |
| 1.1.8 | นิติกรกลุ่มกฎหมาย
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง | ผู้ช่วยเลขานุการ |

1.2 กรณี...

1.2 กรณีที่รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน เป็น
เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วย

- | | | |
|-------|--|---------------------|
| 1.2.1 | รองปลัดกระทรวงการคลัง
ผู้ซึ่งไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ | ประธานกรรมการ |
| 1.2.2 | ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| 1.2.3 | ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| 1.2.4 | ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ | กรรมการ |
| 1.2.5 | ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | กรรมการ |
| 1.2.6 | ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการและเลขานุการ |
| 1.2.7 | นิติกรกลุ่มกฎหมาย
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง | ผู้ช่วยเลขานุการ |

1.3 กรณีที่รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
พิจารณาอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วย

- | | | |
|-------|--|---------------------|
| 1.3.1 | รองปลัดกระทรวงการคลัง
ผู้ซึ่งไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ | ประธานกรรมการ |
| 1.3.2 | ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| 1.3.3 | ผู้แทนกรมศุลกากร | กรรมการ |
| 1.3.4 | ผู้แทนกรมสรรพสามิต | กรรมการ |
| 1.3.5 | ผู้แทนกรมสรรพากร | กรรมการ |
| 1.3.6 | ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการและเลขานุการ |
| 1.3.7 | นิติกรกลุ่มกฎหมาย
สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง | ผู้ช่วยเลขานุการ |

1.4 กรณีที่รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มี
อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วย

- | | | |
|-------|--|------------------|
| 1.4.1 | รองปลัดกระทรวงการคลัง
ผู้ซึ่งไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ | ประธานกรรมการ |
| 1.4.2 | ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| 1.4.3 | ผู้แทนกรมธนารักษ์ | กรรมการ |
| 1.4.4 | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ | กรรมการ |

/1.4.5 ผู้แทน...

1.4.5	ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
1.4.6	ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการและเลขานุการ
1.4.7	นิติกรกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	ผู้ช่วยเลขานุการ

2. ส่วนพาณิชย์

ไว้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 1. มีส่วนพาณิชย์ ดังนี้

2.1 กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำขอรับตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของเอกสารคำสั่งทางปกครอง

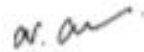
2.2 เกณฑ์ความเห็นหรือเหตุผลประกอบการพิจารณาอุทธรณ์โดยวิญญูชน เพื่อให้ผู้ยื่นอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์สิ่งการเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์นั้นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังหรือกระทรวงการคลัง ได้รับรายงาน ทั้งนี้ จะสั่งให้ผู้ยื่นอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ได้มีเวลาพิจารณาสิ่งการอุทธรณ์นั้นพอสมควร

2.3 ยื่นมีเหตุข้อยื่นไม่ขอพิจารณาให้เป็นอันเสร็จภายใน 30 วันตามข้อ 2.2 ให้มีเลขานุการร่างจดหมายหนึ่งข้อเสนอให้ผู้ยื่นอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์จนแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อให้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จากออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบกำหนดเวลา

2.4 ปฏิบัติพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

ตั้ง ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551



(นายศุภวีร์ ศ. โสภณกุล)

ปลัดกระทรวงการคลัง

๒.๓ การตรวจสอบและพิจารณาสำนวนอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่กลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๑๗๓๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และได้ส่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยแสวงหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับพยานเอกสารและหลักฐานต่างๆ กรณีที่ข้อเท็จจริงไม่เพียงพอให้เสนอความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อขอข้อเท็จจริงเพิ่มเติม พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบข้อเท็จจริงนั้นจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อได้ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว ให้วิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง และจัดทำวาระการประชุมโดยสรุปข้อเท็จจริง และข้อพิจารณาและความเห็นของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างวาระการประชุม

วาระที่

การพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่ง.....

ราย

ด้วย..... (ผู้อุทธรณ์) ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ อุทธรณ์คำสั่ง..... ตามหนังสือที่ กค ลงวันที่ และกรม.....โดย..... พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลถึงกระทรวงการคลัง เพื่อให้รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ พิจารณาตาม มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒(๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๓๒(๒) ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ รองปลัดกระทรวงการคลังฯ จึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองพิจารณาให้ความเห็นปรากฏรายละเอียดดังนี้

ข้อเท็จจริง

๑.

๒.

๓.

ข้อพิจารณา

ประเด็นที่ ๑ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่ง.....เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งย่อมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่ง..... ตามหนังสือที่ กค ลงวันที่ ปรากฏตามไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ และได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ จึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง	ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด ๑๕ วัน	วันที่ยื่นอุทธรณ์

ประเด็นที่ ๒ คำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์มีข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงอื่นใดอันมีผลทำให้
การพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างว่า

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ความเห็น

ข้อกล่าวอ้างของผู้อุทธรณ์ไม่อาจรับฟังได้..... การที่กรม.....มีคำสั่ง
.....จึงชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีเหตุอันใดที่จะเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง เห็นควรยกอุทธรณ์

จึงเสนอคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อพิจารณาต่อไป

มติที่ประชุม

.....
.....
.....

๒.๔ การวินิจฉัยอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้พิจารณาและมีมติคณะกรรมการฯ เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กลุ่มกฎหมายในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ มีหน้าที่จัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามความเห็นของคณะกรรมการฯ เสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อพิจารณา หากผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็จะลงนามในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ความเห็นของคณะกรรมการฯ ไม่ได้ผูกพันผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองและเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น

ตัวอย่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของกระทรวงการคลัง



ที่/.....

คำวินิจฉัยอุทธรณ์

ข้อ ๑. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของ..... (ผู้อุทธรณ์) ตามหนังสือฉบับ
ลงวันที่ เกี่ยวกับคำสั่ง.....โดย..... กรณีไม่อนุมัติให้.....

ข้อ ๒. คำวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

.....

ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างว่า

.....

พิจารณาแล้วเห็นว่า

..... จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ข้อ ๓. คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ทำไว้สองฉบับ เก็บไว้ที่กรม.....หนึ่งฉบับ ส่งให้ผู้อุทธรณ์หนึ่งฉบับ

วันที่.....

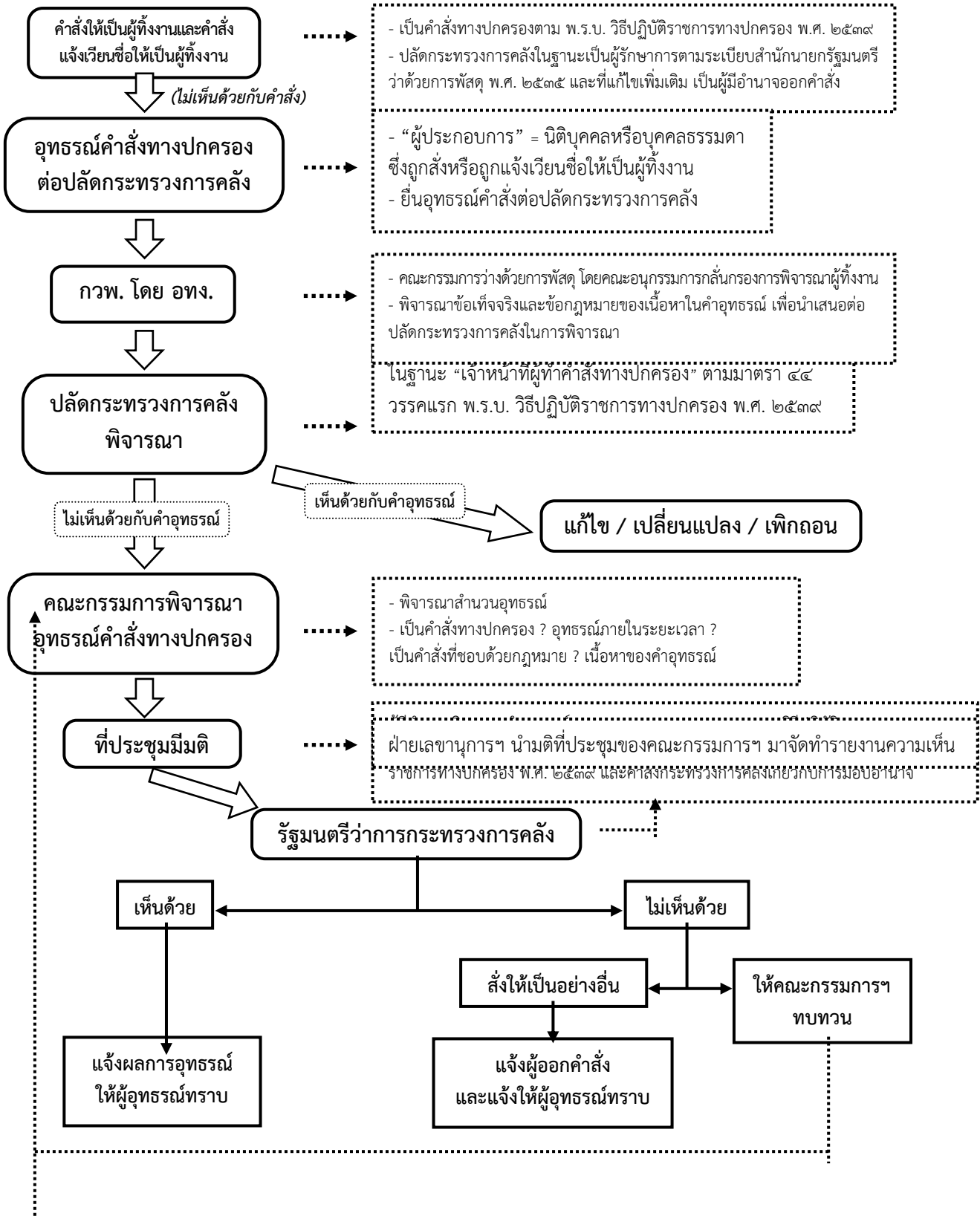
(นาย.....)

รองปลัดกระทรวงการคลัง

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้าน....

หมายเหตุ ถ้าหากท่านประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครอง
ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์



การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
กรณีปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
 (กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและหนี้สิน)

