



สำนักงาน ก.พ.  
OCSC  
Office of the Civil Service Commission

หนังสืออิเล็กทรอนิกส์

# กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง



# สารบัญ

## บทที่ 1

### บทนำ

- ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 04
- หลักการและเหตุผลในการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 05

## บทที่ 2

### พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- ความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 14
- เจ้าหน้าที่ : ผู้ดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง 16
- ลักษณะของการดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง : คำสั่งทางปกครอง กฎ การดำเนินการอื่นใดทางปกครอง 18

## บทที่ 3

### คำสั่งทางปกครอง

- ความหมายและตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง 22
- รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง 23
- หลักและแนวปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง 29

## บทที่ 4

### กฎและการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

- ความหมายและตัวอย่างของกฎ 32
- ความหมายและตัวอย่างของการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง 37
- หลักและแนวปฏิบัติในการออกกฎ และการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง 38

# สารบัญ

## บทที่ 5

### การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

39

- สิทธิของคู่กรณี 40
- การแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง 48
- ขั้นตอนและการดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง 49
- การพิจารณาอุทธรณ์ 51

## บทที่ 6

### ข้อควรคำนึงถึงในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

53

- อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ 55
- หลักเกณฑ์ของกฎหมาย 57
- สิทธิของคู่กรณี 58
- กรอบของกฎหมายและระยะเวลา 59
- ความรอบคอบระมัดระวัง 60
- ความพร้อมในการชี้แจงและรับการตรวจสอบ 61

### แบบทดสอบท้ายบทเรียน

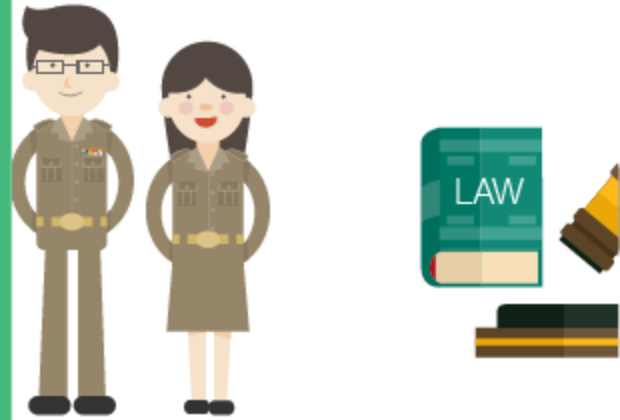
64

บทที่

# 01

## บทนำ

- 1.1 ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- 1.2 หลักการและเหตุผลในการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง





แนวความคิดของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกิดจากการที่ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวก ในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของประชาชน โดยมีข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของ รัฐเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่แต่ละหน่วยงาน กำหนดขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันมาก กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับบาง ฉบับก็กำหนด “กระบวนการ” (procedure) ในการพิจารณาดำเนินการไว้อย่างละเอียด ชัดเจน บางฉบับก็กำหนดไว้เพียงสั้นๆ หรืออย่างกว้าง บางฉบับ หรือบางเรื่องก็ไม่มี กระบวนการ หรือหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาดำเนินการกำหนดไว้แต่อย่างใด ปล่อย ให้เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้ขาดความชัดเจนและไม่สามารถคาดหมาย ได้ว่า เรื่องที่ประชาชนยื่นคำขอให้พิจารณาสั่งการ หรือดำเนินการนั้น จะได้รับการอนุมัติ อนุญาตหรือไม่ ภายในระยะเวลาเท่าใด ด้วยเหตุผลอะไร จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมาย กลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณา ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครอง เรียกว่า “พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”

สำหรับความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในต่างประเทศ นั้น ได้มีวิวัฒนาการที่ยาวนานมากกว่า ๑๒๐ ปี โดยประเทศสเปนเป็นประเทศแรกที่ได้จัด ทำกฎหมายดังกล่าวขึ้น และประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๘๙ และจนถึงปัจจุบัน มีประเทศที่ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ต่ำกว่า ๒๐ ประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มมีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ ถูกต้องตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมาย “Administrative Procedure Act” ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ส่วนประเทศเยอรมันเริ่มใช้ กฎหมายนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖

ประเทศไทยเริ่มมีแนวความคิดที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณา ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีการกำหนด ไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับการกำหนดวิธีการ และวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาด ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ และกำหนดให้ต้องมีข้อความ และเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาด ที่เกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล หรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต่อมาได้เริ่ม มีการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับ วิธีพิจารณาทางปกครองในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่เนื่องจาก ในระหว่างนั้นรัฐบาลมีร่างกฎหมายอื่นที่ต้องเร่งรัดเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็น จำนวนมาก รัฐบาลจึงมิได้เสนอร่างกฎหมายนี้ต่อสภา จวบจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้มีการ จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ..... ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.....” เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการ พิจารณาคดีของศาลปกครอง จนในที่สุดได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แล้วได้มีการประกาศใช้เป็น “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙” มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐

### หลักการและเหตุผลในการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

★ เพื่อวางหลักการในการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปในแนวทาง และมาตรฐานเดียวกัน มิให้เกิดความสับสน ลักลั่น หรือต่างหน่วยต่างเลือกวิธีปฏิบัติตามอำเภอใจโดยมิได้คำนึงถึงความยุ่งยากลำบาก หรือความเดือดร้อนของประชาชนผู้มาขอใช้บริการสาธารณะจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ



เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติราชการทางปกครองใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการขออนุมัติ ขออนุญาต การพิจารณาเพื่ออนุมัติ อนุญาต การอุทธรณ์โต้แย้ง การพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งการกระทำอื่นใดในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก็ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น หรือแม้จะมีกฎหมายกำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ แต่เรื่องดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้แทน

## บทที่ 1 บทนำ

ยกตัวอย่างเช่น เคยมีกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่กำหนดว่า ในการสอบสวนทางวินัยห้ามมิให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ถูกสอบสวน หรือผู้ที่คณะกรรมการเรียกมาให้ถ้อยคำอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ เพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน ซึ่งทำให้ผู้ถูกสอบสวนไม่สามารถนำใครเข้าฟังการสอบสวนได้ แต่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติว่า

“ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น”





## บทที่ 1 บทนำ

ดังนั้น ถือว่ากฎว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้แทน กล่าวคือ คู่กรณี หรือผู้ถูกสอบสวนย่อมมีสิทธิที่จะนำทนายความ หรือผู้แทนเข้ามาในที่ทำการสอบสวนได้

★ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณา และดำเนินการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมายังไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณาและดำเนินการทางปกครอง ที่มีประสิทธิภาพ เป็นระบบ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ บริการประชาชนด้วยความสะดวกรวดเร็วดีพอ บริการของรัฐส่วนใหญ่จึงเป็นไปด้วยความ ล่าช้า ประชาชนไม่สามารถติดตาม เร่งรัด ตรวจสอบ หรือแม้แต่จะขอทราบความคืบหน้า และระยะเวลาแล้วเสร็จได้



ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องมานาน เช่น มีการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒” ข้อ ๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา และดำเนินการตามคำขอของประชาชนให้เสร็จ และแจ้งให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบในหนึ่งวันทำการนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ และข้อ ๙ กำหนดว่าคำขอในเรื่องใดๆ ถ้าโดยสภาพแห่งเรื่องไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งวันทำการได้ ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนสำหรับคำขอในเรื่องนั้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ได้มีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๘๕ “ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งเท่ากับว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณา และดำเนินการทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้สำหรับเรื่องใดโดยเฉพาะ ก็ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้โดยกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้มีการปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยรวมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

# บทที่ 1 บทนำ

★ เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้กฎหมาย

การดำเนินการทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือออก คำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการปฏิบัติการอย่างอื่นทางปกครอง ล้วนเป็นการกระทำของ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ ความเป็นอยู่ การประกอบ อาชีพของประชาชน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ จะต้อง มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และกฎหมายดังกล่าวก็ต้องเป็นกฎหมายที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ กระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้เป็น ไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และข้อกำหนดดังกล่าว

การดำเนินการทางปกครองบางเรื่องก็มีกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ กำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเรื่องการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการ เป็นต้น แต่ถ้าเป็นเรื่องกลางๆ เรื่องต่างๆ ไป ไม่ได้มีกฎหมายหรือระเบียบข้อ บังคับกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะก็ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์วิธีการ ระยะเวลา รวมทั้งกระบวนการที่จะโต้แย้ง คัดค้าน ขอให้ทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองใดๆ ได้อย่าง ครบถ้วน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติคือฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย และสามารถควบคุม หรือกระทำการใดๆ ตามอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่าง มีประสิทธิภาพมากขึ้น



## บทที่ 1 บทนำ

★ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ อำนาจความเป็นธรรมแก่ประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ



เหตุผลสำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประการหนึ่ง นอกเหนือจากการให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณาและดำเนินการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ กับเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ยังมีเจตนารมณ์สำคัญที่จะให้กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ อำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน และที่สำคัญที่สุดคือเพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ

บริการสาธารณะเป็นบริการเพื่อประชาชนส่วนรวม และในการจัดทำบริการสาธารณะก็เป็นการจัดทำกิจการของรัฐในด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาชนส่วนรวมมีความเป็นอยู่และประกอบอาชีพได้โดยปกติสุข ในขณะที่เดียวกันก็ต้องดูแลรักษาไม่ให้เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยประโยชน์ส่วนตน หรืออ้างประโยชน์ของทางราชการก่อความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ เช่น ส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งได้มีคำสั่งอนุญาตให้บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งเข้าไปทำกินหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือในเขตป่าสงวนหรือในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถทำได้ เป็นต้น

## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้



## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้



01 เป็นคู่กรณีเอง

## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกให้เป็นธรรมให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

### 02 เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี





## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้



03

เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

04

เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือ  
ผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี



## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้



05

เป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของ คู่กรณี

## บทที่ 1 บทนำ

ในแง่ของการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไว้ใน มาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

### 06 กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



## บทที่ 1 บทนำ

นอกจากคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีต้องห้ามทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองอันเกิดจากเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางกำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งอีกด้วย

“มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่มีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ หรือ กรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”



ยกตัวอย่างเช่น คนที่เป็นประธานกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งลงมติว่าผู้ถูกร้องเรียนมีกรณีอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงต่อผู้ถูกร้องเรียนอีกดังนี้ แม้กรรมการผู้นั้นจะไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ ก็ตาม แต่ก็มีกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางวินัยไม่เป็นกลางได้ เพราะตนเคยมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเรียนมีมูลตามที่ถูกร้องกล่าวหาแล้วเมื่อเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นต้น

การมีบทบาทปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์  
วิธีการ กระบวนการพิจารณา ระยะเวลา  
คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งวิธีการ  
และขั้นตอนในการอุทธรณ์ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ และ  
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวัง  
เป็นการลดโอกาสในการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ  
และส่งผลดีต่อการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ  
ในวงราชการไปด้วย



บทที่

# 02

## พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- 2.1 ความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- 2.2 เจ้าหน้าที่ : ผู้ดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง
- 2.3 ลักษณะของการดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง : คำสั่งทางปกครอง กฎ การดำเนินการอื่นใดทางปกครอง



# บทที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## 2.1

### ความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่การงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม ลักษณะงานส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับภารกิจในการ “ปฏิบัติราชการทางปกครอง” เพื่อให้บริการประชาชนตามหน้าที่ และความผิดชอบที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่

หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เพื่อให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง อนุมัติ อนุญาต หรือดำเนินกิจการใดๆ ในทางปกครอง แต่ถ้าหากไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ กำหนดไว้ หรือถึงแม้จะมี แต่เป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดไว้ไม่ชัดเจน หรือมีมาตรฐานที่จะใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ไม่ดีพอ ก็จะมีกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาทางปกครอง เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบการปฏิบัติหน้าที่อีกทีหนึ่ง

ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้”



## บทที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อพิจารณาจากความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว จะเห็นว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หมายความรวมถึง กระบวนการ และขั้นตอนในการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสามลักษณะ คือ

1

การออกคำสั่งทางปกครอง

2

การออกกฎ

3

การดำเนินการใดๆ ในทางปกครอง

ซึ่งการปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองทั้งสามลักษณะนี้ คือ ผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์การของรัฐ คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั่นเอง ผลิตผลของการปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งสามลักษณะจะได้กล่าวในรายละเอียดภายหลัง โดยในบทนี้จะพูดถึง “เจ้าหน้าที่” ผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางปกครอง และลักษณะของการดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อประกอบความเข้าใจในเบื้องต้นก่อน



## บทที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

### 2.2

#### เจ้าหน้าที่ : ผู้ดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ผลผลิตของการปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ หรือ การดำเนินการอื่นใดในทางปกครองเกิดขึ้นจากการดำเนินการของ “เจ้าหน้าที่” ผู้ใช้อำนาจ ตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ว่า

“หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของ รัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม”

จากความหมายตามคำนิยามข้างต้น “เจ้าหน้าที่” จึงอาจหมายถึงบุคคลที่เป็น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เช่น

- นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี
- ปลัดกระทรวง หรือ อธิบดี
- ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายอำเภอ
- ขนส่งจังหวัด หรือ ที่ดินจังหวัด

ฯลฯ

หรือหมายถึงคณะบุคคล เช่น

- คณะรัฐมนตรี (ค.ร.ม.)
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
- คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)
- สภามหาวิทยาลัย

ฯลฯ

หรือนิติบุคคล เช่น

- กระทรวง
- กรม
- จังหวัด
- รัฐวิสาหกิจ
- องค์การมหาชน

ฯลฯ

หรือ นิติบุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย เช่น

- แพทยสภา
- สภานายความ
- มหาวิทยาลัยเอกชน

ฯลฯ

## บทที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

องค์ประกอบสำคัญของ “เจ้าหน้าที่” ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองประกอบด้วย  
สาระสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ



1

จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น



2

จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย



3

จะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางในเรื่องนั้น





หากมิใช่เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นโดยตรงแล้วไปใช้อำนาจทางปกครองสั่งการหรือกระทำการใดๆ ย่อมทำให้การสั่งการหรือการกระทำนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการ และหน่วยงานต่างๆ มีการดำเนินการเป็นประจำทุกวัน ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ชัดเจนว่า

**“คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่  
ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น”**

เช่นหากมีกฎหมายกำหนดว่า ผู้ที่จะมีอำนาจอนุญาตให้มีอาคารป็นไว้ในครอบครองได้คือผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้ นาย ก. ซึ่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดไปออกคำสั่งอนุญาตให้นาย ข. มีอาคารป็นไว้ในครอบครองได้ คำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะนาย ก. มิใช่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น เป็นต้น หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนย้าย หรือเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนราษฎร แต่จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างหรือต่อเติมอาคาร เป็นต้น



กล่าวคือข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง หรือปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใด จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการในเรื่องนั้น การปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดที่กระทำโดยบุคคลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการในเรื่องนั้น แต่ได้แอบอ้าง หรือแสดงตนว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หรือมีอำนาจสั่งการ หรือดำเนินการในเรื่องนั้นแล้ว ย่อมถือว่าการสั่งการ หรือการดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าเป็นโมฆะ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการในท้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจนครบาล บังเอิญผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเดินทางไปราชการในต่างประเทศ พลตำรวจโท ก. ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และมีใช้ผู้รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งของตนซึ่งอ้างว่าเทียบเท่าผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการให้นาย ข. ดังนี้ ใบอนุญาตดังกล่าวย่อมเป็นโมฆะ เนื่องจากออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



3

จะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางในเรื่องนั้น



ข้อกำหนดในเรื่องนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญขององค์ประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง หรือออกกฎ หรือกระทำการอื่นใดในทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และป้องกันการมีส่วนได้เสีย อดี ความลำเอียง หรือความเคลือบแคลงสงสัยในการพิจารณาดำเนินการ โดยพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“มาตรา ๑๖ ในกรณีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

เหตุที่กฎหมายกำหนดบทบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะได้พิจารณาเห็นแล้วว่า บุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๓ ซึ่งเป็นคู่กรณีของเรื่องที่กำลังมีการพิจารณาทางปกครองหรือเป็นญาติสนิทหรือผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิด ซึ่งถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวได้

หรือแม้จะไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๓ ก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลในคณะกรรมการที่จะเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แล้ว บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ หรือที่เป็นกรรมการที่จะทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองนั้น ก็ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองได้ ตัวอย่างเช่น

- เป็นผู้ที่เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อนแล้ว
- เป็นผู้ที่ได้เคยแสดงทัศนคติ หรือแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ

ในทางที่เป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะพิจารณา หรือเป็นปฏิปักษ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น



### 2.3

#### ลักษณะของการดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง : คำสั่งทางปกครอง กฎ การดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

ลักษณะของการดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจออกมาในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ หรือเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด จะเริ่มจากขั้นตอนของการเตรียมการ คือการศึกษาพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัย สั่งการ และการดำเนินการในการออกคำสั่งทางปกครอง ออกกฎ หรือให้มีการปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด นอกเหนือจากการออกคำสั่งทางปกครอง และการออกกฎ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

#### หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง



หมายความว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและโดยไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มา (Source) แห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญมาก เพราะการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองที่เป็นการใช้อำนาจสั่งการ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนจะกระทำตามที่ฝ่ายปกครองเห็นสมควรโดยไม่มีกฎหมายรองรับไม่ได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำการใดๆ ก็ตาม ในการใช้อำนาจดังกล่าว ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และต้องไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่า ฝ่ายปกครองจะทำเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ เมื่อเป็นดังนี้ จะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะเป็นแหล่งที่มา (Source) แห่งอำนาจก็ตาม กฎหมายก็จะเป็นทั้งข้อจำกัด (Limitation) ของการใช้อำนาจไว้ด้วย

## บทที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

### การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดหรือให้คำนิยามไว้ว่าการกระทำอย่างไรใด ในทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ตาม แต่ในพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่การกระทำในกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือหลายกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- กระทำโดยไม่มีอำนาจ
- กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่
- กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
- กระทำโดยไม่สุจริต
- กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น
- กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร
- กระทำโดยใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

## บทที่ 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่างคดีปกครองเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของ  
การกระทำทางปกครอง





เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใช้หลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๘) และไม่ได้ชี้แจงเหตุผล และพยานหลักฐานว่าผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนหนึ่งชั้นครั้งที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อจากผู้บังคับบัญชาในระดับต้นว่ามีผลการปฏิบัติงานดีเด่น และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างไร แต่กลับชี้แจงว่าการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนโดยมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ คำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีหนึ่งชั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวลักษณะจ้างปีต่อปีติดต่อกันมารวม ๙ ปี ก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง ผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลงานได้คะแนนร้อยละ ๘๗ สูงกว่าลูกจ้างชั่วคราวอีก ๒ คน แต่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเข้าพิจารณาในการประชุมแล้ว มีมติให้ต่อสัญญาลูกจ้างชั่วคราว ๒ คน ดังกล่าว โดยไม่อนุมัติให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำได้กล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี



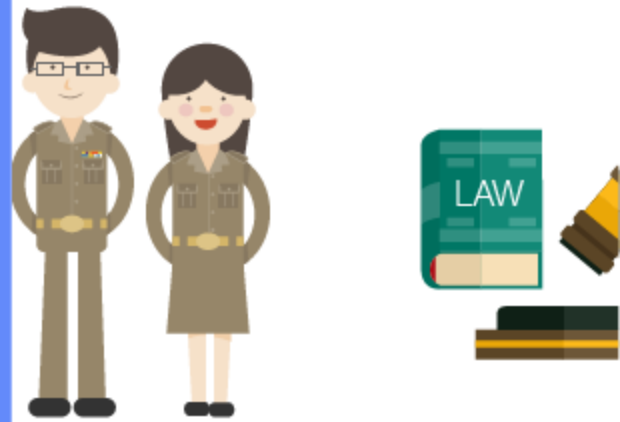
การที่ผู้อำนวยการสำนักบริหาร และพัฒนาบุคคลได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งของอธิบดี ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นการดำเนินการก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวน และรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบ และเป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระบวนการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทที่

# 03

## คำสั่งทางปกครอง

- 3.1 ความหมายและตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง
- 3.2 รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง
- 3.3 หลักและแนวปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง





### 3.1 ความหมายและตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง

#### ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้คำนิยามของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย **สาระสำคัญ ๔ ประการ** ดังต่อไปนี้



# 1. เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่



ซึ่งในที่นี้หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ที่มีอำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ตัวอย่างของบุคคลตามความหมายนี้ เช่น นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือนิติบุคคล เช่น กระทรวงสาธารณสุข กรมการปกครอง เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นต้น

## 2. เป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย



เป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย ออกคำสั่งทางปกครองแก่เอกชน ซึ่งมักเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากเอกชนผู้รับคำสั่งหรือผู้ต้องรับผลจากคำสั่งนั้น เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ราษฎรผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันออกไปจากบริเวณดังกล่าว หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหนังสือแจ้งข้าราชการครูคนหนึ่งว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

แต่การกระทำบางอย่างแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นการกระทำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง เป็นต้น

### 3. มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล



ในค่านิยมของคำสั่งทางปกครอง จะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ตัดเงินเดือนข้าราชการ เป็นต้น แต่ถ้าคำสั่งนั้นไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เช่น หัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งเร่งรัดให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้นปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จภายในระยะเวลาเจ็ดวัน คำสั่งนั้นก็มิถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายนี้ หรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการผลักดันให้ผู้ที่น่าสินค้ามาวางขายบนทางเท้า นำสินค้าไปวางขายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดภายในสิบห้าวันก็เช่นกันคำสั่งนี้ก็ยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ค้าขายในบริเวณดังกล่าว จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงได้แจ้งให้บรรดาผู้ค้าขายนำสินค้าออกไปจากบริเวณดังกล่าวไปวางขายในพื้นที่ที่กำหนดเมื่อใด คำสั่งนั้นจึงจะเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบรรดาประชาชนที่น่าสินค้ามาวางขายบนทางเท้านั้นแล้ว



## 4. มีผลบังคับเฉพาะกรณี



องค์ประกอบข้อนี้เป็นองค์ประกอบที่มุ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง “คำสั่งทางปกครอง” และ “กฎ” ซึ่งต่างก็เป็นผลิตผลของการกระทำทางปกครอง หรือการปฏิบัติราชการทางปกครอง ต่างกันแต่เพียงว่า คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นข้อกำหนดที่มุ่งหมายให้เกิดผลบังคับเฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งอาจหมายความรวมถึงคณะบุคคลหรือนิติบุคคลด้วยก็ได้ ส่วนกฎเป็นข้อกำหนดหรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองที่เห็นได้ชัด เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ หรือคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นโดยผิดกฎหมายในพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนหรือคำสั่งอนุญาตให้บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งสั่งสินค้าเป็นอาหารสำเร็จรูปเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศได้ เป็นต้น



### 3.2 รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง

#### รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือ หรือวาจา หรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความ หรือความหมาย ที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้”

จากบทบัญญัติข้างต้น รูปแบบของคำสั่งทางปกครองจึงอาจมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

**1 คำสั่งเป็นหนังสือ** คือคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร อาจออกมาในรูปของแบบฟอร์ม หรือแบบที่มีรายละเอียดที่มาของการออกคำสั่ง และแจ้งผลของคำสั่งไว้อย่างชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติหรือใช้อ้างอิงได้ เช่น

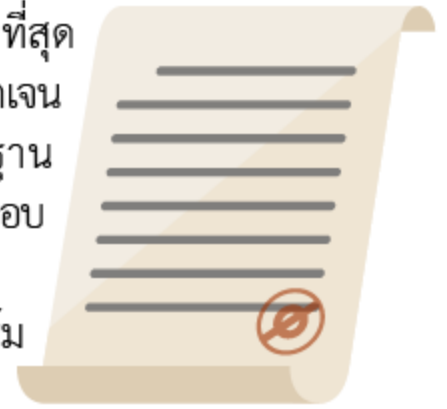
- คำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ
- คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ
- คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร
- คำสั่งเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- คำสั่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- คำสั่งวินัยจรรยาบรรณ

ฯลฯ

## บทที่ 3 คำสั่งทางปกครอง

รูปแบบของคำสั่งเป็นหนังสือ เป็นรูปแบบที่ใช้กันมากที่สุดในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะเป็นรูปแบบที่มีความชัดเจน สามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนและใช้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการหรือบังคับการหรือเพื่อประกอบการตรวจสอบอ้างอิงในภายหลังได้

คำสั่งเป็นหนังสือนี้ นอกจากการทำคำสั่งตามแบบฟอร์มที่กำหนดซึ่งมีรายละเอียดมากมายแล้ว ยังอาจสั่งเป็นบันทึกด้วยข้อความที่พิมพ์หรือเขียนด้วยลายมือสั้น ๆ แต่มีใจความครบถ้วน สามารถเข้าใจ และนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไปได้ เช่น สั่ง “อนุมัติ” หรือ “ไม่อนุมัติ” ในเอกสารที่เป็นแบบคำขอ เป็นต้น



สาระสำคัญของคำสั่งเป็นหนังสือที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย  
มีกำหนดไว้ในมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
โดยในมาตรา ๓๖ กำหนดว่า

“คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ  
อย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง  
ชื่อตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง  
พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น”

## บทที่ 3 คำสั่งทางปกครอง



การให้ระบุน วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ก็เพื่อใช้อ้างอิง และประกอบการตรวจสอบว่าคำสั่งนั้นได้กระทำภายใน ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และเพื่อประโยชน์ ในการนับอายุความ หรือระยะเวลาประกอบการพิจารณา ในการฟ้องคดี ส่วนการให้ระบุชื่อตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่ง ก็เพื่อประกอบการตรวจสอบว่าผู้คำสั่งเป็น เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ และการกำหนดให้มีลายมือชื่อของผู้ออกคำสั่งก็เพื่อ ประกอบการตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นได้ยืนยัน ว่ามีการพิจารณาทางปกครอง และเป็นผู้อนิจัยสั่งการ ในเรื่องนั้นจริง





ส่วนในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งกำหนดว่า

“คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ”

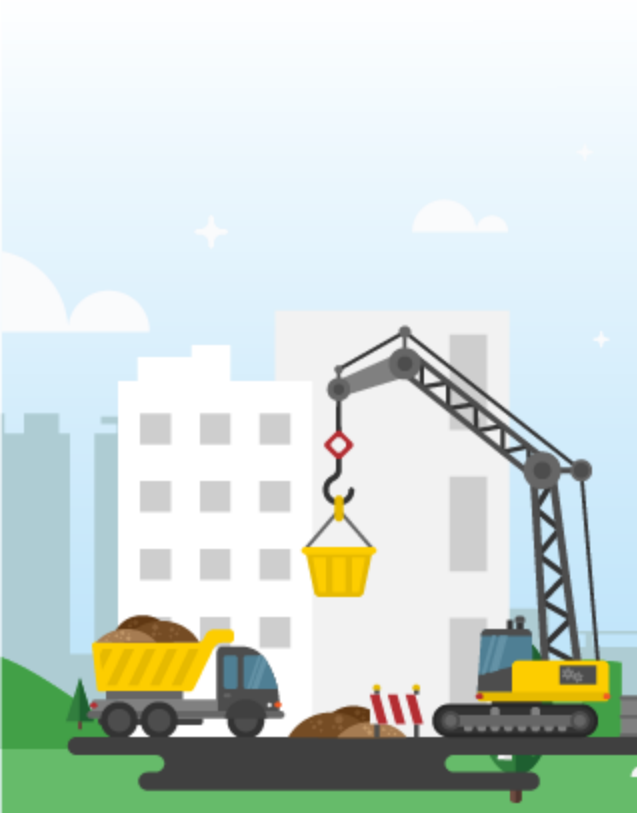
ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งไว้ด้วย ก็เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าคำสั่งนั้นออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายจริง มีใช่ออกมาเพียงแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้แล้วใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตหรือประพฤตินิชอบ หรือเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม หรือมีเหตุอื่นใดอันอาจส่งผลให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายได้



## บทที่ 3 คำสั่งทางปกครอง

**2 คำสั่งด้วยวาจา** คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา เป็นกรณีที่สามารถทำได้ ตามกฎหมายแต่มีไม่กี่กรณีในกรณีปกติทั่วไป นอกจากเป็นกรณีจำเป็น หรือมีความเร่งด่วน หรือในสถานการณ์ฉุกเฉินที่หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจเกิดอันตราย หรือเสียหายร้ายแรง ต่อสาธารณะ เช่น ในกรณีเกิดอุทกภัยร้ายแรง น้ำเซาะทาง และสะพาน จนคอสะพานชำรุด หากให้ใช้สะพานนั้นสัญจรไปมาอาจเกิดอันตรายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนได้ อธิบดีกรมทางหลวงชนบท ซึ่งได้รับรายงานทางวิทยุสื่อสาร หรือทางโทรศัพท์จากเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในที่เกิดเหตุ จึงสั่งการด้วยวาจาให้ปิดสะพาน และห้ามใช้สะพาน และถนน ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคมนาคม และการเดินทางเข้าออกหมู่บ้านของ ประชาชนที่สัญจร และอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น

มาตรา ๓๕  
แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง



# มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติว่า

“ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอ  
และการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วัน  
ที่มีคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ”

## ตัวอย่างเช่น

มีผู้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ามีการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ผิดจากแบบที่ขออนุมัติไว้ และมีลักษณะที่อาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างแล้วเห็นว่า กรณีที่ร้องเรียนมีมูลความจริง จึงสั่งให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน โดยเป็นการสั่งด้วยวาจา ณ สถานที่ก่อสร้าง เจ้าของโครงการเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องการที่จะอุทธรณ์โต้แย้งและคัดค้าน จึงขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือ โดยร้องขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ออกคำสั่งด้วยวาจา ดังนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่ง โดยในการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนี้ ผู้ออกคำสั่งต้องให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ ด้วย

## บทที่ 3 คำสั่งทางปกครอง

**3 คำสั่งในรูปแบบอื่น** การออกคำสั่งทางปกครองด้วยการสื่อความหมายเป็นรูปแบบอื่น อาจทำได้โดยใช้ข้อความหรือเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่สื่อความหมายชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ และปฏิบัติตามได้ เช่น ป้าย “ห้ามเข้า” บริเวณก่อสร้าง หรือเขตภัยพิบัติที่มีอันตราย ป้าย หรือเครื่องหมายจราจรให้เดินรถทางเดียว สัญญาณไฟจราจร หรือสัญญาณมือ หรือนกหวีดของตำรวจ เป็นต้น

### ผลของคำสั่งทางปกครอง

**การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง** มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคล  
ตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผลของคำสั่งทางปกครองย่อมเกิดขึ้น และใช้บังคับต่อบุคคลได้เมื่อมีการออกคำสั่งแล้ว และผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว หากมีการออกคำสั่งแล้วแต่ยังมิได้ส่งคำสั่ง หรือนำคำสั่งไปแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบ ผลของคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นก็ยังไม่เกิด ผู้ออกคำสั่งจะนำไปใช้บังคับต่อบุคคลผู้รับคำสั่ง หรือผู้เกี่ยวข้องไม่ได้



การได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หมายความว่าคำสั่งทางปกครองนั้น ได้มีการจัดส่งให้ผู้รับคำสั่งทราบตามทางการอย่างถูกต้องแล้ว เช่น เรียกผู้รับคำสั่งมาลงนามรับทราบคำสั่งนั้น หรือจัดส่งคำสั่งนั้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังที่อยู่ของผู้รับคำสั่งที่ได้จดแจ้งไว้ โดยมีบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ลงชื่อรับคำสั่งที่ส่งไปทางไปรษณีย์นั้น ก็ถือว่าได้แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผู้รับคำสั่งจะต้องทราบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ เพราะในบางกรณีอาจมีการหลีกเลี่ยงหรือบ่ายเบี่ยงไม่ยอมรับทราบคำสั่งนั้น โดยอ้างว่าไม่อยู่บ้าน ไม่ใช่ผู้รับเอกสารคำสั่งด้วยตนเองบ้าง หรือไม่ยอมเปิดอ่านเพื่อปฏิเสธความรับรู้ เป็นต้น

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยสื่อความหมายในรูปแบบอื่น เช่น โดยทางแสง เสียง หรือสัญญาณที่สามารถทำให้ผู้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองได้ทันที ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเมื่อได้แจ้ง กล่าวคือ มีผลทันทีที่ได้แจ้ง

## บทที่ 3 คำสั่งทางปกครอง

**การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง** มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น”




ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีคำสั่งทางปกครองออกมา และมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลใช้บังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือสามารถนำไปดำเนินการ หรือใช้ยันกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทันที และผลของคำสั่งทางปกครองนั้นจะใช้ได้ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยผู้มีอำนาจ หรือตราบเท่าที่ยังอยู่ในอายุที่เป็นเงื่อนไขสิ้นสุดของคำสั่งนั้น หรือสิ้นผลลงด้วยเหตุอื่น เช่น ตามคำพิพากษาของศาล เป็นต้น

หากคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม มาตรา ๔๒ วรรคสามของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้น หรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือบุคคลอื่นแอบอ้างกระทำการหรือประกอบกร หรือดำเนินกิจการแสวงหาประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลแล้วได้อีกต่อไป

### 3.3 หลักและแนวปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง

#### หลักการออกคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดไว้ชัดเจนว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ซึ่งหมายความว่าคำสั่งทางปกครองถ้าทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นโมฆะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลทางกฎหมาย



สำหรับหลักที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยทั่วไปจะใช้หลักการพิจารณาโดยไม่ยึดแบบพิธี เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมุ่งอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน อันเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญที่สุดของการปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครองก็ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดของกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ประกอบการพิจารณาดำเนินการในแต่ละเรื่องด้วยเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นภายหลังได้



## บทที่ 3 คำสั่งทางปกครอง

### แนวปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง



ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องคือเจ้าหน้าที่ชั้นต้นตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยจะต้องพิจารณารายละเอียดข้อมูล เช่น คำขอ และเอกสารพยานหลักฐานแบบประกอบ หรือในกรณีที่เป็นการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ริเริ่มโดยหน่วยงานทางปกครอง ก็จะต้องพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมาย และระเบียบต่างๆ หรือบางครั้งก็อาจจะต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยการออกไปสำรวจตรวจสอบสถานที่รวมทั้งสอบถามหน่วยงาน และบุคคล หรือประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนจะตัดสินใจออกคำสั่ง ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่สำคัญๆ คือ



● กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องพิจารณาบทบัญญัติหรือข้อกำหนดในกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบเฉพาะที่กำหนดประกอบกับหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ควบคู่กันไปด้วย เช่น การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดโทษไว้ว่าอาจลงโทษไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ และกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ ส่วนในการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้คู่กรณีคือผู้ถูกสอบสวนมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองคือเข้ามารับฟังการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกสอบสวนได้ ดังนี้ ในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง คือคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ดี หรือในการพิจารณาทางปกครอง คือการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ดี ต้องดำเนินการโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งในเรื่องนั้นตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด และดำเนินการสอบสวนโดยคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดด้วย



● ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาดำเนินการไว้หรือมีบัญญัติไว้แต่เป็นหลักเกณฑ์วิธีการที่มีมาตรฐานต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์วิธีการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเท่านั้น เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งห้ามเจ้าของอาคารใช้อาคารที่พิพาทและให้รื้อถอนอาคารพิพาทนั้น อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องแจ้งหรือเรียกเจ้าของอาคารไปสอบถาม หรือต้องแจ้งให้เจ้าของอาคารไปขออนุญาต การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ให้โอกาสเจ้าของอาคารได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งและคำสั่งดังกล่าวก็ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ด้วย คำสั่งนี้จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นต้น



● ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน มิฉะนั้นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังตัวอย่างตามข้อ ๓.๓.๒.๒ ข้างต้น

สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการจัดทำคำสั่งทางปกครองอีกประการหนึ่งก็คือ คำสั่งทางปกครองที่อาจโต้แย้งได้ จะต้องระบุกรณีและระยะเวลาที่อาจโต้แย้งไว้ด้วย เช่น ต้องระบุไว้ในตอนท้ายของคำสั่งทางปกครองนั้นว่า หากคู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนี้ต่อบุคคลหรือองค์กรใด ภายในระยะเวลาที่วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนี้ เป็นต้น

บทที่

# 04

## กฎหมายและการดำเนินการ อื่นใดทางปกครอง

- 4.1 ความหมายและตัวอย่างของกฎ
- 4.2 ความหมายและตัวอย่างของการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง
- 4.3 หลักและแนวปฏิบัติในการออกกฎ และการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง



### 4.1 ความหมายและตัวอย่างของกฎ

#### ความหมายของกฎ

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้คำนิยามของ “กฎ” ไว้ว่า

#### “กฎ” หมายความว่า

พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง  
ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่น  
ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ  
แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากคำจำกัดความตามนิยามดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า กฎคือข้อกำหนดที่ตราขึ้นโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎมีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการวางข้อกำหนด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

## บทที่ 4 กฎและการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

และจากนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายมีหลายประเภท ที่เราเห็นใช้อยู่โดยทั่วไป ก็ได้แก่

- 1 พระราชกฤษฎีกา** ที่เป็นกฎหมายลูกบทหรือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารออกตามพระราชบัญญัติเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติ
- 2 กฎกระทรวง** ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งรักษาการตามกฎหมายเป็นผู้กำหนดรายละเอียดทางเทคนิคหรือรายละเอียดในการปฏิบัติได้เอง
- 3 ประกาศกระทรวง** เป็นรูปแบบประเภทหนึ่งของกฎหมายลำดับรองที่มีรายละเอียดและความสำคัญน้อยกว่ากฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจเฉพาะเรื่องบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
- 4 ข้อบัญญัติท้องถิ่น** คือบทบัญญัติที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐมอบอำนาจปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายในเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกข้อบัญญัตินั้น ได้แก่ **ข้อบัญญัติจังหวัด** ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด **เทศบัญญัติ** ออกโดยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล **ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล** ออกโดยองค์การบริหารส่วนตำบล **ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร** ออกโดยกรุงเทพมหานคร และ **ข้อบัญญัติเมืองพัทยา** ออกโดยเมืองพัทยา

## บทที่ 4 กฎและการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

- 5 ระเบียบ** เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองอื่น ๆ หรือหลักกฎหมายทั่วไปโดยมีเนื้อหาเป็นรายละเอียดที่เป็นงานประจำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น
- 6 ข้อบังคับ** เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงโดยจะมีชื่อของส่วนราชการต่างๆ หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายต่อจากชื่อข้อบังคับ เนื้อหาของข้อบังคับจะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นรายละเอียดที่มีความสำคัญน้อยกว่าประกาศกระทรวง เช่น ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อบังคับกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการด้านทรัพย์สินทางปัญญา ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้น
- 7 บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ** ประเภทของกฎทั้ง ๖ ประเภทที่กล่าวมาข้างต้น คือ
- พระราชกฤษฎีกา
  - กฎกระทรวง
  - ประกาศกระทรวง
  - ข้อบัญญัติท้องถิ่น
  - ระเบียบ
  - ข้อบังคับ

นั้นเห็นได้ชัดหรือค่อนข้างชัดว่าเป็นข้อกำหนดที่หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ตราขึ้นหรือกำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

## บทที่ 4 กฎและการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

หรือให้บริการประชาชน ซึ่งประชาชนทุกคนที่เข้าไปติดต่อกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับทราบ ทำความเข้าใจ และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ ในขณะเดียวกันหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ใช้ข้อกำหนดที่วางไว้ในกฎแต่ละประเภทเป็นเครื่องมือหรือแนวทางประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินใจสั่งการหรือดำเนินการซึ่งอาจจะออกมาในรูปแบบของ **คำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครอง** เพื่อให้เป็นไปในรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน

แต่นอกเหนือจากกฎทั้ง ๖ ประเภทดังกล่าวแล้ว กฎยังรวมถึง**บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ**อีกด้วย เช่น ประกาศกรมศิลปากรซึ่งออกโดยอธิบดีกรมศิลปากรกำหนดเขตที่ดินบริเวณโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งถึงแม้จะไม่ได้เป็น**ประกาศกระทรวง**ตามนิยามข้างต้นหรือเป็นเพียงประกาศกรม ที่ออกโดยอธิบดีก็ตาม แต่เมื่อออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและเป็นข้อกำหนดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปก็ถือได้ว่าเป็นกฎเช่นกัน

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วราพจน์ วิศวฤทธิ์พิชญ์ ได้อธิบายไว้ว่า  
คำนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” คือ  
“บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป  
โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะ”  
ส่วนข้อความที่ว่า  
“พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น  
ระเบียบ ข้อบังคับ” นั้น เป็นเพียงตัวอย่างของกฎเท่านั้นเอง

# บทที่ 4 กฎและการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

## ตัวอย่างของกฎประเภทต่าง ๆ



พระราชกฤษฎีกา

กฎกระทรวง



ประกาศกระทรวง

ข้อบัญญัติท้องถิ่น



ระเบียบ

ข้อบังคับ



บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ





พระราชกฤษฎีกา เช่น

- พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗
- พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๔
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๑ สายกรุงเทพมหานคร – แม่สาย (เขตแดน) .... พ.ศ. ๒๕๔๙
- พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ
- พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑



กฎกระทรวง เช่น

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕
- กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบกลิ่นในอากาศจากโรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๘
- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๔
- กฎกระทรวง ว่าด้วยลักษณะของสถานพยาบาลและลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕



## ประกาศกระทรวง เช่น

- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดเครื่องมือหรืออุปกรณ์ทางรังสีวิทยา
- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการจดทะเบียนรถยนต์สามล้อส่วนบุคคล สำหรับคนพิการที่แปรสภาพมาจากรถจักรยานยนต์

# ข้อบัญญัติท้องถิ่น



ข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น

- ข้อบัญญัติท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒
- ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่องการเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี พ.ศ. ๒๕๔๒
- เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย



## ระเบียบ เช่น

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
- ระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้ฝึกสอนขับรถ พ.ศ. ๒๕๔๗
- ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๖
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้ดูดยศ พ.ศ. ๒๕๔๖



## ข้อบังคับ เช่น

- ข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓
- ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถ บางประเภท ในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๖
- ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

# บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ



บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยด้วยการให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาการขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นลำดับแรก
- ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖

### 4.2 ความหมายและตัวอย่างของการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

**การดำเนินการอื่นใดในทางปกครอง** หมายถึงการกระทำของฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนอกเหนือจากการออกกฎหรือออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการอื่นใดทางปกครองนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า **“การปฏิบัติการทางปกครอง”** โดยอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เหตุผลสำคัญที่ต้องมี**การปฏิบัติการทางปกครอง**อาจเกิดจากกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

#### เป็นขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการออกนิตินกรรมทางปกครอง

- การทำสัญญาทางปกครอง
- การที่คณะกรรมการสอบสวนการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหาและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน
- การที่เจ้าพนักงานจราจรใช้เครื่องขยายเสียงประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าจะมีการเปลี่ยนเส้นทางเดินรถ

ฯลฯ

#### เป็นการกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

- การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้ารื้อถอนอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หลังจากมีคำสั่งให้รื้อถอนแล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
- การที่เจ้าพนักงานเข้าทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำพิพากษาของศาล
- การที่เจ้าพนักงานยกรถที่จอดข้างถนนบริเวณที่มีเครื่องหมายห้ามจอดรถ

ฯลฯ



### 4.3 หลักและแนวปฏิบัติในการออกกฎ และการดำเนินการอื่นใดทางปกครอง

- 1 ในการออกกฎนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะออกกฎจะต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนว่า กฎ คือ**บทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ** ฉะนั้น สิ่งที่จะต้องระมัดระวังก็คือ กฎที่ออกมาต้องไม่มีลักษณะของข้อกำหนดหรือผลบังคับใช้ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นพิเศษ
- 2 สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ วัตถุประสงค์หลักหรือเจตนารมณ์สำคัญของการออกกฎนั้น ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกและความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการจากทางราชการ ในขณะเดียวกันก็เป็น การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสำหรับเจ้าหน้าที่ใช้ในการประกอบการพิจารณา ดำเนินการ ฉะนั้น **“กฎ”** ที่จะตราออกมาใช้ ไม่ว่าจะ เป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ควรมีความชัดเจน ไม่ซับซ้อน สามารถทำ เข้าใจ ใช้บังคับ และปฏิบัติตามได้ง่าย ทั้งแก่ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3 ในการดำเนินการอื่นใดทางปกครองหรือการปฏิบัติการทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ ผู้ดำเนินการตามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการออกนิติกรรมทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ผู้จะเข้าดำเนินการตามมาตรฐานบังคับทางปกครอง นอกจากจะต้อง มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นแล้ว ยังจะต้องมีการเตรียมการและการดำเนินการ ที่ละเอียดรอบคอบ ระมัดระวัง โดยมีการตรวจสอบและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในแต่ละเรื่อง เช่น ก่อนจะเข้าทำการรื้อถอน อาคารสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย จะต้องมีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารและสิ่งปลูกสร้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าจำนวนวันที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

บทที่

# 05

## การอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำสั่งทางปกครอง

- 5.1 สิทธิของคู่กรณี
- 5.2 การแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง
- 5.3 ขั้นตอนและการดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง
- 5.4 การพิจารณาอุทธรณ์



## 5.1 สิทธิของคู่กรณี

ในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ไว้ว่า

**“คู่กรณี”** หมายความว่า

ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

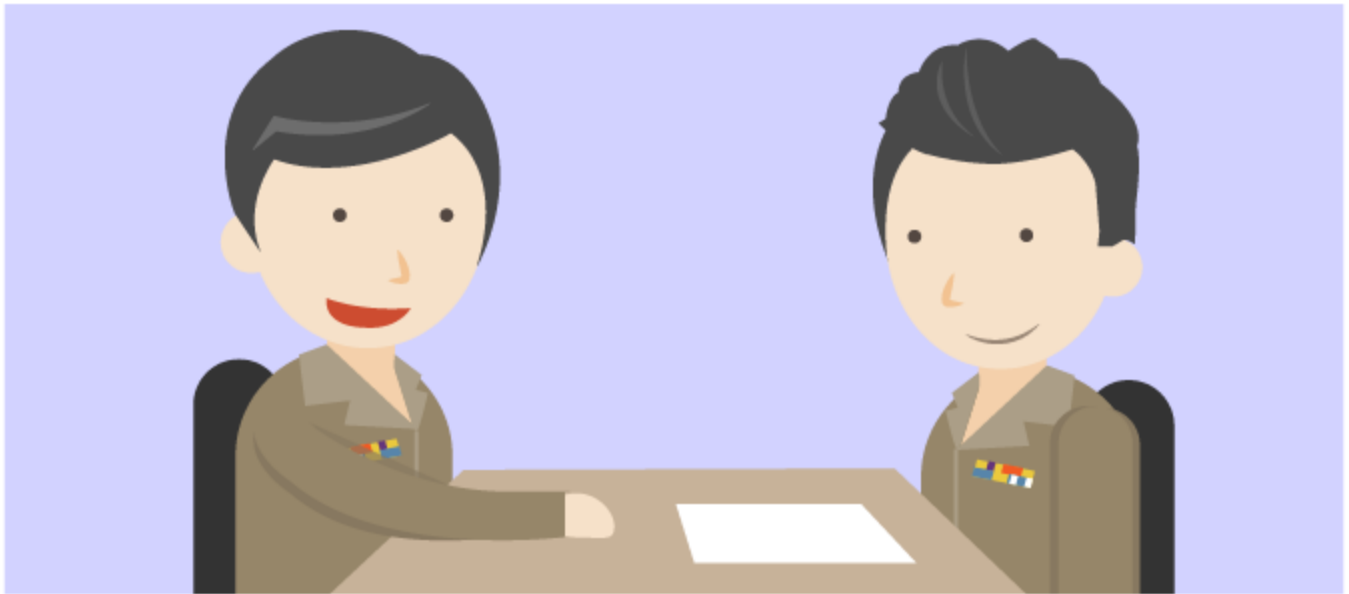
จากความหมายข้างต้นจะเห็นว่า “คู่กรณี” อาจหมายถึงบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งใน ๔ ประเภท คือ

- 1 ผู้ยื่นคำขอ เช่น ผู้ขอปลูกสร้างอาคารในที่ดินของตนเอง
- 2 ผู้คัดค้านคำขอ เช่น ผู้ที่คัดค้านว่าคำขอก่อสร้างอาคารของเจ้าของที่ดินข้างเคียง มีแบบแปลนการก่อสร้างยื่นล้ำเข้าไปในที่ดินของตน ขอให้ระงับการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้าง
- 3 ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเจ้าหน้าที่สั่งให้อพยพหรือย้ายออกไปภายในเวลาสิบวัน
- 4 ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้คัดค้านการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนหรือสิ่งสาธารณูปโภค รวมทั้งเจ้าของที่ดินระยะอื่นๆ ที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืน

## บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

**“คู่กรณี”** จึงถือเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อผลของคำสั่งทางปกครองที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองและอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมซึ่งสิทธิของคู่กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอยู่หลายประการ ได้แก่

### 1. สิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา



สิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา ซึ่งได้มีบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

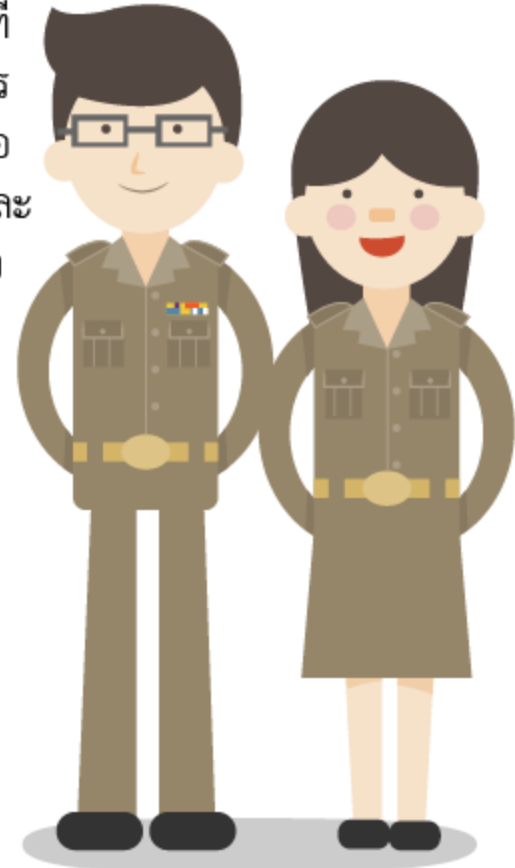
ตัวอย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ นาย ก. ปลุกบ้านพักอาศัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของ นาย ก. ที่เป็นคู่กรณีคือผู้ยื่นคำขอ เจ้าหน้าที่ก็ต้องแจ้งให้ นาย ก. ผู้ยื่นคำขอทราบข้อเท็จจริงหรือเหตุผลที่ไม่อนุญาต โดยข้อเท็จจริงที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้น ต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะใช้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเหมาะสม หากมิได้แจ้งหรือแจ้งโดยไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอ ก็จะกลายเป็นความบกพร่องของการพิจารณา คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาต โดยเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบได้

# บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

## 2. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง

สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง ดังที่ได้กล่าวไว้ใน บทที่ ๑ แล้วว่าเหตุผลสำคัญประการหนึ่งของการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชนและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฉะนั้น “เจ้าหน้าที่” ที่จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง จึงต้องมีความเป็นกลาง โดยได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ห้ามเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ทำการพิจารณาทางปกครอง คือ

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



นอกจากนี้ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

### 3. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขอ

สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขอ สิทธิข้อนี้เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ว่า “บุคคลจะต้องไม่สูญเสียสิทธิเพราะความไม่รู้ ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือหรือไม่มีประสบการณ์” (ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ประกอบกับมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๗” ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอ และความครบถ้วนของเอกสารบรรดาที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วน ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอ....”

หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ คู่กรณีย่อมมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินการใหม่ เจ้าหน้าที่จะถือเอาความผิดพลาดของคู่กรณีมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายแก่คู่กรณีไม่ได้

## บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

### 4. สิทธิในการแต่งตั้งบุคคลกระทำการแทนได้

สิทธิในการแต่งตั้งบุคคลกระทำการแทนได้ ในการทำนิติกรรมใดๆ รวมทั้งเรื่องของการติดต่อกับทางราชการ หากผู้กระทำการไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ และไม่ใช้กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องดำเนินการด้วยตนเองแล้ว โดยปกติก็จะสามารถมอบหมาย มอบอำนาจ หรือแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ให้กระทำการในเรื่องนั้นๆ แทนตนได้

ในกรณีของการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองก็เช่นเดียวกัน ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๒๕ กำหนดไว้ว่า

“มาตรา ๒๕ คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้...”

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดในกรณียื่นคำขอรวมกันเป็นกลุ่ม คือ

“มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคน ยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือมีข้อความเป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่า ผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีการคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว...”

## บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

### 5. สิทธิที่ในการนำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาได้

สิทธิที่ในการนำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีบทบัญญัติของมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดว่า

“มาตรา ๒๓ ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัว ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามา ในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็น การกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น”

เหตุผลสำคัญที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดสิทธิข้อนี้ไว้ ก็เพื่อรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของความเป็นจริงในปัจจุบันที่การพิจารณาทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองต้องอาศัยข้อมูลทางวิชาการหลากหลายสาขา ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมายหรือด้านอื่น ๆ เช่น วิศวกรรม หรือการแพทย์ ฯลฯ ซึ่งผู้ถูก สอบสวนทางวินัย หรือถูกร้องเรียนว่า ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบอาจไม่มีความรู้ ทางกฎหมายดีพอ หรือผู้ยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรมผลิตยานยนต์ หรือ ผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์ อาจไม่มีความรู้ทางด้านวิศวกรรม หรือเครื่องมือแพทย์ ดีพอที่จะชี้แจงทุกเรื่องได้ด้วยตนเอง ฉะนั้น การตั้งทนายความเพื่อเป็นที่ปรึกษา ด้านกฎหมายหรือตั้งที่ปรึกษาด้านวิศวกรรมและอื่นๆ จึงมีความเป็นและเป็นการช่วย ให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้อง รอบคอบ และชอบธรรม มากยิ่งขึ้น



# บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

## 6. สิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร

สิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า

### มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง

“คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจสอบดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างของคำวินิจฉัย”

### มาตรา ๓๒

“เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ”

ความจริงสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง นี้ กำหนดขึ้นสอดคล้องกับมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนซึ่งโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอย่อมเป็นไปได้ยาก หากไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ประกอบการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้

อย่างไรก็ตาม การขอตรวจดูเอกสารก็ทำได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเท่านั้น เพราะการที่จะขอใช้สิทธิดูเอกสารทุกชั้นที่เจ้าหน้าที่มีอยู่ทั้งที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นการต่อสู้ของตน ย่อมเกินจำเป็นและกลายเป็นการประวิงเวลาให้ล่าช้าได้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับก็ได้ หรือในกรณีที่ยังมิได้ทำเป็นคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีก็ไม่มีสิทธิที่จะขอต้นร่างของคำสั่งทางปกครองนั้น

## บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

### 7. สิทธิที่ในการรับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง

สิทธิที่ในการรับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดไว้ ดังนี้



“**มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง** คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยื่น คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครอง กรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับกับกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒
- (๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ”

ต่อมาได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีตาม**มาตรา ๓๗ วรรคสอง** เรื่องคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยกำหนดให้คำสั่งทางปกครองดังต่อไปนี้ ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่ง

- (๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน
- (๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต
- (๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
- (๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
- (๕) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคาที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

### 5.2 การแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุนิติที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง”

การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นกระบวนการในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจดำเนินการไปด้วยความผิดพลาดคลาดเคลื่อน หรือประมาทเลินเล่อ หรือด้วยเจตนาไม่ชอบอย่างหนึ่งอย่างใด

ในทางปฏิบัติจะมีการแจ้งหรือระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีว่า หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนี้ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนี้กับหน่วยงานใดภายในระยะเวลาเท่าใด เป็นต้น เพราะหากแจ้งภายหลังหรือมิได้แจ้งสิทธิดังกล่าว ให้คู่กรณีทราบ ก็จะมีผลทำให้ระยะเวลาที่จะยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายต้องขยายออกไปโดยเริ่มนับใหม่นับจากวันที่ได้รับแจ้งภายหลังหรือถ้าไม่มีการแจ้งเลยและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นสั้นกว่าหนึ่งปีก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปีโดยอัตโนมัติทันที

**i** ตัวอย่าง



# ตัวอย่าง



ตัวอย่าง เช่น นาย ก. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่ง นาย ก. มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนว่าสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง แต่ในท้ายคำสั่งมิได้ระบุสิทธิดังกล่าวไว้ โดยผู้ออกคำสั่งมาตรวจพบและได้แจ้งสิทธิดังกล่าวให้ นาย ก. ทราบหลังจากได้รับคำสั่งไล่ออกแล้วเป็นเวลา ๒ เดือน ดังนี้ ระยะเวลาที่ นาย ก. มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน ๓๐ วัน ก็จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งสิทธิดังกล่าว มิใช่ นับตั้งแต่วันที่ ได้รับคำสั่งไล่ออก หรือหากไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ นาย ก. ทราบเลย นาย ก. ก็จะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกต่อ ก.พ.ค. ภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่งไล่ออก



### 5.3 ขั้นตอนและการดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว



ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้แล้ว คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ใน **มาตรา ๓ วรรคสอง** แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น



นางสาว ข. เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับคำสั่งของอธิการบดีเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ สั่งไม่ให้รับเงินตอบแทนพิเศษซึ่งตนเห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับ จึงประสงค์จะดำเนินการร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยที่ตนสังกัด กรณีนี้ นางสาว ข. จะต้องร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ การที่ นางสาว ข. ได้ร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงเป็นการร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

## บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

### คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ คู่กรณีที่ประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง คือ “คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

### การจัดทำคำอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย” ทั้งนี้ เนื่องจากหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองและประสงค์จะให้มีการทบทวน ยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องเสนอคำคัดค้านหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นให้ชัดเจนในรูปแบบของคำอุทธรณ์ที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจหน้าที่เหนือขึ้นไปจะสามารถนำไปพิจารณาว่าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยกเลิก เพิกถอนหรือยืนยันตามคำสั่งเดิม

i

จากบทบัญญัติ  
ในมาตรา ๔๔  
วรรคสองข้างต้น  
จึงสรุปได้ว่า

# จากบทบัญญัติในมาตรา ๔๔ วรรคสอง ข้างต้นจึงสรุปได้ว่า



- คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ การอุทธรณ์ด้วยวาจาไม่อาจถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่จะสามารถนำไปสู่การพิจารณาทบทวนแต่อย่างใด
- คำอุทธรณ์ต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างไร ด้วยเหตุใด หากคู่กรณีมีหนังสือถึงผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองในลักษณะขอความเป็นธรรม หรือขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้ระบุชัดเจนว่าตนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างไร ด้วยเหตุใด หนังสือดังกล่าวก็ยังไม่สามารถถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายได้
- คำอุทธรณ์ต้องมีรายละเอียดข้อเท็จจริงประกอบหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์สามารถทำได้ง่ายและอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ตรงกันถึงประเด็นที่มีการโต้แย้งคัดค้าน ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างอิง ทั้งจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้นด้วย



## 5.4 การพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น โดยอาจพิจารณาได้ทั้ง ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองนั้น แล้วใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยว่าจะสมควรยืนยัน หรือยกเลิกเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนั้นหรือไม่อย่างไร

เกี่ยวกับเรื่องนี้ มาตรา ๔๕  
วรรคหนึ่ง และวรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง) พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

วรรคสอง ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว”

## บทที่ 5 การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ที่มีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดแล้วต้องดำเนินการ ดังนี้



เมื่อคู่กรณีผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้รับทราบผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วยังไม่พอใจในผลการพิจารณา หรือเมื่อครบกำหนด เก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ยังไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาให้ ผู้อุทธรณ์ทราบ ผู้อุทธรณ์คือคู่กรณีย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณา พิพากษา ยกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลง แก้ไขคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

- 1 ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลต่อผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า โดยต้องแจ้งผลต่อผู้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์
- 2 หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้น แล้วแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เช่นกัน
- 3 หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องรีบทำรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลเสนอไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เช่นกัน
- 4 เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้รับรายงานแล้ว ก็ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน
- 5 หากผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดสามสิบวัน เพื่อขยายระยะเวลาพิจารณาออกไป
- 6 เมื่อแจ้งผู้อุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกเพียงไม่เกินสามสิบวันเช่นกัน
- 7 เมื่อรวมระยะเวลาทั้งสิ้นแล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ของคู่กรณีจะต้องแล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบผลการพิจารณาภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา

บทที่

# 06

## ข้อควรคำนึงถึงในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

- 6.1 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
- 6.2 หลักเกณฑ์ของกฎหมาย
- 6.3 สิทธิของคู่กรณี
- 6.4 กรอบของกฎหมายและระยะเวลา
- 6.5 ความรอบคอบระมัดระวัง
- 6.6 ความพร้อมในการชี้แจงและรับการตรวจสอบ



“การปฏิบัติราชการทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางปกครอง” คือ ผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในการบริหารกิจการบ้านเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเพื่อให้การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนสามารถดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อยภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ และการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดังนั้น ในการปฏิบัติราชการทางปกครองจึงต้องมีการออกกฎ ออกข้อบังคับ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในทางปกครองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

การปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นการปฏิบัติงานโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถดำเนินการไปได้สำเร็จก็ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้เฉพาะในเรื่องนั้นๆ เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายภาษีอากร กฎหมายเวนคืนที่ดิน กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯลฯ หรือหากไม่มีกฎหมายเฉพาะก็จะต้องใช้กฎหมายกลางเป็นเครื่องมือประกอบการดำเนินการ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่ไม่ว่าจะใช้กฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง เรียบร้อย เป็นธรรม มิให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎรจากการปฏิบัติผิดพลาดหรือการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ คือ

## 6.1 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

สิ่งแรกที่จะต้องคำนึงถึงในการปฏิบัติราชการทางปกครองก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครองก็ตาม

หากเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการมิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นแล้ว การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบ โดยเฉพาะในเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

**“คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น”**

เหตุที่มีการบัญญัติเฉพาะเรื่องของคำสั่งทางปกครองก็เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกมากที่สุด



## บทที่ 6 ข้อควรคำนึงถึงในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

กล่าวได้ว่าหน่วยงานของรัฐทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น แต่ละวันจะมีคำสั่งทางปกครองออกมาในปริมาณที่นับไม่ถ้วน เป็นคำสั่งที่มีผลในทางนิติสัมพันธ์และอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และผลประโยชน์ของผู้รับคำสั่ง ทั้งในทางที่เป็นคุณและในทางที่เป็นโทษ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้มีการทบทวนและอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนเรื่องการออกกฎหรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครองแม้จะมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ตาม ผู้ออกกฎหรือผู้ที่จะปฏิบัติการทางปกครองก็ต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นเช่นกัน เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ย่อมไม่สามารถที่จะทำได้



## 6.2 ลักษณะของกฎหมาย





โดยที่การปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการดำเนินการตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์นั้นอาจเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายกลาง คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม โดยที่ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดไว้ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ “ซึ่งหมายความว่า โดยปกติการปฏิบัติราชการทางปกครองจะต้องใช้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นหลัก แต่เจ้าหน้าที่ก็จะต้องทราบด้วยว่ามีกฎหมายเฉพาะเรื่องใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังพิจารณาดำเนินการอยู่หรือไม่ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ด้วยก็จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายเฉพาะกำหนดไว้นั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือเปล่า หากกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะนั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรู้และเข้าใจว่ากรณีใดจะใช้กฎหมายเฉพาะและกรณีใดเป็นกรณีที่ต้องใช้กฎหมายกลาง

## 6.3 สิทธิของคู่กรณี

คู่กรณีคือผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง รวมทั้งผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ล้วนเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการทางปกครองจะต้องคำนึงถึงก่อนดำเนินการใดๆ โดยเฉพาะก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งสิทธิสำคัญที่กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ก็คือ สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุผลในการพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน” ส่วนสิทธิอื่นๆ ที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ

- ☑ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง
- ☑ สิทธิในการตั้งบุคคลกระทำการแทนได้
- ☑ สิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาได้
- ☑ สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารจากเจ้าหน้าที่



## 6.4 กรอบของกฎหมายและระยะเวลา

### ในแง่กรอบของกฎหมาย

เป็นที่ทราบกันดีว่า “กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาแห่งอำนาจ (Source of Power) และในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดของอำนาจ (Limitation of Power) ด้วย” กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ของประชาชนนั้น จะต้องมียกกฎหมายให้อำนาจจึงจะกระทำได้อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็มิได้แปลว่าเจ้าหน้าที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่มีขีดจำกัด เพราะในขณะที่กฎหมายให้อำนาจกฎหมายก็จะจำกัดกรอบของอำนาจไว้ด้วยเช่นกัน เจ้าหน้าที่จึงต้องระมัดระวังไม่ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะอาจทำให้การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### ในแง่กรอบของระยะเวลา



กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแต่ละฉบับอาจมีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการไว้แตกต่างกัน แต่สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการทางปกครองมีเจตนารมณ์สำคัญในการที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และอำนวยความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ประชาชน เช่น ในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ หากไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นเป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารครบถ้วน ทั้งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙/๑ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบและขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน รวมทั้งสิ้นต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

### 6.5 ความรอบคอบระมัดระวัง



เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติการอื่นใดในทางปกครองก็ตาม ควรจะต้องระลึกลักษณะที่งานของตนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นงานที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ ทั้งของส่วนรวมและส่วนบุคคล ในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต หรือประกอบอาชีพของประชาชนจำนวนมาก เจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบ ระมัดระวังในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อเสนอ ไปจนถึงการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ และดำเนินการ หากไม่ใช้ความละเอียด รอบคอบ และระมัดระวังอย่างเพียงพอ ก็อาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาด คลาดเคลื่อน หรือเกิดความเดือดร้อนเสียหาย กลายเป็นกรณีพิพาททางปกครองเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ในขณะที่เดียวกันหากความผิดพลาด คลาดเคลื่อนนั้น เกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็อาจต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำ ทั้งทางวินัยและทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย



## 6.6 ความพร้อมในการชี้แจงและรับการตรวจสอบ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน นอกจากจะมีความสลับซับซ้อนกว่าในอดีตที่ผ่านมาแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การติดตามตรวจสอบของคู่กรณีและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนและสื่อมวลชนในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบในวงกว้างอีกด้วย ประชาชนที่เข้ามาติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันต่างก็มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และกระบวนการทำงาน รวมทั้งขั้นตอนต่าง ๆ ที่ทางหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งกำหนดขึ้น ด้วยการศึกษามาจากเอกสารของทางราชการ และจากการค้นคว้าผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และหากมีความประสงค์จะได้ข้อมูลสำคัญที่ไม่สามารถจะขอรับหรือแสวงหาผ่านระบบใด ๆ ได้ ก็จะใช้สิทธิตามกฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่ตนได้



### ติดตามตรวจสอบ

- คู่กรณีและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- ประชาชน
- สื่อมวลชน

## บทที่ 6 ข้อควรคำนึงถึงในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

นอกเหนือจากรูปแบบวิธีการดังกล่าว สิ่งที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนควรคำนึงถึงก็คือ ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายแห่ง อาทิเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีได้นับรวมองค์กรตุลาการคือศาลปกครองและศาลยุติธรรม ที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแล้ว ยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาให้ยกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงและเยียวยาแก้ไขการดำเนินการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการลงโทษข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดทั้งทางวินัย และทางอาญาอีกด้วย



**ด้วยเหตุนี้** เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการทางปกครองจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบภายในกรอบของกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตน ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความพร้อมที่จะชี้แจงและรับการตรวจสอบที่อาจเกิดขึ้นจากการร้องขอ ร้องเรียน กล่าวหา หรือจากองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ ซึ่งอาจทำได้ด้วยการรวบรวม จัดเก็บ บันทึกรายละเอียดขั้นตอนของการดำเนินงานไว้ในเอกสารอย่างเป็นระบบที่ง่ายแก่การใช้ประกอบการดำเนินการ และการชี้แจง ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงอีกด้วย

# บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, มีนาคม ๒๕๕๘

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสั่งทางปกครอง (เอกสารประกอบการบรรยาย สถาบันการยุติธรรม ทางปกครอง).

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “กฎ” (เอกสารวิชาการ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, พฤษภาคม ๒๕๕๐)

คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิมพ์ครั้งที่ ๓. มูลนิธิวิจัยและพัฒนา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. บริษัทประชาชน จำกัด, เมษายน ๒๕๕๔



หลังจากที่คุณได้ศึกษาชุดการเรียนรู้จบลงแล้ว ขอให้ลองทดสอบตัวเองว่าคุณมีความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองมากน้อยเพียงใด

**คำสั่ง** โปรดเลือกคำตอบข้อที่คุณเห็นว่าถูกต้องที่สุดเพียงคำตอบเดียว

**ข้อ 1** กฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองเรียกว่าอะไร

- ก. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2525
- ข. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- ค. พระราชบัญญัติปกครองกลาง พ.ศ.2525
- ง. พระราชบัญญัติปกครองกลาง พ.ศ.2539

**ข้อ 2** กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองในต่างประเทศ ได้มีวิวัฒนาการที่ยาวนานมากกว่า 120 ปี ประเทศใดเป็นประเทศแรกที่ทำกฎหมายดังกล่าวขึ้น

- ก. สหรัฐอเมริกา
- ข. เยอรมัน
- ค. สเปน
- ง. อังกฤษ

**ข้อ 3** เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมาตรา 13 ได้กำหนดห้าม “เจ้าหน้าที่” ที่มีความไม่เป็นกลางกรณีใดบ้างที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- ก. เป็นคู่กรณีเอง
- ข. เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- ค. เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- ง. ถูกทุกข้อ

**ข้อ 4** ในการปฏิบัติหน้าที่การงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บริการประชาชนนั้น ลักษณะงานส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับภารกิจใด

- ก. การดูแลและความสะอาดของสถานที่ราชการ
- ข. การดูแลและความสะดวกของผู้บังคับบัญชา
- ค. การรับส่งหนังสือราชการทางปกครอง
- ง. การปฏิบัติราชการทางปกครอง

**ข้อ 5** พระราชบัญญัติใด เป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการ พิจารณาทางปกครอง เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยประกอบการปฏิบัติหน้าที่

- ก. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ข. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- ค. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน
- ง. พระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ

**ข้อ 6** ข้อใดไม่ใช่ความหมายของ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

- ก. การออกคำสั่งทางปกครอง
- ข. การป้องกันทุจริต
- ค. การออกกฎ
- ง. การดำเนินการใดๆ ในทางปกครอง

ข้อ 7 ข้อใดหมายถึง “เจ้าหน้าที่ : ผู้ดำเนินการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง”

- ก. บุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆของรัฐ
- ข. นิติบุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย
- ค. คณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด
- ง. ถูกทุกข้อ

ข้อ 8 ข้อใดมิใช่องค์ประกอบสำคัญของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

- ก. จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้
- ข. จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ค. จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ชัดเจน
- ง. จะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางในเรื่องนั้น



ข้อ 9 ข้อใดคือความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

- ก. กระทำเพราะมีตำแหน่งเป็นอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- ข. กระทำโดยมีกฎหมายให้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- ค. กระทำเพราะผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำ
- ง. กระทำตามความต้องการของประชาชนผู้ขอรับบริการ

ข้อ 10 ข้อใดเป็นการกระทำที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- ก. กระทำโดยไม่มีอำนาจ
- ข. กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่
- ค. กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- ง. ถูกทุกข้อ

ข้อ 11 ตัวอย่างคดีที่ อ.399/2551 เป็นตัวอย่างคดีประเภทใด

- ก. คดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่
- ข. คดีแพ่งเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สิน
- ค. คดีปกครองเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
- ง. คดีแรงงานเกี่ยวกับการผิดสัญญาจ้าง

ข้อ 12 ข้อใดไม่ใช่องค์ประกอบของ “คำสั่งทางปกครอง”

- ก. เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย
- ข. เป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายในการออกคำสั่ง
- ค. เป็นการกระทำโดยเลือกปฏิบัติต่อประชาชน
- ง. มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล

ข้อ 13 องค์ประกอบที่ว่า มีผลบังคับเฉพาะกรณี มุ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างเรื่องใดกับเรื่องใด

- ก. คำสั่งทางปกครอง และกฎ
- ข. บทลงโทษ และลดโทษ
- ค. การโยกย้ายและ การเลื่อนตำแหน่ง
- ง. คำสั่งทางปกครอง และเหตุผลประกอบ

ข้อ 14 รูปแบบของคำสั่งทางปกครองรูปแบบใดที่ใช้กันมากที่สุดในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

- ก. คำสั่งด้วยวาจา
- ข. คำสั่งเป็นหนังสือ
- ค. คำสั่งจากป้ายประกาศ
- ง. คำสั่งจากสัญญาณมือหรือนกหวีด

ข้อ 15 การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง มาตรา 42 วรรคหนึ่งบัญญัติว่าอย่างไร

- ก. คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป
- ข. คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น
- ค. คำสั่งทางปกครองจะสิ้นสุดลงเมื่อมีเอกสารพยานหลักฐาน
- ง. คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในเรื่องนั้น



**ข้อ 16** “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

จากนิยามข้างต้น เป็นนิยามของอะไร

- ก. คำสั่งทางการปกครอง
- ข. บทบัญญัติ
- ค. กฎ
- ง. สัตติข้อกฎหมาย

**ข้อ 17** ข้อใดที่เป็น “กฎหมายลูกบทหรือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารออกตามพระราชบัญญัติเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติ”

- ก. กฎกระทรวง
- ข. พระราชกฤษฎีกา
- ค. ข้อบังคับ
- ง. ประกาศกระทรวง

**ข้อ 18** ข้อใดไม่ใช่ความหมายของคู่กรณี

- ก. ผู้ยื่นคำขอ
- ข. ผู้คัดค้านคำขอ
- ค. ผู้พิจารณาคดี
- ง. ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางการปกครอง



**ข้อ 19** คำสั่งทางปกครองกระทำโดยใคร

- ก. ผู้พิพากษาเจ้าของคดี
- ข. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น
- ค. ผู้บังคับบัญชา
- ง. คณะกรรมการกฤษฎีกา

**ข้อ 20** การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นภายในที่วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

- ก. เก้าสิบวัน
- ข. หกสิบวัน
- ค. สี่สิบวัน
- ง. สิบห้าวัน