

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในการรับจดทะเบียน

ห้างหุ้นส่วนและบริษัท

นายดิเรก บุญแท้

นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

# คำนำ

ผู้เขียนเคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนกลาง ได้มีโอกาสตรวจพิจารณาคำขอจดทะเบียนกรณีที่น่าายทะเบียนประจำสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทประจำจังหวัดต่าง ๆ ได้จัดส่งคำขอจดทะเบียนกรณีที่มีปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ที่ไม่อาจวินิจฉัยสั่งการได้ หรือมีการคัดค้านการจดทะเบียน หรือมีการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียน การพิจารณาอุทธรณ์การจดทะเบียน ได้พบว่า การปฏิบัติงานพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในการรับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการรับจดทะเบียน หรือการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการพิจารณาเพิกถอนการจดทะเบียนก็ดี มีส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการรับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการรับจดทะเบียนเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การปฏิบัติงานในกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทจะต้องดำเนินการในส่วนที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ทำการศึกษาค้นคว้า ทำความเข้าใจหลักการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หรือความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และปรับเข้ากับกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งในการพิจารณารับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการรับจดทะเบียน หรือการพิจารณาเพิกถอนการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท โดยจัดทำคำอธิบายเกี่ยวกับการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียน ให้เป็นแนวทางในการศึกษาของนายทะเบียน หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนได้ศึกษา ค้นคว้าและนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพต่อไป

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของนายทะเบียน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับจดทะเบียน หรือผู้เกี่ยวข้องทั่วไป

นายดิเรก บุญแท้

กันยายน ๒๕๕๕

# สารบัญ

## หน้า

บทที่ ๑	บทนำ	๑
บทที่ ๒	หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๓
	ส่วนที่ ๑ แนวคิดของใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๓
	ส่วนที่ ๒ ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.๒๕๓๙	๔
	๑. บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ	
	๑.๑ ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่	๕
	๑.๒ ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ	๕
	๑.๓ ขั้นตอนการดำเนินการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครอง	๕
	๒. บังคับกับการกระทำทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”	๖
	(๑) คำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา	๗
	(๒) คำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎหมาย	๙
	ส่วนที่ ๓ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง	๑๐
	๑. เจ้าหน้าที่ที่จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย	๑๐
	๒. เจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น	๑๑
	๓. คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง	๑๑
	๔. เจ้าหน้าที่และกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง	๑๔
	๕. วิธีปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย	๑๕
	๕.๑ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย	๑๖
	๕.๒ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย	๑๘
	๕.๓ ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง	๒๐
	ส่วนที่ ๔ คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง	๒๐
	๑. บุคคลที่เป็นคู่กรณี	๒๑
	๒. ความสามารถของคู่กรณี	๒๒
	๓. การกระทำโดยตัวแทน	๒๓
	๓.๑ ตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว	๒๔
	๓.๒ ตัวแทนร่วมของคู่กรณีเกิน ๕๐ คน	๒๕

ส่วนที่ ๕ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง	๒๗
๑. หลักการในการพิจารณาทางปกครอง	๒๗
๑.๑ หลักการไม่ยึดแบบพิธี	๒๗
๑.๒ หลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน	๒๗
๑.๓ หลักการใช้ภาษาไทย	๒๘
๑.๔ หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่	๒๙
๒. สิทธิของคู่กรณี	๓๐
๒.๑ สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ	๓๐
๒.๒ สิทธิมีทนายและที่ปรึกษา	๓๔
๒.๓ สิทธิแต่งตั้งผู้ทำการแทน	๓๕
๒.๔ สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา	๓๖
๒.๕ สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่	๓๗
๒.๖ สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว	๓๙
๒.๗ สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง	๔๐
๒.๘ สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง	๔๒
๓. รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง	๔๔
๓.๑ คำสั่งด้วยวาจา	๔๔
๓.๒ คำสั่งเป็นหนังสือ	๔๕
๓.๓ คำสั่งทางปกครองที่สื่อความหมายโดยวิธีการอื่น	๔๖
๔. การให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง	๔๖
๕. ข้อกำหนดการระงับเหตุผล	๔๖
๖. การแก้ไขความไม่สมบูรณ์กรณีที่ไม่ระงับเหตุผล	๔๘
๗. การกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง	๔๙
๘. การแก้ไขข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา	๔๙
๙. กรอบเวลาในการแก้ไขเยียวยาข้อบกพร่อง	๕๑
ส่วนที่ ๖ ผลของคำสั่งทางปกครอง	๕๒
๑. การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง	๕๒
๒. การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง	๕๓
๓. การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย	๕๔
ส่วนที่ ๗ การทบทวนคำสั่งทางปกครอง	๕๔
๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	
๑.๑ หลักการทั่วไป	๕๕
๑.๒ ขั้นตอนการอุทธรณ์	๕๙

๑.๓ การจัดทำคำอุทธรณ์	๖๓
๑.๔ การยื่นอุทธรณ์	๖๔
๑.๕ กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์	๖๕
๑.๖ การพิจารณาอุทธรณ์	๖๖
๑.๗ การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้	๗๐
๒. การขอให้พิจารณาใหม่	๗๑
๓. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	๗๓
๓.๑ ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งการปกครอง	๗๓
๓.๒ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๗๕
๓.๓ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย	๗๘
ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง	๘๑
๑. หลักเกณฑ์ทั่วไป	๘๑
๒. การบังคับทางปกครองตามพระบัญญัตินี้	๘๒
๒.๑ ความหมายการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ	๘๒
๒.๒ ขอบเขตการบังคับการปกครอง	๘๓
๒.๓ หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง	๘๓
๒.๔ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	๘๔
๒.๕ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ	๘๕
๒.๖ สิทธิในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง	๘๕
ส่วนที่ ๙ ระยะเวลาและอายุความ	๘๖
๑. ระยะเวลา	๘๖
๒. อายุความ	๘๗
๓. การแจ้ง	๘๘
<b>บทที่ ๓ การจัดทำคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท</b>	
ส่วนที่ ๑ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๙๐
๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท	๙๐
๒. การจัดตั้งสำนักงานสำหรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท และอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน	๙๕
๓. แบบพิมพ์คำขอจดทะเบียน	๙๗
๔. การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน	๙๘
๕. อัตราค่าธรรมเนียม	๙๙
๖. รายการที่ต้องจดทะเบียนและกำหนดระยะเวลาในการยื่นจดทะเบียน	๑๐๐

ส่วนที่ ๒ การพิจารณารับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด	๑๐๖
๑. คำขอจดทะเบียนประเภทไม่มีชื่อยุ่งยาก	๑๐๘
๒. คำขอจดทะเบียนที่มีชื่อยุ่งยาก	๑๑๐
<b>บทที่ ๔</b> การทบทวนคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท	๑๑๗
๑. การพิจารณาว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือไม่	๑๑๘
๒. การพิจารณาว่าเป็นการขอให้พิจารณาใหม่	๑๒๑
๓. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	๑๒๓
แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	๑๒๖

.....

# วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการรับจดทะเบียนห้าง

## หุ้นส่วนและบริษัท

### บทที่ ๑

#### บทนำ

การรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเมื่อได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น จะเห็นได้ว่าการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกระบวนการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของนายทะเบียนไม่ว่าจะเป็นการรับจดทะเบียน หรือไม่รับจดทะเบียน การเพิกถอนการจดทะเบียน การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียน จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวในกรณีที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทมิได้กำหนดไว้ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

การปฏิบัติงานเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท เป็นบทบาทภารกิจของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทตั้งแต่ตั้งหออทะเบียนจนถึงปัจจุบันมีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลจำนวนทั้งสิ้นกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ราย มีนิติบุคคลที่ยังคงประกอบกิจการอยู่ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ราย มีสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้บริการรับจดทะเบียนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน ๘๖ แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน ๖ แห่ง ในส่วนภูมิภาคจำนวน ๘๐ แห่ง มีนายทะเบียนที่ปฏิบัติหน้าที่กว่า ๓๐๐ คน ให้บริการรับจดทะเบียนในแต่ละปีจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ คำขอ ในการให้บริการรับจดทะเบียนดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการบริการรับจดทะเบียนเกิดความสะดวก รวดเร็วและถูกต้อง แต่ในการปฏิบัติงานรับจดทะเบียนดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองดังที่กล่าวมาแล้ว ในการปฏิบัติงานจะต้อง

ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย แต่ในการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่านายทะเบียนผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจในการนำมาปรับใช้ในกระบวนการดำเนินการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนได้แก่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ หรือการเพิกถอนการจดทะเบียน ยังปฏิบัติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้นายทะเบียนที่ปฏิบัติงานดังกล่าวได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ศึกษาและนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติงานต่อไป

.....



## บทที่ ๒

### หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

#### ส่วนที่ ๑ แนวคิดการใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ การดำเนินงานทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่รัฐต้อง เป็นไปโดย ชอบด้วยกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีขอบเขตการบังคับใช้ไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิตีไกรพจน์ ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไว้ว่า<sup>๑</sup> เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่างๆ ทุกฉบับไม่ว่าจะมีกฎหมายรองรับอำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยเสมอ บทบัญญัติมาตรา ๓ นี้ เป็นวิธีการบัญญัติกฎหมายที่จะให้มีผลเป็นการปรับปรุง

๑ สุรพล นิตีไกรพจน์. บทความเรื่อง ปัญหาว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเป็นรายฉบับอีก

### ข้อยกเว้นการนำหลักเกณฑ์ไปใช้กับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ

- ๑) กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ๒) กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

## ส่วนที่ ๒ ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

### ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหลักการสำคัญของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองคือการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปที่จะประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการจัดระบบวิธีการทำงานหรือกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสามารถสร้างหลักประกันความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองว่าเจ้าหน้าที่จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์และมีให้การดำเนินการทางปกครองเกิดความผิดพลาดจนส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้ ดังนี้

#### ๑. บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้เฉพาะแล้ว และวิธีปฏิบัติราชการนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดค่านิยมของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงใช้บังคับกับการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ รวมถึงการดำเนินใด ๆ ในทางปกครองด้วย

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

- (๑) ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่
- (๒) ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ
- (๓) ขั้นตอนการดำเนินการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครอง

#### ๑.๑ ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า การพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ในขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่นี้เป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองเพียงแต่มีการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนแต่อย่างใด

#### ๑.๒ ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

"กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองและการออกกฎจึงเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

#### ๑.๓ ขั้นตอนการดำเนินการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครอง

เป็นขั้นตอนที่คำสั่งทางปกครองมีผลออกสู่ภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งจะมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อผู้รับคำสั่ง ตั้งแต่ขณะที่ผู้รับได้รับแจ้งเป็นต้นไปและจะมีผลอยู่ตราบเท่าที่ที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิที่จะขอให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ใน ๓ ลักษณะ คือ การขอให้พิจารณาใหม่ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือการที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แม้มิได้มีคำขอของผู้รับ

คำสั่งทางปกครองก็ตามและในท้ายที่สุดก็มีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาด คือศาลปกครองได้

## ๒. บังคับกับการกระทำทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”

การกระทำทางปกครอง<sup>๒</sup> คือ ผลผลิต (Product) ของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เช่น การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองมีความหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ได้แก่บรรดาหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จังหวัด อำเภอในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ธนาคารออมสินเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙

หน่วยงานอื่นของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น สภานายความเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑) บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีอำนาจหน้าที่ในกิจการไปรษณีย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๑ )

ประเภทของการกระทำของฝ่ายปกครอง<sup>๓</sup> การกระทำของฝ่ายปกครองจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) นิติกรรมทางปกครอง หมายถึงการอันองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือ องค์กรเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติ ทำลง

<sup>๒</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เอกสารประกอบการอบรม หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น เรื่อง การกระทำของฝ่ายปกครอง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง พฤศจิกายน ๒๕๔๘

<sup>๓</sup> อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ ๒

แทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐและในนามของหน่วยงานดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้นโดยที่บุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม ซึ่งนิติกรรม ทางปกครองจำแนกออกได้เป็นการกระทำฝ่ายเดียวทางปกครอง เช่น การออกกฎ กฏกับการออกคำสั่ง และการกระทำสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายทางปกครอง เรียกว่า สัญญาทางปกครอง และ ( ๒ ) ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การอำนวยการของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐและในนามของหน่วยงานดังกล่าว โดยที่การกระทำนั้นไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น ปฏิบัติการทางปกครองจึงเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการ โดยเป็นการกระทำทางกายภาพใช้กำลังร่างกายของบุคคล เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือถอนอาคารดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตาม และยังหมายรวมถึงการกระทำอื่นที่มีใช่เป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่นการที่คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา เป็นต้น

“คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้บังคับกับการกระทำทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยมาตรา ๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้ความหมายของ "คำสั่งทางปกครอง" ว่าหมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองจึงจำแนกได้ ๒ ประเภท คือ ๑) คำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา และ ๒) คำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎหมาย

### (๑) คำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

สาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา จำแนกได้ ๕ ประการ<sup>๔</sup> คือ (๑) การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ (๒) เป็นการใช้อำนาจรัฐ (๓) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย (๔) เกิดผลเฉพาะกรณี (๕) มีผลภายนอกโดยตรง

๑) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำแนกประเภทของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครองได้ ๓ ประเภท คือ

(๑) บุคคลธรรมดา คือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น บรรดาข้าราชการต่าง ๆ

(๒) คณะบุคคล คือ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง

(๓) นิติบุคคล การใช้อำนาจทางปกครองของนิติบุคคลจะต้องผ่านบุคคลธรรมดา

๒) คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจรัฐ

คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับกับเอกชน กรณีใดไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็จะเป็นเรื่องอื่น เช่น สัญญาอันเป็นการตกลงกับเอกชน

๓) คำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เองที่ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบและองค์ประกอบนี้ทำให้เจตนาในการมุ่งต่อผลมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ว่าจะมุ่งประสงค์ในทางใดก็ตามหากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลแล้ว ก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้

๔) คำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากที่รูกล้ำทางสาธารณะ

๕) คำสั่งทางปกครองมีผลภายนอกโดยตรง

คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งโดยปกติจะเกิดผลนับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบเป็นต้นไป โดยตราบิตผลยังคงอยู่ภายในฝ่าย

<sup>๔</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีระชัยการพิมพ์, มิถุนายน ๒๕๔๐)

ปกครองยังไม่แจ้งผู้รับคำสั่งก็ยังคงเป็นเพียงการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้

## (๒) คำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎหมาย หมายถึง การกระทำทางปกครองอื่นที่มี กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

### ๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

### ๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

ข้อยกเว้นในการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้

นอกจากการนำมาบังคับใช้กับการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย อื่น ๆ ทุกฉบับ โดยมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องที่มีให้นำกฎหมายไปบังคับใช้แล้ว บทบัญญัติ มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายตามประเภทขององค์กรและประเภทการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

(๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(๓) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง

(๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(๕) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ

(๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ

(๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๙) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

### ส่วนที่ ๓ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายว่า<sup>๕</sup> เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง และไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม จะต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมายในเวลาที่กระทำการเหล่านั้นและกระทำการเหล่านั้นโดยเคารพและปฏิบัติตามหลักการดำเนินงานบางประการด้วย มิฉะนั้นแล้ว กฎหมายไม่อาจถือได้ว่าการกระทำเหล่านั้นเป็นการอันทำลงโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมี ดังนี้

#### ๑. เจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย

บุคคลที่ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด ต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองก็เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น จึงอาจชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ได้เหตุที่ทำให้การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ ผู้แต่งตั้งมิใช่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแต่งตั้ง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนั้น

บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองย่อมจะต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นในภายหลัง ปัญหาเมื่ออยู่ว่าการพ้นจากตำแหน่งนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนความสมบูรณ์ของการพิจารณาทางปกครองที่ทำไปก่อนหน้าที่จะพ้นตำแหน่งนั้นหรือไม่เพียงใด พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติถึงผลของการที่เจ้าหน้าที่ ได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๙ ดังนี้

มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

<sup>๕</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ บทความเรื่อง เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง นำเสนอที่ประชุมวิชาการเรื่อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๐



## ๒. เจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า  
มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่อง  
นั้น

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๖</sup> ดังนี้  
ความสามารถในการมีคำสั่งทางปกครองคือการทำหน้าที่ซึ่งมี  
อำนาจหน้าที่ในเรื่องใด จึงจะเป็นผู้มีความสามารถออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นได้  
การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการพิจารณาในเรื่องนั้นหรือไม่มีข้อพิจารณาได้  
ดังนี้

(๑) ในด้านเนื้อหา หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ  
ความสามารถนี้อาจเกิดขึ้นได้โดยกฎหมายกำหนดหรือได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมาย เช่น  
มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้อธิบดีกรมพัฒนา  
ธุรกิจการค้าออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ โดยหลักการแล้วการให้มีอำนาจทางปกครอง  
จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะอำนาจก่อให้เกิดสิทธิของบุคคลได้ การให้ผู้ใดมีอำนาจทาง  
ปกครองจึงต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย

(๒) การมีอำนาจขึ้นอยู่กับเวลา เจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองจะต้อง  
พิจารณาในขณะที่ตนเองมีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ การพิจารณาทางปกครองที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
นั้นได้ทำลงหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้วจะไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

(๓) การมีอำนาจขึ้นอยู่กับพื้นที่ การพิจารณาทางปกครองจะต้องอยู่ในเขตอำนาจ  
หน้าที่ของผู้ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองด้วย

## ๓. คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีบทบัญญัติว่าด้วย  
คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ในหมวด ๕ กล่าวคือ  
คณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองครอบคลุมเฉพาะ  
คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยไม่จำกัดว่าเป็น  
คณะกรรมการระดับใด จัดตั้งตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองและคำสั่งในทาง  
บริหารก็ได้ แต่ถ้ามีบทบัญญัติเฉพาะกำหนดเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการไว้ก็ให้ใช้บังคับตาม  
กฎหมายเฉพาะนั้น

<sup>๖</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. จีระการพิมพ์ กรุงเทพฯ, มิถุนายน ๒๕๔๐

๑) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุตัวบุคคล มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า มาตรา ๗๕ การแต่งตั้งกรรมการในลักษณะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล

๒) คณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>๗</sup>

คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด ต้องมีองค์ประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน จึงจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองจะกำหนดไว้เสมอว่าให้คณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการจำนวนกี่คน

คณะกรรมการจะเริ่มต้นใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การพิจารณาทางปกครองที่ทำลงโดยคณะกรรมการซึ่งยังไม่มียกองค์ประกอบครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่สมบูรณ์ แม้ว่า จะได้มีการแต่งตั้งประธานและกรรมการจนครบจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้แล้วก็ตาม

เมื่อได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการก็เริ่มต้นใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ตามกฎหมาย และถึงแม้จะปรากฏในภายหลังว่า การแต่งตั้งกรรมการบางคน เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ผู้ทำการแต่งตั้งมิใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้ง กรรมการผู้นั้น ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะนั้นได้ หรือกรรมการผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการคณะนั้น อันเป็นเหตุให้กรรมการผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปในภายหลัง การ พ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นก็ไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของการพิจารณาทางปกครองที่ กรรมการผู้นั้นได้ทำไปในหน้าที่กรรมการ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็น เหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไป ตามอำนาจหน้าที่

เมื่อกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองพ้นจาก ตำแหน่งก่อนวาระเพราะเหตุใด ๆ ก็ตาม และยังมีได้แต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนเพื่อให้คณะกรรมการ คณะนั้นมีองค์ประกอบครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการนั้นจะทำการพิจารณาทาง ปกครองได้หรือไม่ กรณีนี้ได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๗๗ และ ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๗</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๑๔

มาตรา ๗๗ ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๗๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ วรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่มีการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมาและการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุมความประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย

จะเห็นได้ว่าเมื่อกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระเพราะเหตุใด ๆ ก็ตาม และยังมีได้มีการแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนเพื่อให้คณะกรรมการคณะนั้นมีองค์ประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการนั้นก็ทำการพิจารณาทางปกครองได้ ถ้าหากว่ากรรมการที่ยังเหลืออยู่มีจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้

๓) การพิจารณาทางปกครองต้องทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพื่อให้บุคคลที่ร่วมเป็นคณะกรรมการได้แสดงความคิดเห็นทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมายและร่วมกันตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง เสนอแนะหรืออนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองภายหลังที่ได้อภิปรายแสดงเหตุผลสนับสนุนและหักล้างซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวางแล้ว ดังนั้น ประธานกรรมการจึงต้องเปิดโอกาสให้กรรมการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ และการที่ประธานกรรมการตัดสินใจโดยการรับฟังหรือปรึกษาหารือกรรมการอื่นโดยไม่ได้มีการประชุมย่อมไม่สมบูรณ์ การประชุมคณะกรรมการต้องมีการนัดประชุมโดยจัดทำเป็นหนังสือ เป็นไปตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๘๐ การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

#### ๔. เจ้าหน้าที่ และกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง

ในการพิจารณาทางปกครองนอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจตามกฎหมายแล้ว กฎหมายยังกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง เพราะความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่อาจทำให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่บิดเบือนหรือเอนเอียงไปในทางหนึ่งทางใด ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและเป็นที่น่าไว้วางใจของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้กำหนดหลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ไม่อาจพิจารณาทางปกครองไว้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก และ

(๒) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกตามมาตรา ๑๓ ดังกล่าวได้กำหนดความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกไว้ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่ง อันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง โดยกฎหมายถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครอง จึงทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ออกคำสั่งเอง ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่ง หรือผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นในการออกคำสั่งก็ตาม ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ที่ถือว่ามีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก มีดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เช่น เจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้ขออนุญาตตั้งโรงงานเองในขณะที่ตนเองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๒) เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน ๓ ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียง ๒ ชั้น

(ก) การเป็น บุพการี คือเป็นผู้สืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปนับตั้งแต่ปู่ ย่า ตา ยาย ทวดโดยถือตามความเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องเป็นบุพการีที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่น่าจะหมายถึงบุตรบุญธรรม ของคู่กรณีด้วย

(ข) ผู้สืบสันดาน คือผู้สืบสายโลหิตโดยตรงลงมา เช่น ลูก หลาน เหลน ลื้อ โดยถือตามความเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สืบสันดานที่ชอบด้วยกฎหมาย

(ค) พี่น้อง คือ พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

(ง) ลูกพี่ลูกน้อง คือ ลูก ป้า น้า อา ของคู่กรณี หรือเป็นหลานลุง หลานป้า หลานน้า หลานอาของคู่กรณี

(จ) ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน เช่น พ่อตา แม่ยายหรือพ่อสามีของคู่กรณี พี่เขย น้องเขย พี่สะใภ้ของคู่กรณี

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ผู้แทนนิติบุคคลมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะทำการแทนนิติบุคคล เจ้าหน้าที่เป็นกรรมการบริหารหรือกรรมการผู้จัดการของบริษัท หรือเป็นผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ถือว่ามีสภาพไม่เป็นกลาง ซึ่งไม่อาจทำคำสั่งทางปกครองหรือมีมติเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้

(ช) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

การเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณีนี้จะเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ที่เกิดขึ้นจากนิติกรรมสัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ หรือละเมิดก็ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจะกล่าวถึงแต่เฉพาะการเป็นนายจ้างของคู่กรณี ไม่ได้กล่าวถึงการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็คงต้องถือว่าการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีก็คือการเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณีอยู่นั่นเอง

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ซึ่งความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง อาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

## ๕. วิธีปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>๘๘</sup> เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งหรือกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย ผู้ดำรง

<sup>๘๘</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๒๒

ตำแหน่งนั้นและกรรมการในคณะกรรมการนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีรายละเอียดแตกต่างกัน ออกไป ดังนี้

**๕.๑ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย** เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียผู้นั้นจะต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นกรณี ผู้นั้นมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา

๑๓ ไม่ว่าจะผู้นั้นจะตระหนักเองหรือถูกคู่กรณีอื่นคัดค้านก็ตาม มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๑๔ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การคัดค้านดังกล่าวได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๕ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ คือ

ข้อ ๑ การคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ หรือตามมาตรา ๑๖ ให้คู่กรณีทำคำคัดค้านเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วยข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านนั้นด้วย

ข้อ ๒ การยื่นหนังสือคัดค้าน ต้องกระทำก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยคู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

ข้อ ๓ ในกรณีที่มายื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง คู่กรณีจะยื่นต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน เจ้าหน้าที่สารบรรณ หรือเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านสังกัดก็ได้

ข้อ ๔ ในกรณีที่ส่งหนังสือคัดค้านทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน เจ้าหน้าที่สารบรรณ หรือเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านสังกัดก็ได้

ข้อ ๕ เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ผู้รับจัดให้มีการประทับตรารับ และลงทะเบียนรับไว้เป็นหลักฐานในวันที่รับหนังสือคัดค้านตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และในกรณีที่คู่กรณียื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง ให้ผู้รับออกใบรับหรือจัดให้ออกใบรับให้ด้วย

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้รับหนังสือคัดค้านมิใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน ให้ผู้รับนั้นแจ้งการรับพร้อมทั้งหนังสือคัดค้านให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ภายในวันทำการรุ่งขึ้น

ข้อ ๗ เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้านได้รับหนังสือคัดค้านตามข้อ ๓ หรือข้อ ๖ แล้วให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคัดค้าน ปฏิบัติดังนี้

(๑) ในกรณีที่ถูกต้องคัดค้านเพราะเหตุมีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๔ ให้หยุดการพิจารณาเรื่องนั้นไว้ก่อน และ ส่งหนังสือคัดค้านพร้อมคำชี้แจงไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งภายในห้าวันทำการเพื่อผู้บังคับบัญชาดังกล่าว จะได้พิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

(๒) ในกรณีที่ถูกต้องคัดค้านเพราะเหตุมาตรา ๑๖ ถ้าเห็นว่าตนมีเหตุตามที่ถูกต้องคัดค้านให้ปฏิบัติตาม (๑) แต่ถ้าเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่ถูกต้องคัดค้าน จะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกต้องคัดค้านขึ้นไปชั้นหนึ่งไม่มีอำนาจพิจารณาและสั่งการ ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเสนอหนังสือคัดค้านและคำชี้แจงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจพิจารณาสั่งการเพื่อมีคำสั่งต่อไป

ข้อ ๘ ให้ผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๗ พิจารณาสั่งการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ไม่เกินห้าวันทำการนับแต่วันได้รับ หนังสือคัดค้านและคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกต้องคัดค้าน

ในการพิจารณาคัดค้าน ผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกต้องคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ทำให้ถูกต้องคัดค้าน และสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่นั้นและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลไม่เพียงพอ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยกคำคัดค้านและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามวรรคสามและวรรคสี่ไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่าที่จะพิจารณาสั่งการในเรื่องดังกล่าว

ถ้าเป็นกรณีมีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าผู้นั้นอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลางตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าวหากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้ขึ้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้ขึ้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้บังคับบัญชาเหนือตนของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองที่มีส่วนได้เสีย มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสําหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นเป็นรัฐมนตรี

#### ๕.๒ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย

เมื่อคณะกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสีย ผู้ขึ้นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๕ ดังนี้ มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้ขึ้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้าน ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๕๓ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ คือ

ข้อ ๑ การคัดค้านว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ ให้ทำคำคัดค้านถึงประธานกรรมการ แต่ถ้าเป็นการคัดค้านตามมาตรา ๑๖ ให้ทำคำคัดค้านถึงผู้ถูกคัดค้าน

การคัดค้านตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือนั้นด้วย



ข้อ ๒ การยื่นหนังสือคัดค้าน คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้ แต่ต้องก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ข้อ ๓ ในกรณีที่มายื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง คู่กรณีจะยื่นต่อผู้ถูกคัดค้านกรรมการ คนหนึ่งคนใด หรือหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการก็ได้

ข้อ ๔ ในกรณีที่ส่งหนังสือคัดค้านทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้เจ้าหน้าที่ของถึงประธาน กรรมการ กรรมการคนหนึ่งคนใด หรือหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการก็ได้

ข้อ ๕ เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ผู้รับจัดให้มีการประทับตรารับ และลงทะเบียน รับไว้เป็นหลักฐานในวันที่รับหนังสือคัดค้านตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และในกรณีที่คู่กรณียื่น หนังสือคัดค้านด้วยตนเอง ให้ผู้รับออกใบรับหรือจัดให้ออกใบรับให้ด้วย

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้รับหนังสือคัดค้านมิใช่ประธานกรรมการหรือผู้ถูกคัดค้านให้ผู้นั้นแจ้ง การรับพร้อมทั้งหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการหรือผู้ถูกคัดค้าน แล้วแต่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ข้อ ๗ เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านตามข้อ ๓ หรือข้อ ๖ แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ในกรณีคัดค้านตามมาตรา ๑๕ ให้ประธานกรรมการเรียกประชุม คณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น

(๒) ในกรณีคัดค้านตามมาตรา ๑๖ ถ้าผู้ที่ถูกคัดค้านเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่ถูก คัดค้านจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบเพื่อเรียกประชุม คณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น

ข้อ ๘ ในการพิจารณาคำคัดค้าน คณะกรรมการจะต้องให้โอกาสผู้ถูกคัดค้านชี้แจง ข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถาม และคณะกรรมการอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่อง นั้น ๆ โดยไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือคำชี้แจงของผู้ถูกคัดค้านหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเมื่อที่ประชุมมี มติเป็นประการใดแล้ว ให้ประธานกรรมการแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ถูกคัดค้านและคู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ถ้าเป็นกรณีมีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าผู้นั้นอาจจะทำ การพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลางตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ หากผู้นั้นตระหนักเองหรือถูกคู่กรณี คัดค้านและผู้นั้นเห็นพ้องด้วยกับคำคัดค้านผู้นั้นต้อง หยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ประธาน กรรมการทราบ เพื่อที่ประธานกรรมการจะได้เรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติว่าสมควรให้ ผู้นั้นร่วมพิจารณาเรื่องต่อไปหรือไม่ หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณา เรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบ เพื่อที่ประธานกรรมการจะได้เรียกประชุม คณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติว่าสมควรให้ผู้นั้นร่วมพิจารณาเรื่องต่อไปหรือไม่

ในการประชุมของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าสมควรให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านร่วม พิจารณาเรื่องต่อไปหรือไม่นี้ เมื่อกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออก จากที่ประชุม

อนึ่งในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม กฎหมาย ให้ถือว่า คณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูก

คัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

### ๕.๓ ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๘ บทบัญญัติว่า มาตรา ๑๘ บทบัญญัติ มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น

## ส่วนที่ ๔ คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง

### ๑. บุคคลที่เป็นคู่กรณี

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ให้คำนิยามของคำว่าคู่กรณี ไว้ดังนี้

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๑ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>๙</sup> โดยหลักแล้วบุคคลทุกคนที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้แล้ว ไม่ว่าจะโดยการเป็นผู้เริ่มให้เกิดการพิจารณาทางปกครองขึ้นหรือเข้ามาในภายหลังที่การพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้วก็ได้ อาจารย์ชัยวัฒน์ ฯ ได้ยกตัวอย่างของการเป็นคู่กรณีไว้ ดังต่อไปนี้

- นาย ก. ต้องการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา ๔๘ เบญจ ของรัฐธรรมนูญ) แต่การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมีกฎหมายควบคุมโดยห้ามตั้งก่อนได้รับอนุญาต (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕) การที่ต้องขออนุญาตเป็นการไม่อิสระในการประกอบอาชีพ กรณีเป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพแล้ว นาย ก. จึงอาจยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้ นาย ก. จึงเป็นคู่กรณีคนหนึ่ง

<sup>๙</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, จีระวิชาการพิมพ์, กรุงเทพฯ, มิถุนายน ๒๕๔๐ หน้า ๒๕๐-๒๕๒

- นาย ข. ผู้มีบ้านพักอาศัยใกล้กับที่ดินที่นาย ก.ยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงงาน เมื่อทราบข่าวการจะตั้งโรงงานของนาย ก. นาย ข.เห็นว่าความเป็นอยู่อย่างสงบของตนอาจถูกรบกวนกระทบกระเทือนจากเสียงดังของโรงงาน นาย ข. ก็อาจคัดค้านการตั้งโรงงานของนาย ก. โดยยื่นหนังสือคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตั้งโรงงานได้ นาย ข. จึงเป็นคู่กรณีอีกคนหนึ่ง

- นาย ค. ซึ่งมีบ้านพักอาศัยอยู่ติดกับโรงงานเช่นกัน แต่มิได้ทราบข่าวการจะตั้งโรงงานของ นาย ก. มาก่อน แต่ในระหว่างการพิจารณา เจ้าหน้าที่เห็นว่าควรให้ตั้งโรงงานคงจะมีผลกระทบต่อ นาย ค. เจ้าหน้าที่จึงแจ้งให้นาย ค. ทราบและเชิญให้มาแสดงความคิดเห็นว่าจะคัดค้านการจะอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือไม่ อย่างไร นาย ค. ก็ถือว่าเป็นคู่กรณีอีกคนหนึ่ง

- นาย ง. อาศัยอยู่คนละจังหวัด แต่เป็นผู้ทำงานให้กับชมรมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยเห็นว่าโรงงานที่นาย ก. จะสร้างขึ้นนั้นเป็นโรงงานที่จะก่อมลภาวะที่ไม่เหมาะสม นาย ง. จึงยื่นหนังสือคัดค้านการจะอนุญาตให้ตั้งโรงงานประเภทนั้น

โดยสรุป ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาย่อมเป็นคู่กรณีได้ทั้งนั้น ไม่ว่าจะยื่นเข้ามาเองหรือเจ้าหน้าที่เรียกเข้ามา และไม่ว่าสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนมากน้อยเพียงใด

คณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาได้ หากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคณะบุคคลนั้น เช่น คณะบุคคลร่วมกันจัดทำหนังสือออกจำหน่ายในนามของคณะบุคคลแต่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าหนังสือนั้นต้องห้ามตามกฎหมายและดำเนินการพิจารณาเพื่อสั่งให้งดจำหน่าย คนหนึ่งคนใดในคณะบุคคลนั้นอาจโต้แย้งเข้ามาเป็นคู่กรณีได้

ในกรณีที่คู่กรณีไม่พอใจผลการพิจารณาทางปกครอง มีสิทธิที่จะโต้แย้งต่อศาลปกครอง ในฐานะเป็น “คู่กรณี” ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไป เช่น

- ข้าราชการเป็นผู้เสียหาย เนื่องจากถูกเรียกเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่คืนตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๘/๒๕๔๗)

- ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ประกาศยกเลิกการประกวดราคาเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาค่าเสนอเกี่ยวกับการจัดทำหรือให้สิทธิประโยชน์ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในวรรคสอง ข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้ซื้อเอกสารประกวดราคาเข้ายื่นซองประกวดราคาและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จนคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าต่อรองราคามีการทำบันทึกการต่อรองราคาไว้เป็นหลักฐานและคณะกรรมการได้ทำรายงานว่าควรเลือกผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้รับจ้างแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าทำสัญญาจ้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ จึงถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้เข้าทำสัญญาดังกล่าวได้รับผลกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะประกาศยกเลิกการประกวดราคา ตามนัย มาตรา ๒๑ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๕๒)

ในกรณีการปฏิบัติราชการทางปกครองยังอยู่ในขั้นเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลมิใช่คู่กรณีที่มีสิทธิฟ้องคดีเช่น

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อตัวและชื่อสกุลของบุคคลในรายการทางทะเบียนราษฎร เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ยื่นคำขอและคำสั่งตามคำขอไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนิติสัมพันธ์ใด ๆ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ออกคำสั่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว จึงมิใช่คู่กรณีในการออกคำสั่ง(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๘/๒๕๔๖)

- การดำเนินการสืบสวนและสอบสวนการประทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไป ความเห็นตามมติของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง (คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผลกระทบจะเกิดขึ้นเมื่อออกเป็นคำสั่งทางปกครองแล้วผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้ว คณะกรรมการทั้งสอง จึงมิใช่คู่กรณีพิพาททางปกครอง(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๙/๒๕๔๗)

## ๒. ความสามารถของคู่กรณี

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>๑๐</sup> บุคคลจะกระทำการใด ๆ ทางกฎหมายได้ จะต้องมีความสามารถ ซึ่งกฎหมายแพ่งจะวางหลักทั่วไปว่า บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว (อายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์) เป็นผู้มีความสามารถ (มาตรา ๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ส่วนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ล้วนเป็นผู้มีความสามารถโดยจำกัดและมีความสามารถกระทำการเพียงบางกรณี แต่บุคคลต่าง ๆ จะมีความสามารถกระทำการเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้เพียงใดนั้น

มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บัญญัติว่า มาตรา ๒๒ ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้จะต้องเป็น

(๑) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(๒) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้

แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา ๒๑ โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(๔) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๑๐</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๕๒

นุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ดังกล่าวข้างต้นไว้<sup>๑๑</sup> ดังนี้

(๑) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะกรณีนี้เป็นหลักปกติเมื่อเป็นที่ยอมรับในกฎหมายแพ่ง จึงเป็นที่ยอมรับในกฎหมายปกครองด้วย

(๒) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ตาม กรณีนี้ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดเช่นใด ก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น บุคคลอายุ ๑๘ ปีขึ้นไปอาจยื่นขอรับใบอนุญาตขับรถจนได้ชั่วคราวได้ตามมาตรา ๔๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

(๓) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา ๒๑ โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(๔) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีนี้เป็นการเพิ่มเติมจากหลักปกติ แต่เดิมมาในทางปกครองก็ยึดหลักตามกฎหมายแพ่งเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้ไม่มีความสามารถตามกฎหมายแพ่งจึงกระทำการใด ๆ ไม่ได้ ทั้งที่โดยสภาพจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเพื่อพิทักษ์สิทธิของตน เช่น การยื่นขอคัดสำเนาทะเบียนบ้านส่วนของตน เป็นต้น ดังนั้น หากการใดสมควรยกเว้นหลักปกติของกฎหมายแพ่ง ก็อาจประกาศตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

### ๓. การกระทำโดยตัวแทน

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น กฎหมายถือเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะแต่งตั้งผู้กระทำการแทนได้ เนื่องจากในบางครั้งคู่กรณีอาจไม่สามารถดำเนินการเองได้ หรือไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือชำนาญการในเรื่องนั้น ๆ ดีเพียงพอ คู่กรณีจึงอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตน เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่กรณีมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องกระทำการนั้นด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีนั้น และต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>๑๒</sup> บุคคลทุกคนไม่อาจกระทำการทุกอย่างด้วยตนเองได้ การให้คนอื่นทำการแทนได้จึงเป็นเรื่องจำเป็นเพราะทำให้เกิดความสะดวกขึ้น การมีตัวแทนในการพิจารณาทางปกครองเกิดขึ้นได้ ๒ ประการ คือ

<sup>๑๑</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๕๒-๒๕๓

<sup>๑๒</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๕๓-๒๕๔

### ๓.๑ ตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว

มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
บัญญัติว่า

มาตรา ๒๔ คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะ  
กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ในการนี้  
เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นกรณีที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรง  
ที่จะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่อง  
นั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรว้าวางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดย  
ไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือ  
การที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณี  
หรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๒๔ ดังกล่าว  
ข้างต้นไว้ว่า<sup>๑๓</sup> เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ จึงเป็นสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินการโดยผ่านตัวแทน ในการนี้  
เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยสัมพันธ์กับตัวแทนโดยตรง จะเรียกให้คู่กรณีกระทำการอย่างนั้นอย่างนี้  
ไม่ได้เพราะได้มอบอำนาจตั้งตัวแทนไว้แล้ว เว้นแต่ในกรณีที่คู่กรณีมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องกระทำด้วย  
ตนเอง เจ้าหน้าที่จึงจะติดต่อกับคู่กรณีโดยตรงได้ แต่ต้องแจ้งให้ตัวแทนทราบด้วย

กรณี “มีหน้าที่โดยตรงจะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเอง” นั้นได้แก่ การขอให้การใน  
ฐานะพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีมายืนยันความหมายของคำขอที่ได้ยื่นไว้ก่อนตั้งตัวแทนเพื่อความ  
มั่นใจในขอบเขตของปัญหา

ความสัมพันธ์ของคู่กรณีและตัวแทนนอกจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะใน  
พระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องตัวแทนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย  
แม้คู่กรณีจะตั้งตัวแทนมา หากปรากฏว่าตัวแทนไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น  
เพียงพอ เช่น ชักถามแล้วตอบไม่ได้ หรือมีเหตุไม่ควรว้าวางใจในความสามารถของตัวแทน เช่น ดำเนินการ  
ผิดพลาดบกพร่องอันอาจทำให้คู่กรณีเสียหาย ตามมาตรา ๒๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบ ส่วนคู่กรณีจะตัดสินใจอย่างไร  
เป็นเรื่องที่จะต้องรับผิดชอบตนเองเพราะได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว

ตามหลักกฎหมายแพ่ง ความเป็นตัวแทนโดยปกติระงับลงเมื่อตัวการตายหรือไร้  
ความสามารถหรือล้มละลาย (มาตร ๘๒๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ในการดำเนิน  
กระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น หากยึดหลักดังกล่าวจะไม่สะดวกแก่ฝ่ายเอกชนที่มาเกี่ยวข้อง เพราะ

<sup>๑๓</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๕๓-๒๕๔

ต้องตั้งตัวแทนใหม่และอาจก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการพิจารณาทางปกครองด้วย เพราะอาจต้องรอกการดำเนินการไว้เพื่อให้โอกาสแก่คู่กรณีคนใหม่ ประกอบกับฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยดูแลประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๒๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๔ วรรคสามได้วางหลักการตั้งตัวแทนเพื่อกระทำการในการพิจารณาทางปกครองไม่ระงับลง แม้ว่าคู่กรณีจะถึงแก่ความตายหรือความสามารถของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เช่น เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือล้มละลาย หรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในกรณีบริษัทจำกัด อาจมีการแต่งตั้งกรรมการบริษัทขึ้นใหม่ เป็นต้น เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายจะถอนการแต่งตั้งตัวแทนซึ่ง “ผู้สืบสิทธิตามกฎหมาย” ในที่นี้หมายถึงผู้อาจรับมรดกความเข้ามาเป็นผู้ใช้สิทธิในความเป็นคู่กรณีแทนต่อไป เช่น ทายาทโดยธรรม เป็นผู้รับโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง เป็นบริษัทจากการควบเข้ากันของบริษัทเดิม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละเรื่อง

### ๓.๒ ตัวแทนร่วมของคู่กรณีเกิน ๕๐ คน

ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความเป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้ยื่นคำร้องทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไว้ว่า<sup>๑๔</sup> ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่ชาวบ้านซึ่งเดือดร้อนเป็นจำนวนหลายคน และไม่ใคร่จะมีความรู้ในการดำเนินการในทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องติดต่อกับคู่กรณีทุกรายเป็นราย ๆ ไป ก็คงยุ่งยากเพราะต้องทำหนังสือโต้ตอบข้อความอย่างเดียวกันถึงทุกคน และการจะให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งหมดก็จะทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า ทั้ง ๆ ที่รูปเรื่องในกรณีนั้นมีมูลเหตุเดียวกันและข้อเท็จจริงเดียวกัน เช่น

<sup>๑๔</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๕๕-๒๕๖

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานกำจัดขยะทางเคมี ชาวบ้านรอบ ๆ โรงงานจำนวนเป็นร้อยคน  
อาจร่วมกันคัดค้าน เป็นต้น

จากลักษณะเฉพาะดังกล่าวทำให้การพิจารณาทางปกครองต้องหาวิธีการพิเศษให้มี  
ตัวแทนร่วมของบุคคลเหล่านั้นทั้งหมดโดยอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดัง ต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการยื่นคำขอฉบับเดียวกัน (โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันไม่ว่าจะเป็น  
การขอให้กระทำหรือขอมิให้กระทำ) โดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกิน ๕๐ คน อย่างที่เรียกกันว่า”ลงลายมือชื่อ  
หากว่า” ถ้าหนังสือนั้นมีข้อความโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายว่าประสงค์ให้ผู้ใดเป็นตัวแทน มาตรา ๒๕ วรรค  
หนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นตัวแทนร่วมของทุกคนที่ลงชื่อ

(๒) กรณีที่มีการยื่นคำขอหลายฉบับ (โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันไม่ว่าจะเป็นการ  
ขอให้กระทำหรือขอมิให้กระทำ) จากบุคคลเกิน ๕๐ คน โดยคำขอแต่ละฉบับมีข้อความอย่างเดียวกันหรือ  
ทำนองเดียวกัน (ซึ่งอาจใช้วิธีการโรเนียวหรือถ่ายสำเนาจากฉบับเดียวกัน) ถ้าหนังสือนั้นมีข้อความแจ้ง  
ชัดหรือโดยปริยายว่าประสงค์ให้ผู้ใดเป็นตัวแทน มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นตัวแทนร่วมของทุกคนในกรณีนั้น

(๓) กรณีที่มีคู่กรณีเกิน ๕๐ คน ยื่นคำขอให้มีการสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน  
โดยไม่มีกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของตน มาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมาก  
เห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว โดยอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า  
เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการโดยวิธีใด ๆ ก็ได้ เช่น มีหนังสือให้แต่ละคนแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ  
ส่วนข้อความในตอนต้นของมาตรา ๒๕ วรรคสองนี้ที่ว่า “...เกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีการสั่งทางปกครอง”  
นั้น ข้อความค่อนข้างจะยาวและอาจเข้าใจว่าเป็นคำขอให้มีการอนุญาตหรืออนุมัติ แต่เมื่อพิจารณาสภาพ  
ของปัญหาที่เกิดขึ้นและความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” แล้ว น่าจะมีความหมายไปในทางขอให้  
อนุญาตหรือขอไม่ให้อนุญาต (เป็นคำคัดค้าน) ก็ได้

การเป็นตัวแทนร่วมและอำนาจหน้าที่ของตัวแทนร่วมนั้นเป็นเช่นเดียวกับตัวแทนของ  
คู่กรณีรายเดียวทุกประการ แต่มีลักษณะเพิ่มเติมบางประการเป็นการเฉพาะดังนี้

(๑) มาตรา ๒๕ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ตัวแทนร่วมนี้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น เพราะความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวจะมี  
ผลจริงจึงกว่าผลที่มีต่อบุคคลเพราะนิติบุคคลจะจำกัดความรับผิด เมื่อนิติบุคคลล้มเลิกไป ก็ไม่มีผลต่อ  
บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่มีส่วนร่วมในนิติบุคคลนั้น

(๒) มาตรา ๒๕ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
บัญญัติว่า คู่กรณีแต่ละรายยังมีอิสระที่จะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตน แต่ต้องมีหนังสือ  
แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการส่วนต่าง ๆ ของตนเองแยกออกไป ทั้งนี้ เพราะการให้มีตัวแทนร่วม  
เป็นเรื่องความสะดวกของทั้งสองฝ่ายเท่านั้น แต่ในแง่การระงับผลประโยชน์ถ้าคู่กรณีรายใดไม่มั่นใจในระบบ  
รวม ก็ไม่มีเหตุไปผูกมัดบังคับ



(๑) โดยที่ตัวแทนร่วมตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่การแต่งตั้งชัดเจนว่าให้ผู้นั้นเป็นตัวแทนและให้ดำเนินการได้เพียงใด จึงอาจมีปัญหาว่าเมื่อความสัมพันธ์เกิดขึ้นตามกฎหมายแล้ว จะยุติความสัมพันธ์นั้นได้อย่างไร มาตรา ๒๕ วรรคห้า จึงบัญญัติให้ตัวแทนร่วมมีอิสระที่จะบอกเลิกเป็นตัวแทนได้โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่และคู่กรณีทุกรายทราบ

## ส่วนที่ ๕ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

### ๑. หลักการในการพิจารณาทางปกครอง

หลักในการพิจารณาทางปกครองมีหลักการที่สำคัญ ๔ ประการดังนี้

#### ๑.๑ หลักการไม่ยึดแบบพิธี

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>๑๕</sup> การพิจารณาทางปกครองให้ยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า การมีแบบพิธีนั้นถือเป็นข้อยกเว้นซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องทำเช่นนั้นต่อเมื่อกฎหมายบังคับให้ต้องทำเท่านั้น ในการใช้กฎหมายจะต้องมีแนวโน้มไปในทางที่เอาความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เป็นหลัก การมิได้ปฏิบัติตามแบบพิธีบางอย่างในการพิจารณาทางปกครองหากไม่เป็นกรณีสำคัญเพื่อประกันสิทธิของเอกชน ก็ไม่ถือว่าทำให้การทำคำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่อง หลักดังกล่าวจึงอาจใช้ในการตีความเมื่อมีปัญหาได้ว่าควรดำเนินการเช่นใด

#### ๑.๒ หลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นตามความเหมาะสม และมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปัจจุบันระเบียบดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนความประหยัดและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของ

<sup>๑๕</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๕๘

เจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น

มาตรา ๘๕ ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนและประชาชนได้รับอำนวยความสะดวกและได้รับการสนองตอบตามความต้องการอย่างแท้จริง ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใดและ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้น มีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๘ เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗

### ๑.๓ หลักการใช้ภาษาไทย

มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า มาตรา ๒๖ เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้จัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ผู้กรณจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว

การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตามตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การพิจารณาทางปกครองต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลักเพราะเป็นภาษาราชการ เอกสารใดที่เป็นเอกสารต่างประเทศหากนำมาใช้ในการพิจารณาทางปกครองก็ต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทย มีการรับรองความถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะภาษามีหลายภาษา การที่เจ้าหน้าที่ต้องจัดทำคำแปลเองจึงไม่ถูกต้อง ภาษาควรอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มายื่น ซึ่งการแปลเป็นภาษาไทย การรับรองความถูกต้องของ คำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนี้

ข้อ ๑. การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทย ให้กระทำโดย

- (๑) คนไทยที่จบการศึกษาในระดับที่ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในหลักสูตรที่ใช้ภาษาที่ปรากฏในเอกสารนั้นเป็นภาษาในการเรียนการสอน
- (๒) อาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและเป็นผู้สอนภาษาที่ปรากฏในเอกสารนั้นในสถาบันการศึกษาดังกล่าว
- (๓) สถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยโดยประเทศนั้นใช้ภาษาที่ปรากฏในเอกสารนั้นเป็นภาษาราชการ
- (๔) สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ

ข้อ ๒. เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศโดยไม่ต้องให้จัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เจ้าหน้าที่นั้นเห็นว่าตนสามารถเข้าใจภาษาดังกล่าวได้
- (๒) เจ้าหน้าที่นั้นมีผู้ร่วมงานที่มีความรู้ในภาษาดังกล่าว

#### ๑.๔ หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่

มาตรา ๒๘ และ มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ไว้ว่า

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

## (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การพิจารณาทางปกครอง<sup>๑๖</sup> มีส่วนที่เหมือนกับการพิจารณาของศาลตรงที่ว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงแห่งคดีให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ฝ่ายปกครองก็เหมือนกัน ก่อนจะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องให้เป็นที่ยุติเสียก่อนว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่ว่าในชั้นเจ้าหน้าที่หรือในชั้นศาลก็ตาม จะมีอยู่ ๒ ระบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

(๑) ระบบกล่าวหา ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือศาลจะพิจารณาและรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีหรือคู่ความกล่าวอ้างและนำพยานหลักฐานมาแสดงเท่านั้น และ

(๒) ระบบไต่สวน ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณี หรือคู่ความกล่าวอ้างและนำมาแสดง แต่เจ้าหน้าที่หรือศาลมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิจารณาเรื่องนั้น

สำหรับการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ระบบไต่สวนซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างและนำมาแสดง โดยเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร

## ๒. สิทธิของคู่กรณี

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดสิทธิของคู่กรณีไว้ ดังต่อไปนี้

### ๒.๑ สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อนิติสิทธิ

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

<sup>๑๖</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑๓๕

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

#### **การให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณี** มาตรา ๓๐ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยการให้สิทธิคู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนโดยมีเจตนาสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน

(๒) เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเปิดโอกาสจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งอย่างรอบด้านและสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็กระทบกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของปัจเจกชนน้อยที่สุด

#### **หลักการสำคัญการให้โอกาส แก่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง**

**พยานหลักฐาน** ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงหลักการที่ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญดังนี้

(๑) ต้องให้สิทธิอย่างเพียงพอ กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะต้องให้โอกาสด้วยการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิของตนล่วงหน้า เพื่อให้มีระยะเวลาเตรียมตัวรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ พอสมควรด้วย ซึ่งหากได้ให้โอกาสเช่นนั้นแล้ว คู่กรณีไม่ได้ใช้โอกาสนั้นหรือไม่รักษาสิทธิของตนก็ต้องถือว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ซึ่งก็ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นมีผลสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี การให้โอกาสจะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ไม่ได้หมายถึงคำสั่งทางปกครองหมดทุกประเภท ดังนั้น หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช่คำสั่งที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งก็ย่อมมีอำนาจที่จะทำคำสั่งโดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้การจะพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีหรือไม่นั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องเป็นผู้

พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวหรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่า เป็นกรณีที่หากออกคำสั่งทางปกครองแล้ว สิทธิได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาตของคู่กรณีอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งของตน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ การให้โอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน จึงจะออกคำสั่ง แต่หากพิจารณาเห็นว่าผู้ที่ได้รับคำสั่งหาได้มีสิทธิตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายและเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับผู้นั้น เช่น กรณีต้องออกคำสั่งเพื่อบังคับกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัย เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งดังกล่าว

**กรณีที่ไม่ต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิ** พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนไว้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) ข้อยกเว้นเด็ดขาด เป็นข้อห้ามที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องใช้หลักการดังกล่าวคือ กรณีที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ตามวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะให้สิทธินี้แก่คู่กรณีหรือไม่ก็ได้ คือ

๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น

- การออกใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่เกิดจากความสำคัญผิดในข้อเท็จจริง ถือเป็นสาระสำคัญอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๙/๒๕๔๗ เมื่อปรากฏว่าอาคารที่พิพาทเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ที่ก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จและยังไม่ได้รับการตรวจสอบการก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในระหว่างนั้นห้ามมิให้ผู้ใดใช้อาคารตามมาตรา ๓๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หากมีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการใช้ กรณีเช่นนี้เจ้าของจึงยังไม่มีสิทธิใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวได้ การที่เจ้าของทำสัญญาให้ผู้อื่นเช่าเพื่อเป็นสถานบริการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความยินยอมในการให้ใช้อาคารไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบรับแจ้งการตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓(๔) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ และออกใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓(๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเกิดจากความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเพิกถอนได้ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง

ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุดังกล่าว จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการออกใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเป็นไปโดยสำคัญผิด อันเป็นเรื่องที่จะขัดต่อความสงบเรียบร้อย กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการของผู้ฟ้องคดี จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ซึ่งระยะเวลานี้จะกำหนดไว้ในกฎหมาย กฎหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ ในทางราชการก็ได้

๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง ตัวอย่างเช่น

- คู่กรณียอมรับว่าได้นำเอาต้นฉบับหนังสือไปจริง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕/๒๕๕๑ ถึงแม้คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงจะได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่ถูกล่าวหนานั้น อาจเป็นความผิดทางวินัยในเรื่องใดบ้างและมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกลงโทษทางวินัยในแต่ละเรื่องได้อย่างเพียงพอก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ได้ให้ไว้แก่คณะกรรมการสืบสวนในกรณีดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้นำเอาต้นฉบับของหนังสือกรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่ ศธ. ๐๔๑๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ไปจริง (ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องหาคดีอาญากรณีเอาไปเสียซึ่งเอกสารอันน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยระบุความผิดว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งข้อบังคับบัญชากระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติก้าว) และไม่สามารถคืนให้แก่โรงเรียนได้ เนื่องจากเป็นเอกสารทางคดีในศาล นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดียังได้แนบพยานเอกสารประกอบคำให้การอีก ๗ ฉบับ กรณีดังกล่าวจึงเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำให้การตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ที่มีต้องแจ้งข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบอีก

- กรณีที่คู่กรณีได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อเจ้าหน้าที่ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๙/๒๕๕๑ การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตของคู่กรณีได้พิจารณาจากหลักฐานและการให้ถ้อยคำของคู่กรณีเอง รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ เป็นกรณีที่ได้นำเอข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (๖) กำหนดว่า ให้คำสั่งดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบในการทำคำสั่งทางปกครอง

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(๒) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(๓) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(๔) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(๕) การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

(๖) การสั่งให้เนรเทศ

สำหรับกรณีตาม (๑) นั้นครอบคลุมถึงข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐด้วย และหมายความถึงคำสั่งย้ายข้าราชการ คำสั่งให้ข้าราชการประจำกระทรวง ประจำกรม และคำสั่งให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย

ส่วนคำสั่งโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง กรม นั้นไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวโดยสภาพทั่วไปแล้วไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือนิติฐานะของบุคคล

## ๒.๒ สิทธิมีหมายและที่ปรึกษา

มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๓ ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏ ตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่คู่กรณีมีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๑๗</sup> ว่า เป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่าสิทธิมีหมายความเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ในการพิจารณาทางปกครองก็เช่นกัน นอกจากนี้สาขาวิชาต่าง ๆ ก็มีความละเอียดซับซ้อนมากขึ้น และบางครั้งคู่กรณีอาจไม่มีความรู้ลึกซึ้งหรืออาจอธิบายเรื่องนั้นได้ไม่ดี จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญให้เป็นที่

<sup>๑๗</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๖๕



ปรึกษาในการกระทำการ เช่น การโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการขอตั้งโรงงาน คู่กรณีอาจต้องมีที่ปรึกษาทางวิศวกรรมและทางสิ่งแวดล้อม หรือในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตยา ผู้ยื่นคำขออาจต้องมีที่ปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเภสัชกรรม การจะให้คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ลงทุนขอตั้งโรงงานผลิตยาเป็นผู้ชี้แจงเองทุกเรื่อง จึงเป็นไปได้ และจะไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้น สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายจึงจำเป็นต้องขยายกลายเป็นสิทธิที่จะมีที่ปรึกษาในทุกด้าน

การที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คู่กรณีมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาของตนเข้ามาด้วยเพื่อช่วยเหลือในการชี้แจงหรือให้ที่ปรึกษาชี้แจงทั้งหมดหรือบางส่วน แทนตนก็ได้ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติว่าต้องถือคำชี้แจงหรือการใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้กระทำต่อหน้าคู่กรณีเป็นการกระทำของคู่กรณีด้วยเพราะหากคู่กรณีไม่ยอมรับการนั้น คู่กรณีก็คงได้คัดค้านหรือโต้แย้งในขณะนั้นแล้ว ดังนั้น มาตรา ๒๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติว่า ถ้าคู่กรณีไม่ยอมรับการกระทำของทนายความหรือที่ปรึกษาในเรื่องใด ก็ต้องคัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

### ๒.๓ สิทธิแต่งตั้งผู้ทำการแทน

สิทธิอีกประการหนึ่งของคู่กรณีก็คือ สิทธิแต่งตั้งผู้ทำการแทนซึ่งมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๔ และ ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๒๔ คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ในการนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถึงว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความปรัยบายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีความคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่อนั้นแต่งตั้งบุคคลที่ คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสอง และ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้แต่ต้องมี หนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้ เจ้าหน้าที่ที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย

## ๒.๔ สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา

มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
บัญญัติว่า

มาตรา ๒๗ ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือหลงผิด อันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณีให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ ถูกต้อง

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๑๘</sup> ว่า ตามหลักนิติ ธรรมนั้นบุคคลจะต้องไม่สูญเสียสิทธิเพราะความไม่รู้ ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือหรือไม่มีประสบการณ์และ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มาตรา ๒๗ วรรค หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จะต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดแบบหรือเวลาที่จะต้องแจ้ง จึงขึ้นอยู่กับการพิจารณาความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ ว่าจะแจ้งเรื่องใดในขั้นตอนใด ซึ่งการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงการให้คำแนะนำด้วย เมื่อ พบว่ากรณีใดอาจมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีโดยคำแนะนำ ที่จะให้ถูกต้องและชัดเจน หาก เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ คู่กรณีย่อมมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินการใหม่ ให้ตนมีโอกาสนในการต่อสู้ใหม่โดย ถูกต้อง และหากเกิดความเสียหายแก่คู่กรณี เจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบในทางละเมิดด้วย แม้แต่ในส่วนของคำ ขอหรือคำแถลงของคู่กรณีหากเห็นว่าข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเกิดจาก ความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี มาตรา ๒๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ต้องแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องด้วย

<sup>๑๘</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ ๕ หน้า ๒๖๖, ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑๔๘

ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะเห็นว่าคู่กรณีที่เข้ามามีบทบาทใน กระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครองเป็นฝ่ายที่เป็นปฏิบัติกับตนไม่ได้ แต่จะต้องคิดว่าถ้าเป็นคู่กรณี ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหรือในเรื่องใด ๆ ที่จำเป็นต่อการปกป้องประโยชน์ของเขาใน กระบวนการพิจารณา เจ้าหน้าที่ก็จะต้องให้คำปรึกษาแนะนำแก่เขา ซึ่งมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้อง แจ้งให้คู่กรณีทราบว่า เขามีสิทธิในกระบวนการพิจารณาอย่างไรบ้าง เช่นแจ้งให้คู่กรณีทราบว่า คู่กรณีไม่ จำเป็นต้องมาดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเองเสมอไป จะตั้งตัวแทนมาก็ได้ หรือจะตั้งทนายความหรือที่ ปรีกษามาช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองด้วยก็ได้ หรือถ้าเจ้าหน้าที่ เห็นว่าคู่กรณียื่นคำร้องเข้ามาโดยกรอกข้อความคลาดเคลื่อน ขาดสาระสำคัญบางประการ เจ้าหน้าที่ก็ จะต้องแนะนำเขามีใช้ปล่อยให้คู่กรณียื่นคำร้องมาโดยไม่ถูกต้อง แล้วปฏิเสธคำร้องไปเลย

## ๒.๕ สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่

### ๒.๕.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๓๑ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอ ตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนา เอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๒ เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือ พยานหลักฐานได้ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้<sup>๑๙</sup> ว่าการจะ โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานขอคู่กรณียอมเป็นไปไม่ได้ไม่เต็มที่ หากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงในมือของ เจ้าหน้าที่ มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงยอมรับให้คู่กรณีมี สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการตรวจดูนั้นมีใช้จะให้เวลาและเอกสารที่น้อยเกินไปจนไม่อาจใช้เป็น ประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เวลาและจำนวนเอกสารเท่าที่ จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงเพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ขณะเดียวกันมิใช่ว่าคู่กรณีจะขอตรวจดู เอกสารได้ทุกอย่าง หากแต่มีข้อจำกัดในกรณีต่อไปนี้ด้วย

<sup>๑๙</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วในเชิงจรธ ๕ หน้า ๒๖๖, ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑๔๘

(๑) ขอตรวจดูเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ เช่น เป็นคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการคัดค้านเพียงบางเรื่อง ก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องตรวจดูทั้งหมด

(๒) ในกรณีที่ยังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีไม่มีสิทธิตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง เพราะยังเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นอันเป็นเรื่องภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้มีอิสระในการแสดงความเห็น

(๓) เอกสารที่เป็นกรณีที่ต้องรักษาเป็นความลับ

มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้คำว่า “เอกสาร” ซึ่งหมายความถึงสิ่งที่บรรจุข้อความที่ใช้ในการสื่อความเข้าใจของมนุษย์ได้ในบางกรณีสิ่งที่ใช้สื่อความหมายอาจเป็นสัญลักษณ์หรือเสียงก็ได้ และในบางกรณีสิ่งที่จำเป็นต้องตรวจดูอาจเป็นวัตถุพยานก็ได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติควรอนุโลมตามบทบัญญัติมาตรา ๓๑ ในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยยอมให้คู่กรณีได้ตรวจดูด้วย

สำหรับการตรวจดูเอกสารอาจต้องใช้วิธีที่เหมาะสมกับลักษณะของงานแต่ละแห่ง เช่น ให้ดูจากแฟ้มตัวจริงหรือให้แยกเอกสารบางส่วนออกมาให้ตรวจดู นอกจากนั้นยังต้องมีวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสารและการจัดทำสำเนาเอกสารด้วย มาตรา ๓๑ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติให้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวโดยกฎกระทรวงได้

ขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๓๑ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจดูเอกสารและค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

"เอกสาร" ให้ความหมายรวมถึงสิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล รูป ตัวเลข หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของ หนังสือ แฟ้ม รายงาน แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียงการบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ และวัตถุใด ๆ บรรดาที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาทางปกครอง

ข้อ ๒ คู่กรณีที่ประสงค์จะขอเข้าตรวจดูเอกสารใดเพื่อประกอบการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อาจทำคำขอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือโดยนำมายื่นด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือโดยส่งทางไปรษณีย์ โดยระบุเอกสารหรือลักษณะของเอกสารที่ต้องการจะตรวจดู

ในกรณีมีคำขอด้วยวาจาหรือมีคำขอเป็นหนังสือโดยนำมายื่นด้วยตนเอง ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาให้คู่กรณีได้ตรวจ ดูเอกสารในขณะนั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่พร้อมที่จะให้ตรวจดูใน

ขณะนั้นได้หรือเป็นกรณีมีคำขอเป็นหนังสือโดยส่งทาง ไปรษณีย์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาและแจ้งกำหนดวัน เวลาและสถานที่ ที่จะให้ตรวจดูเอกสารให้คู่กรณีทราบ

ข้อ ๓ ในการตรวจดูเอกสาร ให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่การ ตรวจดูตามความเหมาะสมและต้องระมัดระวังมิให้เอกสารชำรุด เสียหายหรือสูญหาย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอาจวางแนวปฏิบัติที่สมควรในการให้คู่กรณีตรวจดูเอกสาร โดยคำนึงถึงประเภทหรือ ลักษณะของเอกสาร

ข้อ ๔ ในการยื่นคำขอตรวจดูเอกสาร คู่กรณีผู้ยื่นคำขอไม่ต้องเสีย ค่าธรรมเนียมเพื่อการดังกล่าว

ในการให้คู่กรณีตรวจดูเอกสารใด ถ้าต้องมีค่าใช้จ่ายเกินกว่าการให้ตรวจดู ตามปกติ ให้หน่วยงานของรัฐที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เห็นสมควร

การกำหนดค่าธรรมเนียมตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายจริงที่ต้องเสีย ในการตรวจดูเอกสาร ตลอดจน ค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับสำนักงานและบุคลากรของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ประกอบด้วย แต่ไม่สูงกว่าอัตราในตลาด หากให้เอกชนจัดทำ แต่ในกรณีเล็กน้อยจะยกเว้นไม่เรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมก็ได้

ข้อ ๕ ถ้าคู่กรณีต้องการสำเนาเอกสารใด ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการ ให้ตามความเหมาะสม โดยจะต้องระมัดระวังมิให้ต้นฉบับเอกสารชำรุด เสียหาย หรือสูญหาย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นสังกัดอาจวางแนวปฏิบัติที่ สมควรในการจัดทำสำเนาเอกสาร โดยคำนึงถึงประเภทหรือลักษณะของ เอกสาร

ในการจัดทำสำเนาเอกสาร ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดเรียก เก็บค่าใช้จ่ายในอัตราที่เห็นสมควร แต่ในกรณีเล็กน้อยจะยกเว้นไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายก็ได้ และให้นำความ ในข้อ ๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## ๒.๖ สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้<sup>๒๐</sup> ว่า การพิจารณาล่าช้า เกินไปอาจทำให้ประโยชน์ของคู่กรณีเสียหายได้ การพิจารณาทางปกครองจึงควรกระทำโดยรวดเร็วตาม ความเหมาะสมของกรณี แต่เดิมมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติราชการ พ.ศ. ๒๕๒๒ วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการ แต่ก็เป็นเพียง

<sup>๒๐</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑๕๕

ระเบียบที่ให้แต่ละหน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาของตนเองโดยความสมัครใจ แต่ต่อมามีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวเพื่อเป็นการกำกับให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น และมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้นใช้แทน แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีบางฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น ยกเลิกระเบียบนำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว

ปัจจุบัน ได้มี พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ กำหนดให้ส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไปซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๓๗ ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใดและ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้น มีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

## ๒.๗ สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๒๑</sup> ว่า การรู้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองทำให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะทราบถึงเหตุที่แท้จริงว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองขึ้นเพราะเหตุใดและเหตุนี้ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ และขัดกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างไร มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้บังคับให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือด้วย

<sup>๒๑</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อังโน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑๕๖

มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บัญญัติว่า

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

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

นายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒
- (๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้

เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอขณะนี้ได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๗ วรรคสองแล้วคือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยกำหนดไว้ ดังนี้

“ให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน

(๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่นการเพิกถอนใบอนุญาต

(๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ

(๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(๕) ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้ในกรณีที่ไม่อาจเปิดเผยได้ตามที่กำหนดใน

มาตรา ๓๒

ศาสตราจารย์ ดร.วรวจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ยกตัวอย่างของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไว้ว่า การที่ผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งลงโทษวินัยข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาในข้อหาดูหมิ่นเหยียดหยามหรือกดขี่ข่มเหงราษฎรได้นั้น ต้องทำสั่งเป็นหนังสือและให้

เหตุผลประกอบด้วย เช่น ข้าราชการผู้นั้นได้กล่าวถ้อยคำใดต่อราษฎรคนใด ในวันใด ณ สถานที่ใด เหตุใด จึงถือว่าคำกล่าวนั้นเป็นคำกล่าวที่ดูหมิ่นเหยียดหยามราษฎร การที่กฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องให้ เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ก็เพื่อที่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งจะได้ตรวจสอบได้ว่าเหตุผลที่ อ้างมานั้น ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายถูกต้องหรือไม่ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าเหตุผลที่อ้างมานั้นไม่ถูกต้องก็จะได้ ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องศาลต่อไปได้

## ๒.๘ สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

### ๒.๘.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุ กรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการ โต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการ อุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และ ระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๒๒</sup> ว่า การ โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อหาความยุติธรรมย่อมเป็นสิทธิประการหนึ่งตามหลักการควบคุมความชอบด้วย กฎหมาย มิใช่ให้ยุติเพียงขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเท่านั้น แต่กฎหมายในสังคมมีอยู่หลายเรื่องและแต่ละ เรื่องก็มีหลักเกณฑ์เฉพาะตามความเหมาะสม ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งจึงมีข้อแตกต่างกัน มากมายตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ จนกลายเป็นยากแก่เอกชนจะทราบได้ ทำให้เอกชนต้องเสียสิทธิกันไป มาก จึงสมควรมีวิธีการทางปกครองช่วยเหลือในเรื่องนี้เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้จริง มิใช่ให้บุคคล ต้องเสียสิทธิเพราะความไม่รู้ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงวางหลักว่า ในการมีคำสั่งทางปกครองถ้าเป็นกรณีที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ ก็ให้ระบุ

- (ก) กรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง
- (ข) การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง
- (ค) ระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

โดยถ้ามีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะอย่างไร ก็ระยู่อย่างนั้น หากไม่มีก็ ต้องระบุงการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับทั่วไปตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

<sup>๒๒</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๘ ตุลาคม



ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ทราบ และถ้าเป็นขั้นตอนสุดท้ายในทางปกครอง ก็ต้องแจ้งหลักเกณฑ์ การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลไว้ด้วย

มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้จำกัดโดยตรงว่าใช้เฉพาะกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ แต่โดยสภาพแล้วการจะระบุใน คำสั่งย่อจะปฏิบัติในกรณีคำสั่งด้วยวาจาหรือคำสั่งที่เป็นสัญญาไม่ได้โดยสภาพ

ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนไม่แจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือแจ้งไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมาย ก็ให้เริ่มนับระยะเวลาใหม่ตั้งแต่ ได้รับความแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ใหม่

การที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นเป็นเพราะระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งในแต่ละเรื่องจะไม่เท่ากัน จึงควรนับตามเวลาเดิมของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยเลื่อนเริ่มต้นนับ ออกไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้ ทราบตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ถือตาม ระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายนั้นเป็นหลักก่อนโดยนับตั้งแต่วันที่ได้รับความคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าระยะเวลา ดังกล่าวสั้นกว่า ๑ ปีก็ให้ขยายออกไปเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับความคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอทุกกรณี ดังนั้นโดยทั่วไปในของผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากไม่ทราบขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใด ๆ เลย ก็ให้ จดจำกำหนดเวลา ๑ ปีไว้เป็นหลักเสมอ และถ้าไม่ทราบขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งขั้นถัดไป ก็ควรเสนอ เรื่องต่อองค์การวินิจฉัยคดีปกครองไปเลย เพราะจะทำให้ทราบได้ในที่สุดว่าขั้นตอนต่อไปเป็นขั้นตอนใด และจะได้รับประโยชน์จากการที่อายุความสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างการพิจารณาขององค์การวินิจฉัยคดี ปกครอง (มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๙๓/๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

รูปแบบในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบไว้แต่อย่าง ใด จึงอาจระบุข้อความว่า “ถ้าหากท่านประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้อื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำสั่งดังกล่าวต่อ.....(ผู้รับคำอุทธรณ์).....ภายใน...(ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนด).....วัน นับ ตั้งแต่วันที่รับคำสั่งนี้”

ข้อยกเว้นการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ โดยปกติเมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบ แต่ถ้าไม่ใช่คำสั่งทางปกครองก็ไม่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๑๒๗/๒๕๔๗ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้า พนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ถือเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองที่จะ นำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าว จึงยังไม่เป็นคำสั่งที่ จะต้องแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งตามมาตรา ๔๐ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

### ๓. รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

รูปแบบของคำสั่งทางปกครองได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๓๔ คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้

รูปแบบของคำสั่งทางปกครองจำแนกได้ ๓ ลักษณะ

(๑) ทำด้วยวาจา

(๒) ทำเป็นหนังสือ

(๓) ทำโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่น

ในการทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ทั้งผู้รับคำสั่งและบุคคลที่สาม โดยต้องให้บุคคลดังกล่าวเข้าใจวัตถุประสงค์และสามารถปฏิบัติได้ว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นการกระทำใดอย่างไร คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ (เสียมาตั้งแต่ต้น) เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้ต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือด้วย จะเลือกใช้วิธีปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ย่อมไม่ได้ ถ้าหากปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายเฉพาะนั้นย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องทำคำสั่งในรูปแบบใด ผู้ออกคำสั่งย่อมมีสิทธิที่จะเลือกออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบใด ๆ ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้โดยพิจารณาความเร่งด่วนและความจำเป็นของสถานการณ์เป็นสำคัญ

#### ๓.๑ คำสั่งด้วยวาจา

มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ

ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาแล้วถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอภายใน ๗ วันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวและการร้องขอนั้นได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควร เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ การที่กฎหมายกำหนดเวลาในการขอคำยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือนั้น เป็นที่ชัดเจนว่าหากพ้นกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ต้องทำเป็นหนังสือยืนยันให้อีก และการยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือนี้นี้ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งใหม่ที่จะมีผลทาง

กฎหมายใหม่แต่อย่างใด เพราะคำสั่งนั้นมีผลตั้งแต่วันเวลาในการออกคำสั่งด้วยวาจาแล้ว การออกหนังสือเป็นการยืนยันว่าคำสั่งด้วยวาจาที่ออกไปนั้นมีเนื้อหาและเหตุผลอย่างไร โดยต้องระบุเหตุผลตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘

กรณีการร้องขอต้องมีเหตุผลอันสมควร นั้นหมายความว่าในการขอยืนยันมีเหตุผลและความจำเป็นในการขอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น นำไปปรึกษาทนายความ หรือที่ปรึกษาเพื่อจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง หรือจะนำไปใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิงกับบุคคลอื่นว่าตนต้องมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอย่างไร

### ๓.๒ คำสั่งเป็นหนังสือ

คำสั่งทางปกครองที่ต้องทำเป็นหนังสือนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๓๖ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อยในคำสั่ง คือ

(๑) วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง เพื่อให้ทราบว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้กระทำขึ้นเมื่อใด และอาจใช้ในการตรวจสอบการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งว่ามีอำนาจหน้าที่หรือไม่ นอกจากนี้ยังใช้ในการอ้างอิงคำสั่งดังกล่าวด้วย

(๒) ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง เพื่อให้ทราบว่าเป็นผู้ใดเป็นผู้ออกคำสั่ง มีตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ กรณีที่คำสั่งไม่ระบุชื่อผู้ออกคำสั่งผู้รับคำสั่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม และไม่ถือว่าเป็นคำสั่งโดยสภาพ

(๓) ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเพื่อให้ทราบคำสั่งนั้นได้ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจริงไม่มีการแอบอ้างการออกคำสั่ง

อย่างไรก็ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดยกเว้นมิให้ใช้บังคับรายการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นกับคำสั่งทางปกครองบางประเภทซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ต่อไป

มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า

มาตรา ๓๘ บทบัญญัติตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

### ๓.๓ คำสั่งทางปกครองที่สื่อความหมายโดยวิธีการอื่น

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกออกคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการอื่น นอกจากเป็นหนังสือหรือวาจา เช่น สัญญาณไฟจราจรถือเป็นคำสั่งให้เคลื่อนไปได้หรือให้หยุด สัญญาณรอหรือไฟกระพริบของชาวเรือ เป็นต้น

## ๔. การให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง

การที่กฎหมายกำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลถือเป็นสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะทราบได้ว่าตนเองได้รับการปฏิบัติ ถูกต้องหรือไม่ เจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุใด ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาทบทวนตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป เช่น การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือองค์การวินิจฉัยคดีปกครอง หรือแม้กระทั่งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็สามารถทบทวนคำสั่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และสามารถตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยถูกต้องตามข้อกฎหมายหรือไม่

การให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองกฎหมายกำหนดให้ต้องทำตามแบบที่กำหนดซึ่งถือเป็นเงื่อนไขในความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องถือปฏิบัติ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คู่กรณีอาจฟ้องเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

## ๕. ข้อกำหนดการระบุนเหตุผล

มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

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

นายรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุนเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุนอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผล เป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยัน คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ได้แก่ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญที่เจ้าหน้าที่รับฟัง และใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ได้แก่ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออก คำสั่งทางปกครอง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ได้แก่ข้อพิจารณาจากข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เหตุและมูลเหตุจูงใจที่เจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อยุติในการออกคำสั่งทางปกครอง

โดยการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองตามหลักทั่วไปยึดหลักให้สามารถแสดงเหตุผลใน ภายหลังได้ ซึ่งในบางกรณีอาจไม่เหมาะสมกับคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ มาตรา ๓๗ วรรคสองแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใด ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ ซึ่งได้มีประกาศสำนักประกาศสำนัก นายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือใน กรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาติ ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน

(๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอน การอนุมัติ เพิกถอนการรับรอง เพิกถอนการรับจดทะเบียน

(๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

(๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(๕) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคาที่มีผู้ได้รับ คัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

การจัดให้มีเหตุผลในคำสั่งทางปกครองนี้มีข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองบางประเภทไม่ ต้องแสดงเหตุผล คือ

(๑) กรณีที่มีผลของคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิและ หน้าที่ของบุคคลอื่น

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่ต้องระบุอีก เช่น กรณีมายื่นคำขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน ผู้ยื่นคำขอได้ระบุไว้ในคำขอแล้วว่าต้องการอะไรและการอนุญาตให้คัด ก็ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก เพียงแค่เซ็นชื่อและประทับตราว่าอนุมัติก็เพียงพอแล้ว

(๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ หากการให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครองที่จะต้องรักษาความลับจะเป็นการเปิดเผยความลับโดยสภาพ จึงเป็นข้อยกเว้นให้ไม่ต้องระบุเหตุผลได้

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้ยื่นคำร้องขอในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ กรณีนี้เป็นเรื่องที่ได้โดยสภาพของคำสั่งไม่อาจจะระบุเหตุผลได้ ส่วนการที่เจ้าหน้าที่จะแจ้งเหตุผลให้ผู้รับคำสั่งทราบขณะมีคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ก็ไม่มีบันทึกอะไรเป็นหลักฐานหรือกรณีเร่งด่วนนั้นถือเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ถ้าปล่อยให้เนิ่นช้าอาจเกิดความเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม หากผู้รับคำสั่งร้องขอ เจ้าหน้าที่ที่ต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรภายในเวลาอันควรด้วย โดยผู้รับคำสั่งจะร้องขอภายในเวลาเท่าใดนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งนั้นก็ไม่ได้ ซึ่งแตกต่างจากการออกคำสั่งด้วยวาจาที่ผู้รับคำสั่งสามารถร้องขอให้เจ้าหน้าที่ยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือได้แต่ผู้รับคำสั่งจะต้องร้องขอให้ยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือภายใน ๗ วันนับแต่วันที่คำสั่ง

## ๖. การแก้ไขความไม่สมบูรณ์กรณีที่ไม่ระบุเหตุผล

กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลเพราะไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แม้การไม่ระบุเหตุผลจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่จะถือว่าคำสั่งนี้ไม่มีผลบังคับไม่ได้ เพราะมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ (๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้จัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง” จึงเป็นกรณีที่กฎหมายยินยอมให้มีการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งนี้ได้ โดยการจัดให้มีเหตุผลของคำสั่งในภายหลัง แต่กฎหมายก็ให้โอกาสเจ้าหน้าที่เพียงช่วงระยะเวลาเดียว คือก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยองค์กรใดก็ได้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้น โดยอาจเป็นการอุทธรณ์ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ แต่หากพ้นขั้นนั้นไปแล้วแสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่ประสงค์จะแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตนให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๑ (๒) ดังนั้น หากคดีไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลอีกต่อไป นอกจากนั้นผู้รับคำสั่งอาจโต้แย้งโดยอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือนำคดีเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้เพื่อให้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่แสดงเหตุผลหรือให้เพิกถอนคำสั่งนั้น

## ๗. การกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า  
มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่  
จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น  
การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความ  
เหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับ

เหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อเสนอสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่  
หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้เปลี่ยนแปลง  
หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

การมีคำสั่งทางปกครองในบางกรณี อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีเงื่อนไขประกอบด้วย  
เพื่อให้เกิดผลสมตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสมความต้องการของสังคม ดังนั้น  
มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงวางหลักว่าในการ  
ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ  
กฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น ซึ่งคำว่า เงื่อนไขหมายความถึงการ  
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการกำหนดเงื่อนไขจึงเป็นอำนาจของ  
เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจที่จะกำหนดได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

นอกจากนี้ มาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่าการกำหนดเงื่อนไขเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายและมีความ  
เหมาะสมได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับ

เหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อเสนอสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่  
หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี  
เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

## ๘. การแก้ไขข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์  
ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการ  
เองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้  
มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับ  
ฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อนถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้  
ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่ง  
ทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิม ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของ  
ตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตาม  
ส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์  
ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้อง  
ของคำสั่งทางปกครองนั้น

การฝ่าฝืนกระบวนการพิจารณาอาจทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ได้ มาตรา ๔๑  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการเปิดช่องให้  
เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของวิธีพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง นั้นได้ เพราะกระบวนการ  
พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนี้เป็นเพียงขั้นตอนของการทำคำสั่งทางปกครอง มิใช่เนื้อหาของคำสั่งทาง  
ปกครอง

มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนด  
หลักเกณฑ์การแก้ไขข้อบกพร่องไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์  
ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการ  
เองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ กรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ จะต้องมีคำขอ  
เท่านั้น แต่เมื่อ เจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนโดยออก คำสั่งทางปกครองไปโดยไม่มีผู้ยื่นคำขอ ก็สามารถแก้ไขเยียวยา  
ข้อบกพร่องนี้ได้เมื่อผู้ยื่นคำขอในภายหลังโดยถูกต้อง อย่างไรก็ตามการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของ  
คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ออกคำสั่งทางปกครองไปโดยมีผู้ยื่นคำขอ ทั้ง ๆ ที่จะต้องมีผู้ยื่นคำขอเสียก่อน  
หากปรากฏว่าการยื่นคำขอนั้นมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ การจัดให้มีการยื่นคำขอในภายหลังก็จะต้อง  
กระทำเสียภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดไว้ด้วย หากล่วงพ้นระยะเวลาไปแล้ว การเยียวยา



ความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองก็ย่อมจะกระทำไม่ได้<sup>๒๓</sup>

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้ระบุเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง นั้น หรือจัดให้มีเหตุผลไว้แต่เหตุผลนั้นไม่สมบูรณ์ กรณีย่อมต้องถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถแก้ไขข้อบกพร่องนี้ได้ด้วยการจัดให้มีเหตุผล ในภายหลัง เว้นแต่กรณีที่คำสั่งที่ออกตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดให้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง นั้นหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง แม้จะให้เหตุผลในภายหลังก็ไม่ทำให้คำสั่งนั้นสมบูรณ์แต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนและดำเนินการใหม่ นอกจากนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้แล้ว แต่ต้องการ เปลี่ยนแปลงเหตุผล ในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมไม่อาจใช้วิธีการเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ได้เช่นกัน

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่ต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง เช่น การไม่ได้ให้อีกคู่กรณีในการโต้แย้ง ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐาน รวมถึงการให้เวลาน้อยเกินไป ไม่ฟังข้อเท็จจริงให้รอบด้าน การไม่ยอมให้คู่กรณีนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองซึ่งคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ การรับฟังคู่กรณีในกรณีนี้ หมายความว่า จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนบ้างแล้ว หากไม่เคยดำเนินการมาเลยก็อาจเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองโดยการรับฟังในภายหลังได้ และในการจัดให้มีการรับฟังในภายหลังผลการพิจารณาจะต้องไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน แต่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งไปเลยโดยที่ไม่ได้ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อนถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลังก็ย่อมถือว่าความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่มีอยู่อีกต่อไป

## ๙. กรอบเวลาในการแก้ไขเยียวยาข้อบกพร่อง

กรณีตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) ได้กำหนดกรอบเวลาในการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ในกรณีนี้ว่า จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าว ก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยินยอมให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์มีโอกาสแก้ไขข้อที่ไม่สมบูรณ์ได้ทราบเท่าที่ยังไม่มีการนำข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นไปโต้แย้งคัดค้านต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์หรือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

<sup>๒๓</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ บทความเรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - เมษายน) ๒๕๔๙ หน้า ๔๙

อนึ่ง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีการดำเนินการแก้ไขส่วนที่บกพร่องใหม่ อาจทำให้ คู่กรณีบางฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ ในกรณีนี้ย่อมก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ นับแต่ เมื่อนั้น

## ส่วนที่ ๖ ผลของคำสั่งทางปกครอง

### ๑. การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือ โดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุ อื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่ จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองให้มี ผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และมาตรา ๘ วรรคสอง ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าในกรณีคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่น เช่น โดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณที่สามารถทำให้ผู้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเมื่อได้ แจ้ง ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงมีผลทันทีที่ได้แจ้ง หากยังไม่มีแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อม ไม่มีผลใช้ยัน บุคคลได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักฐานดังกล่าว คำสั่งทางปกครองจะเกิดผลได้ทางกฎหมาย ก็ต่อเมื่อได้มีการ แจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองและผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะทราบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้น หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ หากคำสั่งทางปกครองไปไม่ถึงผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ว่าด้วยเหตุใด กรณีย่อมถือว่าคำสั่ง ทางปกครองนั้นยังไม่เกิดผลทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขแห่งการเกิดผลของคำสั่งทาง ปกครอง ไม่ใช่เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทาง ปกครองไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว ย่อมใช้ยันกับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ ถึงแม้คำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ผลจากการนี้ทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ ประโยชน์ บุคคลผู้รับคำสั่งย่อมสามารถใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที ส่วนในกรณีที่ คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องการบังคับและบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้

หากได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แห่งการบังคับทางปกครองแล้ว อนึ่ง ทั้งองค์กรฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้รับคำสั่งทางปกครองและบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องผูกพันกับเนื้อหาของกฎเกณฑ์ที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองอื่น ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ของรัฐย่อมต้องผูกพันตามเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นในการตัดสินใจสั่งการเรื่องราวต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนด้วย<sup>๒๔</sup>

ในขณะเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองและคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองสามารถยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกไปแล้วได้ หากมีเหตุแห่งการที่จะยกเลิกเพิกถอน แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งแล้วก็ตาม และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเริ่มการได้เองโดยไม่ต้องรอให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งร้องขอเสียก่อน ดังนั้น ความผูกพันขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว จึงไม่ใช่ความผูกพันเด็ดขาดเว้นแต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะของการให้ประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครองและฝ่ายปกครองรู้เหตุที่จะต้องยกเลิกหรือเพิกถอน แต่ไม่ดำเนินการภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่ที่รู้เหตุที่จะต้องยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น จะยกเลิกเพิกถอนไม่ได้<sup>๒๕</sup>

## ๒. การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๒ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าเมื่อคำสั่งทางปกครองเกิดผลแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเพิกถอน ซึ่งการเพิกถอนนั้นจะต้องดำเนินการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย

<sup>๒๔</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ บทความเรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - เมษายน) ๒๕๔๙ หน้า ๔๒

<sup>๒๕</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ,บทความเรื่อง “ผลผูกพันคำสั่งทางปกครอง” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทสมบุรณ์ (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๕), หน้า ๑๗๓ - ๑๗๗

ปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งใหม่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลา หรือโดยเหตุอื่น

### ๓. การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๔๓ คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น

เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์แก้ไขข้อบกพร่องของคำสั่งทางปกครองไว้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อย เช่น อาจพิมพ์ผิดพลาด ไม่ได้ลงชื่อรับรองความถูกต้อง กรณีนี้ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างใดแล้วต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย

### ส่วนที่ ๗ การทบทวนคำสั่งทางปกครอง

ในการออกคำสั่งทางปกครอง บางครั้งอาจไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่กรณี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้วางหลักเกณฑ์เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีต่อไป ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้ ๓ วิธี คือ

- (๑) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
- (๒) การขอให้พิจารณาใหม่
- (๓) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ในการอธิบายในส่วนนี้จึงแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน

## ๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

### ๑.๑ หลักการทั่วไป

#### ๑.๑.๑ วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์

การกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีขึ้นวินิจฉัยยังองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง การอุทธรณ์จึงมีวัตถุประสงค์<sup>๒๖</sup> สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) ในแง่ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองทางปกครอง การอุทธรณ์นั้นเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครอง จึงได้อุทธรณ์เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(๒) ในแง่ของฝ่ายปกครอง การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

(๓) ในแง่ของการดำเนินคดีในศาล การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์นั้นเพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้นและมีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทบางเรื่องอาจระงับลงในชั้นอุทธรณ์ การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ดี

เงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้ดำเนินการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ดังนั้น หากคู่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ

<sup>๒๖</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, บทความเรื่อง “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง” รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองและหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๑.๑.๒ กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้

(๑) กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไป

ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือ

โต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

จากบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ว่าในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้อยู่แล้ว ก็จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์จะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ก็ตาม เช่น ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสรีจที ๒๙๔/๒๕๕๕ คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายสองฉบับควบคู่กัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ จึงไม่ต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ทั้งนี้มาตรา ๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงใช้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งกรณีนี้คือ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตัดแปลงอาคารตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

(๒) กฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน กำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลา พิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

บทบัญญัติของมาตรา ๔๕ วรรคสี่ข้างต้น มีผลทำให้กรณีที่กฎหมาย เฉพาะนั้น ๆ ได้กำหนดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตลอดจนวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ก็ไม่อาจนำวิธีการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้ เช่น ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๔๘ ข้อ ๑๒ ของระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์โดยให้นำหลักตามมาตรา ๒๘๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม คือ ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สิน พิจารณาคำร้องและมีคำวินิจฉัยชี้ขาด และมีได้กำหนดให้ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง ถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์ไว้ โดยเฉพาะ จึงไม่อาจนำขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ปฏิบัติได้

(๓) กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนหรือระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ ก็ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๑/๒๕๔๖ ที่ ๒๕๘/๒๕๔๖ ที่ ๕๒๔/๒๕๔๕ ที่ ๕๔๓/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่ากรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ขั้นตอนการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะ ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ และกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๕๙/๒๕๔๖ ด้วยเหตุที่ ข้อบังคับมารยาททนายความไม่ได้กำหนดเรื่องอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้กล่าวหาจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๔๕ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๔) การอุทธรณ์เกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่เป็น”คำสั่งทางปกครอง”

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดบังคับเฉพาะกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เท่านั้น หากมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือกรณีที่คำสั่งทางปกครองทั่วไป จะไม่อยู่ในบังคับที่จะอุทธรณ์คำสั่งแต่อย่างใด

(๕) ข้อยกเว้นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์

คำสั่งทางปกครองบางประเภทพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ถึงแม้กฎหมายเฉพาะจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ก็ตาม คือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีการกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จากบทบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยรัฐมนตรี คู่กรณีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่ง แต่มีสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ปัจจุบันคือ ศาลปกครองได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ย่อมเป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาสูงกว่าที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ดังนั้น หากคู่กรณีเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด ก็จะต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

(๒) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ

มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับ มาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก

ดังนั้น จึงมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะคณะกรรมการนั้นจะได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม คำสั่งนั้นจะไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์ แต่คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองซึ่งปัจจุบันคือศาลปกครองได้โดยตรงภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ต้องการให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ จึงบัญญัติให้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๘ ซึ่ง



ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วจึงเป็นอันยกเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๔๖ การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาของผู้ผูกฟองคีมมิติไม่ผ่านข้อเสนอทางด้านเทคนิคของผู้ผูกคตี เป็นผลให้ผู้ผูกคตีถูกตัดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาข้อเสนอทางด้านราคา ทำให้ผู้ผูกคตีไม่มีสิทธิเข้าแข่งขันการประมูล มิติดังกล่าวถือเป็นคำสั่งไม่รับคำเสนอของผู้ผูกคตีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งคณะกรรมการ ผู้ผูกคตีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เป็นที่สุด จะมีผลทำให้คู่กรณีไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๗/๒๕๔๗ มาตรา ๔๗ ตรีวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ให้สมาชิก อบต.พ้นจากสมาชิกภาพเป็นที่สุด การฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

## ๑.๒ ขั้นตอนการอุทธรณ์

### ๑.๒.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “..... ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ” และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดคานียามของ “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น บุคคลที่เป็นคู่กรณีจึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง สำหรับบุคคลที่ไม่ใช่คู่กรณีแม้จะไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีแต่อย่างใด เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๕๑ กรณีที่ผู้ผูกคตีซึ่งเป็นผู้มีอาชีพหลักเกี่ยวกับงานตามประกาศประกวดราคาได้ซื้อเอกสารประมูลจ้างโดยมีความประสงค์ที่จะเข้าเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาจ้างติดตั้งเครื่องนับเวลาถอยหลังสัญญาณไฟจราจรโดยวิธีประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเทศบาลนคร เห็นว่าประกาศประกวดราคาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดคุณสมบัติของพัสดุที่จะจัดซื้อเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้ผู้ผูกคตีไม่อาจเข้าเสนอราคาได้นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการประกวดราคาดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ประกาศประกวดราคาไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ก่อนยื่นต่อศาลปกครอง นอกจากนั้น ประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ไม่ได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้ โดยเฉพาะทำให้โดยสภาพแล้วผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาไม่อาจเป็นคู่กรณีที่ได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

### ๑.๒.๒ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ กรณียื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ทำให้การอุทธรณ์ดังกล่าวไม่มีผล ถือได้ว่ามิได้อุทธรณ์ คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์และจะมีผลทำให้คู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๐/๒๕๔๗ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้รับอุทธรณ์ เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าเมื่อคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองและหากคู่กรณียื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา ย่อมถือว่ามิได้มีการยื่นอุทธรณ์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามถึงแม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่สามารถรับอุทธรณ์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการฝ่าฝืนการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบ ซึ่งจะมีผลทำให้ระยะเวลายื่นอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

(๒) กรณีที่คู่กรณีมีคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๖๖ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง เช่น ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐ ระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจระยะเวลาได้ ดังนั้น จึงสามารถนำมาตรา ๖๖ มาบังคับเพื่อขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

(๓) กรณีที่เจ้าหน้าที่รับคำอุทธรณ์ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แม้เจ้าหน้าที่จะไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนด แต่มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จึงรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลานั้นไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง ก็อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐)

### ๑.๒.๓ การถอนคำอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนด เรื่อง การถอนอุทธรณ์ไว้ จึงมีประเด็นว่า คู่กรณีผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิถอนอุทธรณ์ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการ

อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไว้ในเรื่องเสรีที่ ๓๔/๒๕๑๔ สรุปว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีได้กำหนดเกี่ยวกับการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์ขอถอนอุทธรณ์ของตนได้เสียเลย เมื่อการอุทธรณ์เป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่งของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ชอบที่จะไม่อุทธรณ์หรือขอถอนอุทธรณ์ได้ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่ก็มีได้บัญญัติห้ามมิให้มีการถอนอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายของตน โดยหลักแล้วคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยการไม่ยื่นอุทธรณ์หรือขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว

ส่วนประเด็นการถอนอุทธรณ์จะมีผลอย่างไรต่ออุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า โดยที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เริ่มต้นขึ้นด้วยการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี ดังนั้น หากคู่กรณีไม่ประสงค์ที่จะอุทธรณ์ต่อไปและถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือในชั้นการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การถอนอุทธรณ์ย่อมมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ อย่างไรก็ตาม แม้การถอนอุทธรณ์จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่ก็ไม่ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้เองไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์ตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ อันเป็นอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งก็อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับอื่นที่มีใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และตามขั้นตอนการอุทธรณ์ของกฎหมายฉบับนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นเจ้าหน้าที่อื่นมิใช่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ด้วยตนเอง หากมีการอุทธรณ์เห็นผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจ

ดำเนินการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองต่อไปได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกัน อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๓๑๙/๒๕๕๑)

### ๑.๓ การจัดทำคำอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่าคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๔๔ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในกรณีที่คู่กรณีประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การจัดทำคำอุทธรณ์ต้องมีหลักการสำคัญดังนี้

(๑) ผู้อุทธรณ์จะต้องทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือ

(๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อ โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วย กับคำสั่งทางปกครองนั้นด้วยเหตุใด

(๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงประกอบและข้อกฎหมายที่ยกขึ้นมาอ้างอิงประกอบ

ดังนั้น ในกรณีที่คู่กรณีได้อุทธรณ์ด้วยวาจาหรือผู้อุทธรณ์เพียงแต่มีหนังสือขอความเป็นธรรมในลักษณะทวงสัญญาหรือสอบถามข้อเท็จจริงและขอให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองชี้แจงหรือขอตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า ไม่ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งแต่อย่างใด เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๑/๒๕๔๕ หนังสือขอความเป็นธรรมในลักษณะเป็นเพียงหนังสือทวงสัญญา ไม่ถือเป็นหนังสือร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๓/๒๕๔๕ การขอตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่และการนำพยานหลักฐานและพยานบุคคลไปชี้แจงต่อผู้ออกคำสั่ง ยังไม่ถือเป็นการอุทธรณ์

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะมีผลผูกพันคู่กรณีตั้งแต่นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป และจะมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๔๔ วรรคสาม กำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น แม้คู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ระหว่างอุทธรณ์คู่กรณีก็ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นต่อไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มี

อำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งไว้ก่อน ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

#### ๑.๔ การยื่นอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บัญญัติว่า

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์ไว้ คือ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุให้อุทธรณ์นั้น เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งไม่อนุมัติตามที่กรมสามัญศึกษาตอบข้อหาหรือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน แต่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านต่อประธาน อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูได้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติตามที่กรมสามัญศึกษาตอบข้อหาหรือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ยังไม่เป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๕)

๑.๔.๑ กรณีที่มีใดยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งแต่ถือว่าได้ยื่นอุทธรณ์แล้ว เช่น

ในกรณีคู่กรณีมีใดยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองแต่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของตน ถือว่ามีการอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๔๕)

การยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ถือว่าได้มีการอุทธรณ์แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

การยื่นอุทธรณ์ต่อประธานถือว่าอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙/๒๕๔๔)

๑.๔.๒ กรณีที่มีการอุทธรณ์ซ้ำ

การพิจารณาว่าอุทธรณ์ตามกฎหมายใดจะเป็นอุทธรณ์ซ้ำหรือไม่นั้น ย่อมต้องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นเป็นผู้วินิจฉัย

## ๑.๕ กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
บัญญัติว่า

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้  
อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่า  
ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลา  
ดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด  
หรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา  
ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับ  
รายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณา  
อุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณา  
อุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ที่รับคำอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ในเบื้องต้นและแจ้งผู้อุทธรณ์  
โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือ  
บางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว  
ด้วย

(๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่รับคำอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือ  
บางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ๓๐  
วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับ  
แต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจ  
พิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลา  
พิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๔/๒๕๔๗ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์  
คำสั่งทางปกครองหมายถึง ระยะเวลาที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ  
วันนับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณา  
อุทธรณ์อีกไม่เกินหกสิบวันตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งงดเบิกจ่ายเงินเดือนจึงได้แก่  
ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับหนังสืออุทธรณ์

(๓) กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ซึ่งเป็นระยะเวลาตามที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓/๒๕๔๗ กรอระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณาคำขอให้ส่งจ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร โดยเทียบเคียงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ที่ประชุมใหญ่) ซึ่งได้วางแนวทางเกี่ยวกับระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ว่าควรมีระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันยื่นอุทธรณ์โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๔๗ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์มิได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งพิจารณาได้ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ทุกขั้นตอนจะต้องกระทำภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน ดังนั้น เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์จนเลยเก้าสิบวันนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่มิได้สั่งการภายในเวลาอันสมควร

## ๑.๖ การพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว



เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่  
กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น  
มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทาง  
ปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง  
และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการ  
เพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมี  
ข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเจ้าหน้าที่พิจารณา  
ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่ง  
ทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่  
ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทาง  
ปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำ  
คำสั่งทางปกครองมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาแล้วหากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่  
ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่า  
ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการ  
พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้ใดนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้  
ในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดผู้มีอำนาจ  
พิจารณาอุทธรณ์ไว้ ดังนี้

(๑) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น  
เจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของ กระทรวงทบวง กรม  
เดียวกัน

(๒) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือ  
เทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น  
เจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(๓) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำ  
คำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรค  
สอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต  
หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(๕) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(๖) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(๗) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร

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

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(๑๒) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๑๓) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(๑๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๕/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งย้ายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องส่งเรื่องไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงเพื่อพิจารณา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมีคำวินิจฉัยเสียเองและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อ นายอำเภอกรณีไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้เข้ารับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่อมานายอำเภอได้มีหนังสือแจ้ง ยืนยันการมีคำสั่งไม่รับสมัครดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๒/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของผู้ฟ้องคดี จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่ออธิบดีกรมที่ดิน ซึ่ง พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและได้ส่งคำอุทธรณ์พร้อมรายงานความเห็นไปยัง ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออก ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาปลัดกระทรวง มหาดไทยมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมที่ดินเกิน กำหนดระยะเวลาสิบห้าวันตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตามอธิบดีกรม ที่ดินในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและรายงานความเห็น ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รวมทั้งได้แจ้งผู้ฟ้องคดี ว่าได้รายงานปงปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาต่อไปแล้ว ซึ่งปลัดกระทรวงจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานและหากมีเหตุผล จำเป็นไม่อาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาได้ ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อน ครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๕ วรรคสองดังกล่าว แต่เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเกินกำหนด ระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานและไม่ปรากฏว่ามีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณา อุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ถือได้ว่าผู้ ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อสังเกต ผู้ฟ้องคดีนี้ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่ฝ่าย ปกครองรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา จึงมีผลทำให้ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์โดยดำเนินการตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดไว้

ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ จึงเป็นการพิจารณา ๒ ชั้น คือชั้นที่ ๑ เป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เอง และชั้นที่ ๒ การพิจารณาโดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น จึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยตรง

ทั้งนี้โดยสรุป

(๑) เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

(๒) เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย กรณีเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาข้างต้น

(๓) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

(๔) เมื่อวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จแล้วจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ แต่ได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เลย ไม่ถือเป็นการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และถือว่าการอุทธรณ์อยู่ในชั้นการพิจารณาของฝ่ายปกครอง

### ๑.๗ การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้วางหลักไว้ว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย ดังนั้น ในกรณีที่ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ทำให้ผู้รับคำสั่งนั้นสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงต้องระบุนิติการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องไว้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย และกรณีที่ไม่มีผลการแจ้งจะต้องดำเนินการแจ้งวิธีการฟ้องและระยะเวลาการฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยเร็วและกรณีดังกล่าวระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีจะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง และในกรณีที่ไม่มีผลการแจ้งเลยระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๗/๒๕๔๗ บทบัญญัติมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการยื่นคำฟ้องระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งมิได้แจ้งระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ ถ้าระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องมีกำหนดระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่เวลาได้รับคำสั่งนั้น หมายความว่ารวมถึงคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงคำสั่งของศาล

## ๒. การขอให้พิจารณาใหม่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้ยื่นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

จากหลักกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้มีการขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งหมายถึงกรณีที่ต้องมีการพิจารณาเรื่องใหม่อีกครั้งหนึ่งในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้อีกต่อไปซึ่งโดยปกติการขอให้พิจารณาใหม่มิใช่การกระทำที่แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาแล้วหรือไม่ก็ตาม<sup>๒๗</sup> ดังนั้น การขอให้พิจารณาใหม่จึงเป็นกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้เกิดความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิแม้จะพ้นกำหนดอุทธรณ์ไปแล้วหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ เช่น คำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่มีหลักดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่

๑.๑ ผู้ที่จะยื่นขอให้พิจารณาใหม่ได้แก่คู่กรณี

๑.๒ เป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์แล้ว

<sup>๒๗</sup> อ่างแล้ว, ในเชิงอรรถที่ ๒๖, หน้า ๑๒๖ - ๑๒๗

๑.๓ เป็นกรณีที่คู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของตน

๑.๔ ต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ารู้ถึงเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ได้

๒. เงื่อนไขที่จะขอให้พิจารณาใหม่

ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าจะเข้าเงื่อนไขการขอให้พิจารณาใหม่หรือไม่ มีกรณีดังต่อไปนี้

๒.๑ มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

๒.๒ คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

๒.๓ เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

๒.๔ ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

๓. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ ในการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

๔. การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอให้พิจารณาใหม่ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอให้พิจารณาใหม่แล้ว ในการพิจารณาออกคำสั่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งให้เป็นอย่างไรอย่างหนึ่งตามข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) มีคำสั่งรับหรือไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่ซึ่งพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) มีคำสั่งรับไว้พิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้นและสั่งยกคำขอ

(๓) มีคำสั่งรับไว้พิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุผลให้มีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองต่อไป

การขอให้พิจารณาใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สั่งในกระบวนการพิจารณาให้ยอมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๗๙๘/๒๕๕๑ การขอให้พิจารณาใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ และในกรณีที่คู่กรณียื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตาม

มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สั่งในกระบวนการพิจารณาใหม่ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจมีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ของคู่กรณีแล้วเห็นว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะมีคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาใหม่ให้คู่กรณีทราบว่าการขอไม่เข้าเงื่อนไขที่จะขอให้พิจารณาใหม่ จึงเป็นการไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่ของคู่กรณี คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงที่หารือมานี้ ปรากฏว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่และคณะกรรมการเห็นว่า คำขอดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดโดยเห็นว่าพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างไม่เข้าข่ายเป็นพยานหลักฐานใหม่ เนื่องจากพยานหลักฐานไม่มีน้ำหนักเพียงพอจนทำให้ข้อเท็จจริงที่ยุติเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ดังนั้น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในฐานะหน่วยงานผู้ออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเป็นหน่วยงานผู้พิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ จึงต้องเป็นผู้ออกหนังสือแจ้งไปยังคู่กรณี ผู้ยื่นคำขอและมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่เป็นคำสั่งทางปกครอง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงควรแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้คู่กรณีทราบด้วย

### ๓. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

#### ๓.๑ ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

##### ๓.๑.๑ ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบาย<sup>๒๘</sup> ว่า คำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อออกมาแล้ว หากไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะย่อมมีผลในทางกฎหมายผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม หากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นจะต้องดำเนินการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น โดยการอุทธรณ์และโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการมองในแง่ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ส่วนการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการมองในมุมขององค์กรฝ่ายปกครองและศาลปกครอง การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองกับการลบล้างคำสั่งทางปกครองย่อมมีความสัมพันธ์กันเพราะการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นก็เพื่อให้องค์กรของรัฐที่ทรงอำนาจดำเนินการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

<sup>๒๘</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๓, พ.ศ. ๒๕๔๙ หน้า ๑๗๐-๑๗๑

การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์นั้นมีความแตกต่างกับการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ในการดำเนินการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจที่จะตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้งได้ในทุกมิติ ทั้งในแง่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและในแง่ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนการดำเนินการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองย่อมจะต้องลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นโดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากศาลเห็นแต่เพียงว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เหมาะสมในเชิงนโยบาย แต่ไม่ถึงขนาดที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมไม่อาจเข้ามาดำเนินการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นโดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

จากหลักกฎหมายดังกล่าวมีหลักการว่า ฝ่ายปกครองอาจเริ่มเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอหรือโต้แย้งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำเมื่อใดก็ได้ กล่าวคือ จะกระทำเมื่อพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือพ้นกำหนดภาคีชั้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองก็ได้

### ๓.๑.๒ ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่อาจเพิกถอนได้

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบาย<sup>๒๙</sup> ว่า คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะลบล้างนั้นอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าพิจารณาจากแง่มุมของบุคคลที่อยู่ใต้บังคับแล้ว คำสั่งทางปกครองอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ

ในการพิเคราะห์ว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้นให้พิจารณาจากเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งนั้นเป็นสำคัญว่า ในเวลานั้นเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ถ้าออกคำสั่งทางปกครองมาโดยถูกต้องตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย การลบล้างคำสั่งดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่

<sup>๒๙</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้วใน ๒๘, หน้า ๒๒๐ - ๒๒๑



ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การลบล้างคำสั่งดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### ๓.๒ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๐

บัญญัติว่า

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

#### ๓.๒.๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบาย<sup>๓๐</sup> ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในส่วนแรกของ มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตก็ได้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจ ซึ่งหมายความว่ากรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่มีผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้

#### ๓.๒.๒ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบาย<sup>๓๑</sup> ว่า ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้

#### ๓.๒.๓ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

<sup>๓๐</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้วใน ๒๘, หน้า ๒๒๓

<sup>๓๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๔ - ๒๒๗

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

จากบทบัญญัติดังกล่าววางหลักว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ นี้ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน คือ (๑) หากความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (๒) หากประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

อย่างไรก็ดี โดยหลักย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งความเชื่อโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้รับคำสั่งนั้นเกิดความเสียหาย

การพิจารณาว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ หากเข้าข่ายกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีนี้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนั้นต้องเป็นสาระสำคัญ มีน้ำหนักที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ให้ข้อความนั้น

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์ที่เป็นเงินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ให้มีผลย้อนหลัง มาตรา ๕๑ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วางหลักไว้ ดังนี้

๑. ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒. ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน ในกรณีดังต่อไปนี้

๒.๑ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป

๒.๒ กรณีที่อ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**๓.๒.๔ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์อื่น ซึ่งมีใช่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นที่อาจแบ่งแยกได้**

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบาย<sup>๓๒</sup> ว่า คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น ใบอนุญาตต่าง ๆ คำสั่งบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ หรือคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิในลักษณะอื่น ๆ เช่น คำสั่งอนุญาตให้แปลงสัญชาติ คำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ดังนั้นคำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่หากจะเพิกถอนแล้วจะต้องเพิกถอนทั้งหมดมิฉะนั้นแล้ว ก็จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้เลย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วนตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงไม่อาจนำมาใช้กับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ใช่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจในการตัดสินใจว่าจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ โดยจะชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นและความเชื่อโดยสุจริตสมควรได้รับความคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ย่อมจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ค่าทดแทนความเสียหายต้องดูไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งนั้น การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว คำสั่งกำหนดจำนวนค่าทดแทนความเสียหายถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

สำหรับระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์นั้น มาตรา ๔๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่าต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่

<sup>๓๒</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , อ้างแล้วใน ๒๘ , หน้า ๒๒๗ - ๒๒๙

คำสั่งดังกล่าวจะได้ทำขึ้นเพราะการข่มขู่หรือการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

### ๓.๓ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังมิได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

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

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

### **๓.๓.๑ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง**

มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วางหลักว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยมีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะหนึ่งขณะใดตามที่กำหนดได้ แต่จะยกเลิกโดยให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ อย่างไรก็ตามองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่เป็นลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก

(๒) เป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น

### **๓.๓.๒ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง**

มาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้วางหลักไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ ดังนั้นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะเพิกถอนโดยให้มีผลไปในอดีตไม่ได้

อย่างไรก็ตาม แม้คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะเพิกถอนได้ก็ตาม แต่การเพิกถอนต้องมีกฎหมายโดยเคร่งครัดตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนไว้ ๕ ประการ คือ

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้ หรือการมีข้อสงวนสิทธิในคำสั่งทางปกครองนั้นว่าคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ของการสงวนสิทธินั้นด้วย

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

เป็นข้อกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุมัติให้ทุนการศึกษาแก่ผู้รับทุนต้องปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานและต้องรายงานผลการศึกษาทุก ๖ เดือนแต่ผู้รับทุนไม่ปฏิบัติ

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังมิได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเพราะกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและความเชื่อโดยสุจริตนั้นควรที่จะได้รับความคุ้มครอง มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้นี้ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าคำสั่งดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่มีการดำเนินการให้ประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ให้ไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง เช่น ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติต่าง ๆ หรือนิติกรรมทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง เช่น หนังสือรับรองนิติบุคคล สุตบัตร เป็นต้น

(๒) นิติกรรมทางปกครองที่ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้รับนิติกรรมฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่เป็นคำสั่งต่าง ๆ

การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองนี้ เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการก้าวเข้าไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงกระทำการได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเรื่องการบังคับทางปกครองไว้ก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายเฉพาะเรื่องจะได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้วก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการนั้นมีลักษณะที่จะให้ผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ได้

### ๑. หลักเกณฑ์ทั่วไป

หลักทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองในชั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีดังนี้

๑.๑ การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่จะต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ ปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง

๑.๒ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐ สามารถที่จะพิจารณาดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่ตั้งกล่าวจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(๒) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น

(๔) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตาม (๑) (๒) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบไว้ในข้อตกลงนั้น

๑.๓ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ให้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

๑.๔ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการบังคับทางปกครองมีเงื่อนไขต้องไม่มีการสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้ที่อำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

๑.๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม คำว่าเจ้าหน้าที่ หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ไม่รวมรวมถึงเจ้าหน้าที่ในความหมายมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## ๒. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

### ๒.๑ ความหมายการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

การบังคับทางปกครอง หมายถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ใช้มาตรการบังคับกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

## ๒.๒ ขอบเขตการบังคับการปกครอง

### ๒.๒.๑ ด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิ หรือรับรองสิทธิของประชาชนคำสั่งทางปกครอง เช่นใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน

### ๒.๒.๒ ด้านตัวบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง

มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๕๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นบุคคลที่จะอยู่ในบังคับได้แก่ประชาชนที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

## ๒.๓ หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๖๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้น ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

(๑) หลักความสมเหตุสมผล (มาตรา ๕๖ วรรคสาม)

(๒) หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น (มาตรา ๕๙ วรรคสาม)

(๓) หลักความแน่นอนชัดเจน (มาตรา ๕๙ วรรคสอง และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง) มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๕๙ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

มาตรา ๖๐ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา ๕๙ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

#### ๒.๔ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่การยึด อายัดและการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน โดยก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องทำหนังสือเตือนให้ประชาชนผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองต้องชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน นอกจากนี้ มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว

ข้างต้น เจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เช่นเดียวกัน โดยมาตรา ๖๑ บัญญัติว่า มาตรา ๖๑ ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตาม มาตรา ๕๗

## **๒.๕ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้น กระทำ**

มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บัญญัติว่า

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

จากหลักกฎหมายดังกล่าวคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ได้แก่มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการแทน โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่

(๒) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

## **๒.๖ สิทธิในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง**

มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บัญญัติว่า

มาตรา ๖๒ ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้ถูกดำเนินการมาตรการทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

## ส่วนที่ ๙ ระยะเวลาและอายุความ

### ๑. ระยะเวลา

มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า  
มาตรา ๖๔ กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่  
ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นับวันสิ้นสุดของระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยแม้ว่าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลใดต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณีของบุคคลผู้รับคำสั่ง ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองหรือการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จำเป็นต้องมีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องกับดียว การนับระยะเวลาหากกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัตินี้มิได้กล่าวถึง กรณีก็จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือต้องนับระยะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริงในกรณีที่วันสุดท้ายของกำหนดเวลาเป็นวันหยุดและเป็นเรื่องที่ต้องกระทำกรณนั้น ให้นับวันหยุดรวมเข้ากับระยะเวลาดังกล่าว เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ ถึงแม้หน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น ๆ เนื่องจากวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อได้

มาตรา ๖๕ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ และถ้า ระยะเวลาสั้นได้สิ้นสุดลงแล้วเจ้าหน้าที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกันถ้าการสิ้นสุดตาม ระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดลงตามนั้น

บทบัญญัตินี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขยายเวลาได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดเวลาไว้ใน คำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยปกติจะต้องนับเวลาที่ขยายต่อไปจากกำหนดเวลาเดิม แต่อย่างไรก็ดี ถ้าระยะเวลา เดิมได้สิ้นสุดลงแล้ว และการสิ้นสุดลงนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเจ้าหน้าที่ก็อาจขยายกำหนดเวลาให้ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่กำหนดเวลาเดิมสิ้นสุดลงได้

มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่ กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอ ภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นนั้นได้สิ้นสุดลง

กรณีนี้กำหนดว่า ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนดไม่สามารถกระทำการ ภายในเวลาดังกล่าวได้ถ้ามีพฤติการณ์ที่จำเป็นโดยมิใช่ความผิดของตน ถ้ามีคำขอขยายเวลาเจ้าหน้าที่ อาจขยายระยะเวลาให้ได้ แต่ในการยื่นคำขอขยายระยะเวลาดังกล่าวต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ พฤติการณ์นั้นได้สิ้นสุดลง

## ๒. อายุความ

มาตรา ๖๗ เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๕ ของหมวด ๒ แห่ง พระราชบัญญัตินี้ หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับใน ระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอ หรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ดี หากผู้ได้รับคำสั่ง ทางปกครองหรือผู้ถูกบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำสั่งดังกล่าว ได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดอยู่ คือไม่นับระยะเวลาเดินจนกว่า การพิจารณาจะถึงที่สุด หรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มีใช้การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอเพื่อให้โอกาสที่ผู้ยื่นจะ ได้ใช้สิทธิของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณาโดยไม่กระทบถึงอายุความใน การฟ้องร้อง

### ๓. การแจ้ง

มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า  
มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่  
ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้ง  
เป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้  
ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับ เจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่  
ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

มาตรา ๗๐ การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะ  
นำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณี  
ที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้า  
เจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่าการแจ้งเป็นหนังสือจะมีผลตั้งแต่หนังสือไปถึงผู้รับ ไม่ว่าจะ  
จะส่งต่อหน้าผู้รับนั้นหรือส่งไปยังภูมิลำเนา ซึ่งรวมไปถึงที่อยู่ที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ในกรณีที่ผู้รับไม่  
ยอมรับ หรือไม่พบผู้รับและได้มีการวางหรือปิดหนังสือนั้นไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ถือว่าได้รับแจ้ง  
แล้ว

และขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว คือ  
กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.  
๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดเจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานไว้ดังนี้

เจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือเพื่อแจ้งคำสั่งทางปกครอง  
การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่ต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่มีผู้รับ  
ได้แก่

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

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นกำหนดว่า การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงขั้นตอนการพิจารณาหรือการอื่น ๆ โดยการแสดงด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้รับทราบความหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง แต่อย่างไรก็ดีหากผู้รับแจ้งต้องการให้ กระทำเป็นหนังสือ ก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ ซึ่งก็เป็นการด้วยวาจาที่มีผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง

มาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๗๑ การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด เจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไป ยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

มาตรา ๗๔ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทาง เครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่ง โทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจ กระทำได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐาน ของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคม

จากบทบัญญัติดังกล่าวการแจ้งคำสั่งทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้ส่งโดยไปรษณีย์ ตอบรับ ตามมาตรา ๗๑ แต่ถ้าหากมีความจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งจะใช้วิธีการส่งทางโทรสารก็ได้โดย ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๗๔

มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๗๒ ในกรณีที่ผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการ ในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาไว้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มี ผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่น นั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

จากหลักกฎหมายดังกล่าวเห็นว่าการปิดประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการ อำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาอยู่ก็สามารถกระทำได้ หากเป็นกรณีที่มีผู้รับเกิน ๕๐ คน สำหรับการประกาศ หนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถทำได้ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับ หรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกิน ๑๐๐ คน

.....

## บทที่ ๓

### การจัดทำคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท

#### ส่วนที่ ๑. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

##### ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท

ป.พ.พ. ได้บัญญัติหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท การดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งไว้ ดังนี้

**มาตรา ๑๐๑๒** อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น

**มาตรา ๑๐๑๓** อันห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น ท่านกำหนดเป็นสามประเภท คือ

(๑) ห้างหุ้นส่วนสามัญ

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด

(๓) บริษัทจำกัด

**มาตรา ๑๐๑๔** บรรดาสำนักงานสำหรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัททั้งหลายนั้น ให้เสนาบดี เจ้ากระทรวงซึ่งบัญชาการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทเป็นผู้ออกกฎข้อบังคับจัดตั้งขึ้น

**มาตรา ๑๐๑๕** ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเมื่อได้จดทะเบียนตามบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งรวมเข้ากันเป็นหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น

**มาตรา ๑๐๑๖** การจดทะเบียนนั้น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ทำกิจการอยู่ ณ ตำบลใดในพระราชอาณาจักร ท่านให้จดทะเบียน ณ หอทะเบียนสำหรับตำบลนั้น การแก้ไขข้อความที่ได้จดทะเบียนประการหนึ่งประการใดในภายหลังก็ดี กับทั้งแก้ไขการอื่นอย่างหนึ่งอย่างใดอันบทบัญญัติแผนกนี้บังคับหรืออนุญาตให้จดทะเบียนก็ดี ก็ต้องจด ณ หอทะเบียนแห่งเดียวกันนั้น

**มาตรา ๑๐๑๘** ในการจดทะเบียน ท่านให้เสียค่าธรรมเนียมตามกฎหมายข้อบังคับซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงตั้งไว้

**มาตรา ๑๐๑๙** ถ้าคำขอจดทะเบียนหรือเอกสารซึ่งต้องจดทะเบียนไม่มีรายการบริบูรณ์ตามที่บังคับไว้ในลักษณะนี้ ว่าให้จดแจ้งก็ดี หรือถ้ารายการอันใดซึ่งจะแจ้งในคำขอหรือในเอกสารนั้นขัดกับกฎหมายก็ดี หรือถ้าเอกสารใดซึ่งกำหนดไว้ว่าให้ส่งด้วยกันกับคำขอจดทะเบียนยังขาดอยู่มิได้ส่งให้ครบก็ดี หรือถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้ออื่นซึ่งกฎหมายบังคับไว้ก็ดี นายทะเบียนจะไม่ยอมรับจดทะเบียนก็ได้ จนกว่าคำขอจดทะเบียนหรือเอกสารนั้นจะทำให้บริบูรณ์หรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรือได้ส่งเอกสารซึ่งกำหนดไว้ครบทุกสิ่งอันหรือได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้ออื่นนั้นแล้ว



**มาตรา ๑๐๖๔** อันห้างหุ้นส่วนสามัญนั้น จะจดทะเบียนก็ได้ การลงทะเบียนนั้น ท่านบังคับให้มีรายการดังนี้ คือ

- (๑) ชื่อห้างหุ้นส่วน
- (๒) วัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วน
- (๓) ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และสาขาทั้งปวง
- (๔) ชื่อและที่สำนักกับทั้งอาชีพะของผู้เป็นหุ้นส่วนทุกๆ คน ถ้าผู้เป็นหุ้นส่วนคนใดมีชื่อยี่ห้อ

ก็ให้ลงทะเบียนทั้งชื่อและยี่ห้อด้วย

(๕) ชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการ ในเมื่อได้แต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการแต่เพียงบางคน

(๖) ถ้ามีข้อจำกัดอำนาจของหุ้นส่วนผู้จัดการประการใดให้ลงไว้ด้วย

(๗) ตราซึ่งใช้เป็นสำคัญของห้างหุ้นส่วน

ข้อความซึ่งลงทะเบียนนั้นจะลงรายการอื่นอีกอันคู่สัญญาเห็นสมควรจะให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

การลงทะเบียนนั้น ต้องลงลายมือชื่อของผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคน และต้องประทับตราของห้างหุ้นส่วนนั้นด้วย

ให้พนักงานทะเบียนทำใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนส่งมอบให้แก่ห้างหุ้นส่วนนั้นฉบับหนึ่ง

**มาตรา ๑๐๖๔/๒** เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนผู้จัดการ ให้ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนนำความไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

**มาตรา ๑๐๗๗** อันห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น คือห้างหุ้นส่วนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผู้เป็นหุ้นส่วนสองจำพวก ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๑) ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคนซึ่งมีจำกัดความรับผิดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตน รับจะลงหุ้นในห้างหุ้นส่วนนั้นจำพวกหนึ่ง และ

(๒) ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคนซึ่งต้องรับผิดร่วมกันในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวนอีกจำพวกหนึ่ง

**มาตรา ๑๐๗๘** อันห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น ท่านบังคับว่าต้องจดทะเบียน การลงทะเบียนนั้นต้องมีรายการดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) ชื่อห้างหุ้นส่วน
- (๒) ข้อแถลงความว่าเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด และวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนนั้น
- (๓) ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และสำนักงานสาขาทั้งปวง
- (๔) ชื่อ ยี่ห้อ สำนัก และอาชีพะของผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิด และจำนวนเงิน

ซึ่งเขาเหล่านั้นได้ลงหุ้นด้วยในห้างหุ้นส่วน

(๕) ชื่อ ยี่ห้อ สำนัก และอาชีพะของผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด

(๖) ชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการ

(๗) ถ้ามีข้อจำกัดอำนาจหุ้นส่วนผู้จัดการอันจะผูกพันห้างหุ้นส่วนนั้นประการใดให้ลงไว้ด้วย

ข้อความซึ่งลงทะเบียนนั้น จะลงรายการอื่นๆ อีกอันคู่สัญญาเห็นสมควรจะให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

การลงทะเบียนนั้น ต้องลงลายมือชื่อของผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนและต้องประทับตราของห้างหุ้นส่วนนั้นด้วย

ให้พนักงานทะเบียนทำใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนส่งมอบให้แก่ห้างหุ้นส่วนนั้นฉบับหนึ่ง  
**มาตรา ๑๐๗๘/๒** เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนผู้จัดการ ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดนำความไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

**มาตรา ๑๐๗๖** อันว่าบริษัทจำกัดนั้น คือบริษัทประเภทซึ่งตั้งขึ้นด้วยแบ่งทุนเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆ กัน โดยมีผู้ถือหุ้นต่างรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ

**มาตรา ๑๐๗๗** บุคคลใดๆ ตั้งแต่สามคนขึ้นไปจะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดก็ได้โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิ และกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

**มาตรา ๑๐๗๘** หนังสือบริคณห์สนธินั้น ต้องมีรายการดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) ชื่อบริษัทอันคิดจะตั้งขึ้น ซึ่งต้องมีคำว่า"จำกัด"ไว้ปลายชื่อนั้นด้วยเสมอไป
- (๒) ที่สำนักงานของบริษัทซึ่งบอกทะเบียนนั้นจะตั้งอยู่ ณ ที่ใดในพระราชอาณาเขต
- (๓) วัตถุประสงค์ทั้งหลายของบริษัท
- (๔) ถ้อยคำสำแดงว่า ความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นจะมีจำกัด
- (๕) จำนวนทุนเรือนหุ้นซึ่งบริษัทคิดกำหนดจะจดทะเบียนแบ่งออกเป็นหุ้นมีมูลค่ากำหนด

หุ้นละเท่าไร

(๖) ชื่อ สำนัก อาชีวะ และลายมือชื่อของบรรดาผู้เริ่มก่อการ ทั้งจำนวนหุ้นซึ่งต่างคนต่างเข้าชื่อชื่อไว้คนละเท่าใด

**มาตรา ๑๐๗๙** หนังสือบริคณห์สนธินั้น ท่านให้ทำเป็นต้นฉบับไว้ไม่น้อยกว่าสองฉบับ และให้ลงลายมือชื่อของบรรดาผู้เริ่มก่อการ และลายมือชื่อทั้งปวงนั้นให้มีพยานลงชื่อรับรองด้วยสองคน หนังสือบริคณห์สนธิซึ่งได้ทำนั้น ท่านบังคับให้นำฉบับหนึ่งไปจดทะเบียนและมอบไว้ ณ หอทะเบียนในส่วนพระราชอาณาเขตซึ่งบ่งไว้ว่าจะบอกทะเบียนตั้งสำนักงานของบริษัทนั้น

**มาตรา ๑๑๑๑** เมื่อจำนวนเงินซึ่งว่าไว้ในมาตรา ๑๑๑๐ ได้ใช้เสร็จแล้ว กรรมการต้องไปขอจดทะเบียนบริษัทนั้น

คำขอและข้อความที่ลงในทะเบียนนั้น ให้ระบุนายการตามที่ได้ตกลงกันในที่ประชุมตั้งบริษัท ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) จำนวนหุ้นทั้งสิ้นซึ่งได้มีผู้เข้าชื่อชื่อ หรือได้จัดออกให้แล้วแยกให้ปรากฏว่าเป็นชนิดหุ้นสามัญเท่าใด หุ้นบุริมสิทธิเท่าใด

(๒) จำนวนหุ้นสามัญหรือหุ้นบุริมสิทธิ ซึ่งออกให้เหมือนหนึ่งว่าได้ใช้เต็มค่าแล้วหรือได้ใช้แต่บางส่วนแล้ว นอกจากที่ใช้เป็นตัวเงิน และหุ้นที่ได้ใช้แต่บางส่วนนั้น ให้บอกว่าได้ใช้แล้วเพียงใด

(๓) จำนวนเงินที่ได้ใช้แล้วหุ้นละเท่าใด

- (๔) จำนวนเงินที่ได้รับไว้เป็นค่าหุ้นรวมทั้งสิ้นเท่าใด
  - (๕) ชื่อ อาชีวะ และที่สำนักของกรรมการทุกคน
  - (๖) ถ้าให้กรรมการต่างมีอำนาจจัดการของบริษัทได้โดยลำพังตัวให้แสดงอำนาจของกรรมการนั้นๆ ว่าคนใดมีเพียงใดและบอกจำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งจะลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันบริษัทได้นั้นด้วย
  - (๗) ถ้าตั้งบริษัทขึ้นชั่วคราวกำหนดอันหนึ่ง ให้บอกกำหนดอันนั้นด้วย
  - (๘) ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และสาขาทั้งปวง
- การลงทะเบียนจะมีรายการอย่างอื่นซึ่งกรรมการเห็นสมควรจะให้ทราบแก่ประชาชนก็ลงได้ในการจดทะเบียนนั้น ถ้าได้ทำข้อบังคับของบริษัทไว้ประการใดบ้างต้องส่งสำเนาข้อบังคับนั้นๆ ไปด้วย กับทั้งสำเนารายงานการประชุมตั้งบริษัทหนังสือทั้งสองนี้ กรรมการต้องลงลายมือชื่อรับรองคนหนึ่งเป็นอย่างน้อย

ให้พนักงานทะเบียนทำใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนส่งมอบให้แก่บริษัทฉบับหนึ่ง

**มาตรา ๑๑๑๑/๑** ในการจัดตั้งบริษัท ถ้าได้ดำเนินการครบทุกขั้นตอนดังต่อไปนี้ภายในวันเดียวกับวันที่ผู้เริ่มก่อการจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ กรรมการจะขอจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิและจดทะเบียนบริษัทไปพร้อมกันภายในวันเดียวกันก็ได้

- (๑) จัดให้มีผู้เข้าชื่อชื่อหุ้นครบตามจำนวนหุ้นทั้งหมดที่บริษัทจะจดทะเบียน
- (๒) ประชุมจัดตั้งบริษัทเพื่อพิจารณากิจการต่างๆ ตามมาตรา ๑๑๐๘ โดยมีผู้เริ่มก่อการและผู้เข้าชื่อชื่อหุ้นทุกคนเข้าร่วมประชุม และผู้เริ่มก่อการและผู้เข้าชื่อชื่อหุ้นทุกคนให้ความเห็นชอบในกิจการที่ได้ประชุมกันนั้น
- (๓) ผู้เริ่มก่อการได้มอบกิจการทั้งปวงให้แก่กรรมการ
- (๔) กรรมการได้เรียกให้ผู้เข้าชื่อชื่อหุ้นใช้เงินค่าหุ้นตามมาตรา ๑๑๑๐ วรรคสองและเงินค่าหุ้นดังกล่าวได้ใช้เสร็จแล้ว

**มาตรา ๑๑๑๒** ถ้าการจดทะเบียนมิได้ทำภายในสามเดือนนับแต่ประชุมตั้งบริษัทไซ้ร้ ท่านว่าบริษัทนั้นเป็นอันไม่ได้ตั้งขึ้น และบรรดาเงินที่ได้รับไว้จากผู้เข้าชื่อชื่อหุ้นนั้นต้องใช้คืนเต็มจำนวนมิให้ลดเลย ถ้ามีจำนวนเงินเช่นนั้นค้างอยู่มิได้คืนในสามเดือนภายหลังการประชุมตั้งบริษัทไซ้ร้ ท่านว่ากรรมการของบริษัทต้องรับผิดชอบกันที่จะใช้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยยคิดตั้งแต่เวลาสิ้นกำหนดสามเดือนนั้น แต่ถ้ากรรมการคนใดพิสูจน์ได้ว่า การที่เงินขาดหรือที่ใช้คืนเข้าไปมิได้เป็นเพราะความผิดของตนไซ้ร้ กรรมการคนนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการใช้ต้นเงินหรือดอกเบี้ยย

**มาตรา ๑๑๔๖** บรรดาข้อบังคับอันได้ตั้งขึ้นใหม่ หรือได้เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นหน้าที่ของบริษัทที่จะจัดให้ไปจดทะเบียนภายในกำหนดสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้มีการลงมติพิเศษ

**มาตรา ๑๑๕๗** เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการ ให้บริษัทนำความไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

**มาตรา ๑๒๒๘** มติพิเศษซึ่งอนุญาตให้เพิ่มทุนหรือลดทุนนั้น บริษัทต้องจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้ลงมตินั้น

**มาตรา ๑๒๓๙** มติพิเศษซึ่งวินิจฉัยให้ควบบริษัทจำกัดเข้ากันนั้น บริษัทต้องนำไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับตั้งแต่วันลงมติ

**มาตรา ๑๒๔๑** บริษัทได้ควบเข้ากันแล้วเมื่อใด ต่างบริษัทต้องนำความไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ควบเข้ากัน และบริษัทจำกัดอันได้ตั้งขึ้นใหม่ด้วยควบเข้ากันนั้น ก็ต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทใหม่

**มาตรา ๑๒๔๖/๔** คณะกรรมการบริษัทต้องขอจดทะเบียนการแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัดต่อนายทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๒๔๖/๓ ครบถ้วนแล้วในการขอจดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด คณะกรรมการต้องยื่นรายงานการประชุมที่ผู้เป็นหุ้นส่วนได้ร่วมกันพิจารณาให้ความยินยอมและดำเนินการแปรสภาพทางหุ้นส่วนเป็นบริษัทจำกัดตามมาตรา ๑๒๔๖/๒ หนังสือบริคณห์สนธิ ข้อบังคับ และบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นพร้อมกับการขอจดทะเบียนด้วย

**มาตรา ๑๒๕๔** การเลิกหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น ผู้ชำระบัญชีต้องนำบอกให้จดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่เลิกกัน และในการนี้ต้องระบุชื่อผู้ชำระบัญชีทุกๆ คนให้จดลงทะเบียนไว้ด้วย

**มาตรา ๑๒๗๐** เมื่อการชำระบัญชีกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทสำเร็จลง ผู้ชำระบัญชีต้องทำรายงานการชำระบัญชีแสดงว่า การชำระบัญชีนั้นได้ดำเนินไปอย่างไร และได้จัดการทรัพย์สินของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นไปประการใดแล้วให้เรียกประชุมใหญ่เพื่อเสนอรายงานนั้น และชี้แจงกิจการต่อที่ประชุม

เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้ให้อนุมัติรายงานนั้นแล้ว ผู้ชำระบัญชีต้องนำข้อความที่ได้ประชุมกันนั้นไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันประชุมเมื่อได้จดทะเบียนแล้วตั้งนี้ให้ถือว่าเป็นที่สุดแห่งการชำระบัญชี

จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท ไว้ดังนี้

- (๑) การจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (มาตรา ๑๐๑๒) กำหนดรายการที่ต้องจดทะเบียน
- (๒) การจัดตั้งสำนักงานสำหรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัท (มาตรา ๑๐๑๔) เขตอำนาจการจดทะเบียน รวมทั้งการแก้ไขข้อความที่ได้จดทะเบียน (มาตรา ๑๐๑๖)
- (๓) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน (มาตรา ๑๐๑๘)
- (๔) อำนาจการรับจดทะเบียนของนายทะเบียน (มาตรา ๑๐๑๙)
- (๕) กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอจดทะเบียน

## ๒. การจัดตั้งสำนักงานสำหรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทและอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๔ บัญญัติว่า บรรดาสำนักงานสำหรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัททั้งหลายนั้น ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งบัญชาการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทเป็นผู้ออกกฎข้อบังคับจัดตั้งขึ้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงซึ่งบัญชาการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทเป็นผู้ออกกฎจัดตั้งสำนักงานสำหรับจดทะเบียน ในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์ จึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และกฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ขึ้น ดังนี้

(๑) จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางขึ้นในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นนายทะเบียนกลาง และให้นายทะเบียนกลางมีอำนาจ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ และประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป ในสังกัดกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนกลาง เพื่อปฏิบัติงานทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นทั่วราชอาณาจักร ซึ่งนายทะเบียนกลางได้แต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนกลาง ดังนี้

- (๑) รองอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- (๒) ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนธุรกิจ
- (๓) ผู้อำนวยการสำนักบริการข้อมูลธุรกิจ
- (๔) ผู้อำนวยการสำนักกำกับดูแลธุรกิจ
- (๕) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี
- (๖) ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบธุรกิจ
- (๗) ผู้อำนวยการสำนักธุรกิจการค้าภูมิภาค

(๒) จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทขึ้นในท้องที่ที่นายทะเบียนกลางเห็นสมควร โดยมีจำนวนสำนักงาน เขตพื้นที่รับผิดชอบ และวันเปิดทำการตามที่นายทะเบียนกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไประดับปฏิบัติงานซึ่งมี อายุราชการไม่น้อยกว่าห้าปี และตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งนายทะเบียนกลางแต่งตั้งเป็นนายทะเบียน

อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน และหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน และบริษัทจำกัด ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกลางกำหนด

ในการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทและเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้นนายทะเบียนกลางได้ออก คำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ที่ ๕๘/๒๕๕๓ เรื่อง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนกลางและนายทะเบียน ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ดังนี้

(๑) จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครขึ้น ในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เพื่อปฏิบัติงานทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไประดับปฏิบัติงานซึ่งมีอายุราชการไม่น้อยกว่าห้าปี และระดับชำนาญงานขึ้นไป ประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป ในสำนักทะเบียนธุรกิจ สำนักบริการข้อมูลธุรกิจ สำนักกำกับดูแลธุรกิจ สำนักกฎหมายและคดี สำนักตรวจสอบธุรกิจ และสำนักธุรกิจการค้าภูมิภาค กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติงานทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้ตรวจสอบเอกสารทางระบบคอมพิวเตอร์ การรับรองข้อความในทะเบียน (หนังสือรับรอง) และรับรองสำเนาเอกสารทางทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดทั่วราชอาณาจักร

(๒) จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท จังหวัดขึ้นใน สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้า จังหวัดทุกจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น และแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไประดับปฏิบัติงานซึ่งมีอายุราชการไม่น้อยกว่าห้าปี และระดับชำนาญงานขึ้นไป ประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป ในสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด เป็นนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติงานทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น และปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้ตรวจสอบเอกสารทางระบบคอมพิวเตอร์การรับรองข้อความในทะเบียน (หนังสือรับรอง) และรับรองสำเนาเอกสารทางทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดทั่วราชอาณาจักร

ในกรณีที่สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดใดไม่มีข้าราชการพลเรือนสามัญ ญัตติกล่าวหรือมีแต่ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญตามลำดับดังต่อไปนี้ เป็นนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียน

(๑) พาณิชย์จังหวัด

(๒) ผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด สำหรับกรณีที่พาณิชย์จังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(๓) ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไประดับปฏิบัติงานซึ่งมีอายุราชการไม่น้อยกว่าห้าปี และระดับชำนาญงานขึ้นไป ประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไปในสังกัดสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเรียงตามลำดับอาวุโส สำหรับกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดหรือมีแต่ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

นอกจากนี้ นายทะเบียน กลางได้ออก คำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ที่ ๙๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนเพิ่มเติม ดังนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกต่อภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ วรรคสาม แห่งกฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท) นายทะเบียนกลาง จึงมีคำสั่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนเพิ่มเติมไว้ดังต่อไปนี้ ให้นายทะเบียนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสำนักทะเบียนธุรกิจ และสำนักธุรกิจการค้าภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาและสั่งการคำขอจดทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่ยื่นคำขอจดทะเบียนทางอินเทอร์เน็ตทั่วราชอาณาจักร

### ๓. แบบพิมพ์คำขอจดทะเบียน

กฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ กำหนดให้นายทะเบียนกลางประกาศกำหนดแบบคำขอจดทะเบียน ซึ่งนายทะเบียนกลางได้ออกระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ กำหนดแบบพิมพ์ในการยื่นคำขอจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทไว้ในข้อ ๑๘ โดยกำหนดว่า

ข้อ ๑๘ คำขอจดทะเบียน รายการจดทะเบียน เอกสารประกอบรายการจดทะเบียน และเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท ให้ทำตามแบบพิมพ์ที่นายทะเบียนกำหนดรูปแบบแนบท้ายระเบียบ

การยื่นคำขอจดทะเบียนให้ยื่นคำขอจดทะเบียนและเอกสารประกอบจำนวนหนึ่งชุดตามประเภทการจดทะเบียนแนบท้ายระเบียบนี้

รายละเอียดวัตถุประสงค์ที่จะจดทะเบียน ผู้จดทะเบียนจะจัดพิมพ์ขึ้นโดยใช้แบบ ว. หรือใช้แบบ ว.๑ - แบบ ว.๕ แบบใดแบบหนึ่งที่กำหนดไว้แนบท้ายระเบียบนี้ก็ได้อีก แต่จะเพิ่มเติม หรือแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงคำหรือข้อความในแบบ ว.๑ - แบบ ว.๕ ไม่ได้ หากประสงค์จะกำหนดรายละเอียดวัตถุประสงค์เพิ่มเติม หรือแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงคำหรือข้อความให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในแบบ ว.๑ - แบบ ว.๕ ผู้จดทะเบียนจะต้องจัดพิมพ์ขึ้นโดยใช้แบบ ว.

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔. ได้ยกเลิกแบบ หส.๑ และแบบ บจ.๑ แนบท้ายระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียน

ห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ โดยให้ใช้ แบบ หส.๑ แบบ บอจ.๑ ที่แนบท้ายระเบียบฉบับนี้แทน

ทั้งนี้ ระเบียบ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ ข้อ ๑๙ กำหนดว่า การกรอกข้อความในแบบพิมพ์คำขอจดทะเบียนและเอกสารที่ใช้ในการจดทะเบียน ให้พิมพ์ด้วยเครื่องพิมพ์ดีดหรือเครื่องคอมพิวเตอร์

#### ๔. การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน

กฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กำหนดเกี่ยวกับการลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนไว้ คือ

การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน ผู้ขอจดทะเบียนต้องลงลายมือชื่อด้วยตนเองต่อหน้านายทะเบียน

ในกรณีที่ไม้อาจลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียนได้ ไม่ว่าจะด้วยประการใดๆ ให้ถือว่าลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนเป็นที่ถูกต้อง เมื่อผู้ขอจดทะเบียนลงลายมือชื่อด้วยตนเอง ต่อหน้าบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) กรณีลงลายมือชื่อในราชอาณาจักร

(ก) พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ผู้ขอจดทะเบียนมีภูมิลำเนาอยู่

(ข) สามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา หรือ

(ค) บุคคลอื่นตามที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด

(๒) กรณีลงลายมือชื่อในต่างประเทศ

(ก) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยหรือหัวหน้าสำนักงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงาน ณ ประเทศนั้น หรือเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนบุคคลดังกล่าว

(ข) บุคคลซึ่งสามารถให้การรับรองที่สมบูรณ์ตามแบบของกฎหมายแห่งประเทศนั้น หรือ

(ค) บุคคลที่ควรเชื่อถือได้สองคนมาลงลายมือชื่อรับรองต่อหน้านายทะเบียนว่าเป็นลายมือชื่อผู้นั้นจริง

ส่วนระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔๘ แก้ไขโดยระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วย การจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดว่า



ข้อ ๔๘ การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน กระทำได้ตามวิธี ดังนี้

(๑) การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนในราชอาณาจักร กระทำได้โดย

(๑.๑) ลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน หรือ

(๑.๒) ลงลายมือชื่อต่อหน้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ผู้จดทะเบียนมีภูมิลำเนาอยู่ สามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี หรือบุคคลอื่นตามที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด การลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน ผู้ลงลายมือชื่อต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อนายทะเบียนเพื่อตรวจสอบและให้นายทะเบียนบันทึกข้อความ “ได้เห็นต้นฉบับแล้ว” ในสำเนาบัตรประจำตัวแล้วลงลายมือชื่อกำกับไว้เป็นหลักฐาน

(๒) การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนในต่างประเทศ ผู้จดทะเบียนจะต้องลงลายมือชื่อต่อหน้าบุคคล ดังต่อไปนี้

(๒.๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทย หรือหัวหน้าสำนักงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงาน ณ ประเทศนั้น หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนบุคคลดังกล่าว หรือ

(๒.๒) บุคคลซึ่งสามารถให้การรับรองที่สมบูรณ์ตามแบบของกฎหมายแห่งประเทศนั้น

(๒.๓) บุคคลที่ควรเชื่อถือได้สองคนมาลงลายมือชื่อรับรองต่อนายทะเบียนว่าเป็นลายมือชื่อผู้นั้นจริง

การลงลายมือชื่อตามวิธีข้างต้น ให้ถือว่าลายมือชื่อนั้นเป็นลายมือชื่อที่ถูกต้องและนายทะเบียนไม่ต้องตรวจสอบลายมือชื่อนั้นอีก

## ๕. อัตราค่าธรรมเนียม

อัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนต่างๆ ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนี้

(๑) กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสารการขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ.๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๙

(๒) กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสาร การขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ

(๓) กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสาร การขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้องกับ ห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ ณ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

(๔) กฎกระทรวง ลดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒. กำหนดให้ลดอัตราค่าธรรมเนียมในกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสาร การขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสาร การขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงกึ่งหนึ่ง สำหรับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลาเฉพาะในท้องที่อำเภอจะนะ อำเภอกงหรา อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย และจังหวัดสตูล ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

จากกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรายการต่างๆ ของห้างหุ้นส่วนและบริษัทไว้ รายละเอียดสามารถตรวจสอบได้ตามแนบท้ายภาคผนวก

## ๖. รายการที่ต้องจดทะเบียนและกำหนดระยะเวลาในการยื่นจดทะเบียน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติกำหนดรายการที่ต้องนำความมาจดทะเบียน ดังนี้

- (๑) การจดทะเบียนตั้งห้างหุ้นส่วน
- (๒) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมผู้เป็นหุ้นส่วนและ/หรือหุ้นส่วนผู้จัดการ
- (๓) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และ/หรือสาขา
- (๔) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมชื่อและ/หรือดวงตรา
- (๕) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์
- (๖) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อจำกัดอำนาจหุ้นส่วนผู้จัดการและ/หรือรายการอื่นๆที่

เห็นสมควรให้ประชาชนทราบ

- (๗) การจดทะเบียนควบห้างหุ้นส่วน
- (๘) การจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วน
- (๙) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมตั้งหรือเปลี่ยนตัวผู้ชำระบัญชี
- (๑๐) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจผู้ชำระบัญชี
- (๑๑) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมที่ตั้งสำนักงานของผู้ชำระบัญชี
- (๑๒) การจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วน
- (๑๓) การจดทะเบียนแปรสภาพห้างหุ้นส่วนเป็นบริษัทจำกัด
- (๑๔) การจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ
- (๑๕) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิก่อนการจัดตั้งบริษัทจำกัด

- (๑๖) การจดทะเบียนตั้งบริษัทจำกัด
- (๑๗) การจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิและจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทพร้อมกันภายในวันเดียว
- (๑๘) การจดทะเบียนนิติพิเศษให้เพิ่มทุน/ลดทุน
- (๑๙) การจดทะเบียนเพิ่มทุน/ลดทุน
- (๒๐) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๑ (ชื่อบริษัท)
- (๒๑) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๒ (สำนักงานของบริษัท)
- (๒๒) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๓ (วัตถุประสงค์ของบริษัท)
- (๒๓) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๕ (ทุน/หุ้น/มูลค่าหุ้น)
- (๒๔) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของบริษัท
- (๒๕) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนกรรมการและหรือ/อำนาจกรรมการ
- (๒๖) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และ/หรือสำนักงานสาขา
- (๒๗) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมดวงตรา
- (๒๘) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมรายการอื่นๆที่เห็นสมควรให้ประชาชนทราบ
- (๒๙) การจดทะเบียนควบบริษัท
- (๓๐) การจดทะเบียนเลิกบริษัท
- (๓๑) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมตั้งหรือเปลี่ยนตัวผู้ชำระบัญชี
- (๓๒) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจผู้ชำระบัญชี
- (๓๓) การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมที่ตั้งสำนักงานของผู้ชำระบัญชี
- (๓๔) การจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัทจำกัด

รายการที่ต้องนำความมาจดทะเบียนข้างต้น บางรายการประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอจดทะเบียนว่าจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(๑) คำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ตามมาตรา ๑๐๖๔/๒ หรือมาตรา ๑๐๗๘/๒ กำหนดห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนนำความไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วัน นับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

(๒) คำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา ๑๑๑๒ ต้องนำไปจดทะเบียนจัดตั้งภายใน ๓ เดือนนับแต่วันประชุมตั้งบริษัท

(๓) คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของบริษัทตามมาตรา ๑๑๔๖ ให้บริษัทนำไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่ได้ลงมติพิเศษ

(๔) คำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของบริษัท ตามมาตรา ๑๑๕๗ ให้บริษัทนำความไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

(๕) คำขอจดทะเบียนนิติพิเศษให้เพิ่มทุน ลดทุน หรือควบบริษัท ตามมาตรา ๑๒๒๘ หรือ มาตรา ๑๒๓๙ ให้บริษัทไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่ได้ลงมติ

(๖) คำขอจดทะเบียนควบบริษัท ตามมาตรา ๑๒๔๑ กำหนดให้บริษัทที่ควบเข้ากันแล้ว เมื่อใดให้นำความไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่ควบเข้าด้วยกัน

(๗) คำขอจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วนและบริษัท ตามมาตรา ๑๒๕๔ ผู้ชำระบัญชีต้องนำไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่เลิกกัน

(๘) คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมผู้ชำระบัญชี ตามมาตรา ๑๒๕๘ ผู้ชำระบัญชีต้องนำ ความไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่ได้เปลี่ยนตัว

(๙) คำขอจดทะเบียนอำนาจของผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท มาตรา ๑๒๖๒ ต้องนำ ความไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันลงมติหรือวันที่ศาลออกคำสั่ง

(๑๐) คำขอจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ตามมาตรา ๑๒๗๐ ผู้ ชำระบัญชีต้องนำข้อความไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันประชุมอนุมัติรายงานการชำระบัญชี

(๑๑) คำขอจดทะเบียนแปรสภาพห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นบริษัท มาตรา ๑๒๔๖/๔ กำหนดให้ คณะกรรมการบริษัทต้องขอจดทะเบียนการแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัดต่อนายทะเบียนภายในสิบสี่วันนับ แต่วันที่ดำเนินการตามมาตรา ๑๒๔๖/๓ กล่าวคือวันที่หุ้นส่วนผู้จัดการเดิมส่งมอบกิจการ ทรัพย์สินบัญชี เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ของห้างหุ้นส่วนให้แก่คณะกรรมการเสร็จสิ้นแล้ว หรือในกรณีที่ผู้เป็นหุ้นส่วนได้ ชำระเงินค่าหุ้นครบร้อยละยี่สิบห้าของมูลค่าหุ้น หรือโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน หรือทำเอกสารหลักฐานการ ใช้สิทธิต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว

ในเรื่องกำหนดระยะเวลาที่ต้องยื่นคำขอจดทะเบียน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้ นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้อง ยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ กำหนดว่า คำขอจดทะเบียนที่ไม่ได้ยื่นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดเพราะมีพฤติการณ์ ที่จำเป็น อันมิได้เกิดจากความผิดของผู้มีหน้าที่ต้องจดทะเบียน ถ้าผู้นั้นมีหนังสือขอขยายเวลาโดยแจ้ง พฤติการณ์ที่จำเป็นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พฤติการณ์เช่นว่านั้นสิ้นสุดลง นายทะเบียน อาจขยายเวลาให้อีกไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ขอขยายเวลา ทั้งนี้ ในกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่าควรขยาย เวลาเกินกว่าที่ระเบียบกำหนด ให้ส่งเรื่องให้นายทะเบียนกลางพิจารณาสั่งการ

นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้ผู้ขอจดทะเบียนจะต้องจดทะเบียนรายการจดทะเบียน ไต่บังและภายในกำหนดระยะเวลานานเท่าใดแล้ว ในส่วนของนายทะเบียนซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรับ จดทะเบียนก็จะมีกรอบระยะเวลาให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียน

ถือเป็นการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ด้วย ซึ่ง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน แต่ละงาน  
และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙  
พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน กรมพัฒนาธุรกิจ  
การค้าจึงออกประกาศเรื่องการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๓ ณ วันที่ ๒  
พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๓ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

รายชื่อกระบวนงาน	ระยะเวลาดำเนินการ แล้วเสร็จ
<p><b>๑. กระบวนงานที่แล้วเสร็จใน ๑ วัน</b></p> <p><b>๑.๑ งานด้านทะเบียนธุรกิจ สมาคมการค้า หอการค้า</b></p> <p>(๑) การรับจองชื่อนิติบุคคล ๒๐ นาที</p> <p>(๒) การรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน / บริษัทจำกัด / บริษัทมหาชนจำกัด ๑ ชั่วโมง ๓๐ นาที</p> <p>(๓) การรับขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อของบริษัทมหาชนจำกัด ๑ ชั่วโมง</p> <p>(๔) การรับจดทะเบียนสมาคมการค้าและหอการค้า ๓ ชั่วโมง</p> <p><b>๑.๒ งานด้านบริการข้อมูลธุรกิจ</b></p> <p>(๑) การรับงบการเงิน / สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ๑๐ นาที</p> <p>(๒) การรับแจ้งเปลี่ยนค่านำหน้าชื่อ ชื่อตัว ชื่อสกุล และที่ตั้งสำนักงานที่ทางราชการ แก้ไข ๑๐ นาที</p> <p>(๓) การให้บริการข้อมูลสถิติ หรือรายงานนิติบุคคล ๑๐ นาที</p> <p>(๔) การให้บริการตรวจค้นเอกสารทะเบียนธุรกิจและงบการเงิน ๒๒ นาที</p> <p>(๕) การให้บริการออกหนังสือรับรอง รับรองสำเนา และถ่ายเอกสารของนิติบุคคล ทางอินเทอร์เน็ต ๒๕ นาที</p> <p>(๖) การให้บริการออกหนังสือรับรองนิติบุคคล ๓๐ นาที</p> <p>(๗) การให้บริการรับรองสำเนาเอกสารทะเบียน และงบการเงิน ๓๐ นาที</p> <p>(๘) การให้บริการถ่ายโอนข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ (จำนวนข้อมูลไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ ระเบียบ) ๑ ชั่วโมง ๔๐ นาที</p> <p><b>๑.๓ งานด้านกำกับดูแลบัญชีธุรกิจ</b></p> <p>(๑) การแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อมูลของผู้ทำบัญชี (แบบ ส.บช. ๖) ๒ นาที</p> <p>(๒) การออกรหัส User ID และ Password ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ๒ นาที</p> <p>(๓) การรับแจ้งเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้ทำบัญชีได้ (แบบ ส.บช. ๕ ข) ๔ นาที</p> <p>(๔) การออกรหัส User ID และ Password ผู้ทำบัญชี ๔ นาที</p> <p>(๕) การรับแจ้งเป็นผู้ทำบัญชีครั้งแรก (แบบ ส.บช. ๕) ๕ นาที</p> <p>(๖) การอนุญาตเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ ณ สถานที่อื่น ๒๐ นาที</p>	

รายชื่อกระบวนงาน	ระยะเวลาดำเนินการ แล้วเสร็จ
(๗) การอนุญาตให้เปลี่ยนรอบปีบัญชี	๓๐ นาที
(๘) การรับแจ้งส่งมอบบัญชีกรณีเลิกประกอบธุรกิจตามมาตรา ๑๗	๕๐ นาที
(๙) การรับแจ้งบัญชีสูญหายเสียหาย	๑ ชั่วโมง ๒๐ นาที
(๑๐) การรับพิจารณาคุณสมบัติผู้ทำบัญชีที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ	๑ วัน
<b>๑.๔ งานด้านการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว</b>	
(๑) การรับแจ้งเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียนการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	๑ ชั่วโมง ๕ นาที
(๒) การรับแจ้งเปลี่ยนผู้รับผิดชอบการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	๑ ชั่วโมง ๓๕ นาที
(๓) การรับแจ้งเปลี่ยนชื่อบริษัทได้รับอนุญาต / การขอรับใบแทนใบอนุญาต/ หนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	๖ ชั่วโมง
<b>๑.๕ งานด้านกฎหมาย</b>	
(๑) การรับชำระเงินค่าปรับ	๗ นาที
<b>๒. กระบวนงานที่แล้วเสร็จภายใน ๒ - ๑๕ วัน</b>	
<b>๒.๑ งานด้านทะเบียนธุรกิจ</b>	
(๑) การรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน / บริษัทจำกัด / บริษัทมหาชนจำกัด (กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น)	๑๕ วัน
<b>๒.๒ งานด้านการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว</b>	
(๑) การออกหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	๑ วัน ๑ ชั่วโมง ๑๕ นาที
<b>๓. กระบวนงานที่ใช้เวลามากกว่า ๑๕ วัน</b>	
<b>๓.๑ งานด้านทะเบียนธุรกิจ</b>	
(๑) การพิจารณาคำขอจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน / บริษัทจำกัด / บริษัทมหาชนจำกัด (กรณีมีการคัดค้านการจดทะเบียน)	๓๗ วัน
<b>๓.๒ งานด้านการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว</b>	
(๑) การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๗	๖๐ วัน
<b>รวม ๓๐ กระบวนงาน</b>	

## ส่วนที่ ๒. การพิจารณารับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ บัญญัติว่า ถ้าคำขอจดทะเบียนหรือเอกสารซึ่งต้องจดทะเบียนไม่มีรายการบริบูรณ์ตามที่บังคับไว้ในลักษณะนี้ ว่าจะให้จดทะเบียนก็ดี หรือถ้ารายการอันใดซึ่งจะแจ้งในคำขอหรือในเอกสารนั้นขัดกับกฎหมายก็ดี หรือถ้าเอกสารใดซึ่งกำหนดไว้ว่าให้ส่งด้วยกันกับคำขอจดทะเบียนยังขาดอยู่มิได้ส่งให้ครบก็ดี หรือถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้ออื่นซึ่งกฎหมายบังคับไว้ก็ดี นายทะเบียนจะไม่ยอมรับจดทะเบียนก็ได้ จนกว่าคำขอจดทะเบียนหรือเอกสารนั้นจะทำให้บริบูรณ์หรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรือได้ส่งเอกสารซึ่งกำหนดไว้ที่ครบทุกสิ่งอันหรือได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อนั้นแล้ว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

มาตรา ๒๖ เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้จัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้คู่กรณีจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่เจ้าหน้าที่รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว

การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่สร้างขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



กฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับจดทะเบียนไว้ว่า เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดแล้วให้ตรวจคำขอนั้น ถ้าถูกต้องตามกฎหมาย ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและให้ส่งรับจดทะเบียนไว้

ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนไว้ดังนี้

ข้อ ๙ เมื่อมีการยื่นคำขอจดทะเบียน ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมายสามารถตรวจพิจารณาสั่งการรับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการจดทะเบียนได้เองทั้งหมด คำขอจดทะเบียนมีปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีการคัดค้านการขอจดทะเบียน นายทะเบียนสามารถตรวจพิจารณาสั่งการรับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการจดทะเบียนได้เอง และเมื่อดำเนินการแล้วให้รายงานตามแบบรายงานที่กำหนดแนบท้ายระเบียบให้นายทะเบียนกลางหรือผู้ที่นายทะเบียนกลางมอบหมายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้พิจารณาสั่งการ

คำขอจดทะเบียนใดที่นายทะเบียนไม่อาจพิจารณาสั่งการได้ ให้สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และทำความเข้าใจแสดงเหตุผล เสนอตามลำดับชั้นถึงนายทะเบียนกลางหรือผู้ที่นายทะเบียนกลางมอบหมายเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

ข้อ ๑๐ ในกรณีคำขอจดทะเบียนใดมิได้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ แต่นายทะเบียนเห็นว่าควรรับจดทะเบียนได้ ให้นายทะเบียนดำเนินการตามข้อ ๙ วรรคสามโดยอนุโลม

ข้อ ๑๑ ในกรณีมีเหตุผลสมควร การพิจารณาคำขอจดทะเบียนนายทะเบียนอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือให้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องผูกพันเฉพาะอยู่กับคำขอจดทะเบียนหรือพยานหลักฐานที่ผู้ขอจดทะเบียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องยื่นเป็นหลักฐานเท่านั้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากหัวหน้าสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด ผู้อำนวยการส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าเขต แล้วแต่กรณี และให้ผู้อนุญาตรายงานตามแบบรายงานที่กำหนดแนบท้ายระเบียบให้นายทะเบียนกลางหรือผู้ที่นายทะเบียนกลางมอบหมายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันอนุญาต

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนนั้นได้มีกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไว้เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ดำเนินการด้วยความถูกต้อง รอบคอบ เนื่องจากถ้าได้ดำเนินการรับจดทะเบียนไปแล้วถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการดำเนินการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทนอกจากจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว กฎกระทรวง จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้าง

หุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ให้อำนาจนายทะเบียนกลางออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินการจดทะเบียนให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง ได้แก่ ประกาศจัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท การแต่งตั้งนายทะเบียนและขอเขตอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ นายทะเบียนกลางได้ออกระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของนายทะเบียนผู้ขอจดทะเบียน ทำให้การจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทมีความสะดวกและรวดเร็ว ในการตรวจสอบคำขอจดทะเบียนนายทะเบียนจะต้องตรวจสอบคำขอจดทะเบียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว เมื่อคำขอจดทะเบียนครบถ้วนถูกต้อง นายทะเบียนจะต้องส่งชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงและทำการรับจดทะเบียนคำขอต่อไป

การพิจารณาดำเนินการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทของนายทะเบียนนั้น ได้มีระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติงานของนายทะเบียนเพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ และสามารถปฏิบัติงานด้วยความสะดวก รวดเร็ว สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ ในการพิจารณารับจดทะเบียนของนายทะเบียนนั้นเมื่อได้รับคำขอจดทะเบียนจากผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนแล้วจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของคำขอจดทะเบียนว่าถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ หรือไม่ ซึ่งคำขอจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทที่ยื่นขอจดทะเบียนได้แก่คำขอจดทะเบียนจัดตั้ง คำขอจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลง คำขอจดทะเบียนควบบริษัท คำขอจดทะเบียนแปรสภาพห้างเป็นบริษัท คำขอจดทะเบียนเลิก คำขอจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ในปัจจุบันแบ่งประเภทการพิจารณารับจดทะเบียนออกได้เป็น ๒ ประเภทได้แก่

๑. คำขอจดทะเบียนประเภทไม่มีข้อยุ่งยาก
๒. คำขอจดทะเบียนประเภทมีข้อยุ่งยาก

#### ๑. คำขอจดทะเบียนประเภทไม่มีข้อยุ่งยาก

คำขอจดทะเบียนประเภทไม่มีข้อยุ่งยากในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่มีการยื่นคำขอจดทะเบียนไม่ว่าจะเป็นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท คำขอจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงห้างหุ้นส่วนบริษัท คำขอจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วนและเสร็จการชำระบัญชี ที่ผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยไม่มีคู่กรณีมีคำคัดค้านการจดทะเบียนหรือมีการโต้แย้งรายการจดทะเบียน ในการจัดทำคำขอจดทะเบียนนั้น ระเบียบฯ ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๘ ซึ่งกำหนดว่าคำขอจดทะเบียน รายการจดทะเบียน เอกสารประกอบรายการจดทะเบียน และเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท ให้ทำตามแบบพิมพ์ที่นายทะเบียนกำหนดรูปแบบแนบท้ายระเบียบ

การยื่นคำขอจดทะเบียนให้ยื่นคำขอจดทะเบียนและเอกสารประกอบจำนวนหนึ่งชุด ตามประเภทการจดทะเบียนแนบท้ายระเบียบฯ นี้

ดังนั้น เมื่อจัดทำคำขอจดทะเบียนและแนบเอกสารประกอบการจดทะเบียนครบถ้วนแล้ว และได้ดำเนินการเป็นไปตามระเบียบฯ เกี่ยวกับการจดทะเบียนรายการต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วน เมื่อจัดทำคำขอจดทะเบียนแนบเอกสารประกอบการครบถ้วนและลงลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการ
๒. การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมห้างหุ้นส่วน ซึ่ง คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมห้างหุ้นส่วน ได้ลงลายมือชื่อโดยหุ้นส่วนผู้จัดการตามที่จดทะเบียนไว้เดิมพร้อมแนบเอกสารประกอบการครบถ้วนถูกต้อง
๓. การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท

๓.๑ คำขอจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิที่ ผู้เริ่มก่อการคนใดคนหนึ่งลงลายมือชื่อ เป็นผู้ขอจดทะเบียนในคำขอและเอกสารประกอบการจดทะเบียน

๓.๒ คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิก่อนการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด ได้ส่งหลักฐานการให้ความยินยอมของผู้เริ่มก่อการทุกคนประกอบคำขอจดทะเบียน และผู้เริ่มก่อการคนใดคนหนึ่งลงลายมือชื่อเป็นผู้ขอจดทะเบียนในคำขอและเอกสารประกอบการจดทะเบียน

๓.๓ คำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท หรือ การจดทะเบียนหนังสือบริคณห์และจดทะเบียนบริษัทพร้อมกันในวันเดียวกันโดยจัดทำเป็นคำขอเดียว มีกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทลงลายมือชื่อเป็นผู้ขอจดทะเบียน

๔. คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมบริษัทจำกัดที่กรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัท ตามที่ได้ขอจดทะเบียนไว้เดิมเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำขอและเอกสารประกอบการจดทะเบียน ตามระเบียบฯ ข้อ ๘๓ วรรคหนึ่ง

๕. คำขอจดทะเบียนเลิกและอำนาจผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

๕.๑ คำขอจดทะเบียนเลิกและอำนาจผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ลงลายมือชื่อโดยผู้ชำระบัญชี ซึ่งได้แก่หุ้นส่วนผู้จัดการ หรือกรรมการ ที่ลงชื่อผูกพันห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้ก่อนเลิก ตามระเบียบฯ ข้อ ๘๗ วรรคหนึ่ง

๕.๒ คำขอจดทะเบียนเลิกและอำนาจของผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ไม่เป็นไประเบียบฯ ข้อ ๘๗ วรรคหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงและมีหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียนดังต่อไปนี้แล้วแต่กรณี

(๑) ข้อบังคับของบริษัทกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(๒) มีข้อสัญญาของห้างหุ้นส่วนไว้เป็นอย่างอื่น โดยส่งสำเนาข้อสัญญาของห้าง

หุ้นส่วน

(๓) หุ้นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการถึงแก่กรรมโดยส่งสำเนาใบมรณะบัตร

(๔) ผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนของห้างหุ้นส่วนตกลงให้ความยินยอมตั้งผู้ชำระบัญชีและกำหนดอำนาจของผู้ชำระบัญชีเป็นอย่างอื่น โดยส่งสำเนาข้อตกลงของผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนที่ตกลงหรือให้ความยินยอมในการตั้งผู้ชำระบัญชีหรือตั้งผู้อื่นที่ไม่ใช่หุ้นส่วนผู้จัดการทุกคนเป็นผู้ชำระบัญชี หรือกำหนด

อำนาจของผู้ชำระบัญชีเป็นอย่างอื่น

(๕) ที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทมีมติตั้งผู้ชำระบัญชีหรือกำหนดอำนาจของผู้ชำระบัญชีเป็นอย่างอื่น โดยส่งสำเนารายงานการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่มีมติในการตั้งผู้ชำระบัญชีหรือกำหนดอำนาจของผู้ชำระบัญชีเป็นอย่างอื่นโดยมีกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้ก่อนเลิกบริษัทลงลายชื่อรับรองความถูกต้อง

(๖) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาโดยส่งสำเนาคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี หรือกำหนดอำนาจของผู้ชำระบัญชี

๖. คำขอจดทะเบียนที่ยื่นภายหลังจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ได้แก่ การจดทะเบียนเปลี่ยนตัวผู้ชำระบัญชี เปลี่ยนแปลงอำนาจผู้ชำระบัญชี เปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานชำระบัญชี หรือคำขอจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ได้ ลงลายมือชื่อโดยผู้ชำระบัญชีที่ลงชื่อผูกพันห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้เดิม

## ๒. คำขอจดทะเบียนที่มีข้อยุ่งยาก

คำขอจดทะเบียนประเภทมีข้อยุ่งยากได้แก่คำขอที่มีการคัดค้านการจดทะเบียนหรือมีการโต้แย้งการจดทะเบียนโดยผู้เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นและเป็นคำขอที่ต้องแนบเอกสารประกอบการจดทะเบียนเพิ่มเติมจากคำขอจดทะเบียนที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ซึ่งกำหนดโดยระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ และอาจเรียกเอกสารเพิ่มเติมจากการพิจารณาของนายทะเบียนว่าเอกสารที่เรียกเพิ่มเติมนั้นเป็นประโยชน์และเป็นหลักฐานสำคัญในการประกอบการพิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่รับจดทะเบียน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ และระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ จากปรากฏการณ์ที่มีการจดทะเบียนที่ผ่านมาเห็นได้ว่าในการยื่นจดทะเบียนคำขอจดทะเบียนที่มีการคัดค้านหรือโต้แย้งการจดทะเบียนส่วนใหญ่จะเกิดจากการขัดแย้งกันเองระหว่างกรรมการบริษัท หรือผู้ถือหุ้นในบริษัท บางครั้งเป็นบริษัทที่กรรมการหรือผู้ถือหุ้นเป็นเครือญาติกันเองแต่เกิดขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ ดังนั้น ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนเหล่านี้ นายทะเบียนจะต้องมีความรอบรู้ ละเอียตรอบคอบโดยพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ให้ชัดเจนและมีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย คำขอจดทะเบียนที่มีข้อยุ่งยากในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของนายทะเบียน ได้มีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

### ๑. คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมห้างหุ้นส่วน

๑.๑ คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมห้างหุ้นส่วน ลงลายมือชื่อโดยหุ้นส่วนผู้จัดการตามที่จดทะเบียนไว้เดิม และมีหนังสือคัดค้านการขอจดทะเบียนของผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าวโดยส่งหนังสือมอบอำนาจ และคำคัดค้านนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอจด

ทะเบียน ให้นายทะเบียนเรียกสัญญาหุ้นส่วนแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งลงลายมือชื่อโดยผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนเป็นเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนด้วย

๑.๒ คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมห้างหุ้นส่วนที่หุ้นส่วนผู้จัดการตามที่จดทะเบียนไว้เดิมมิได้ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนเนื่องจากออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ โดยหุ้นส่วนผู้จัดการซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน และส่งสัญญาหุ้นส่วนแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งลงลายมือชื่อโดยผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนเป็นเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียน

๑.๓ คำขอจดทะเบียนที่หุ้นส่วนผู้จัดการตามที่จดทะเบียนไว้เดิมมิได้ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนเนื่องจากถึงแก่กรรม หุ้นส่วนผู้จัดการซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน และส่งสัญญาหุ้นส่วนแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งผู้จัดการมรดกในฐานะเป็นผู้แทนทายาทของผู้เป็นหุ้นส่วนที่ถึงแก่กรรม และผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนลงลายมือชื่อครบถ้วนเป็นเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียน และส่งสำเนาหลักฐานการเป็นผู้จัดการมรดกด้วย

## ๒. คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมบริษัท

คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ ๘๓ และ ๘๔ แห่งระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ มีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑ คำขอจดทะเบียนกรรมการ หรือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจกรรมการโดยจะมีการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมรายการอื่นใด มิได้ลงลายมือชื่อโดยกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้เดิมแต่ได้ลงลายมือชื่อโดยกรรมการผู้มีอำนาจซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการหรือมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น และส่งหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียน โดยเป็นไปตามข้อเท็จจริงของการจดทะเบียนแก้ไขรายการดังกล่าวว่าเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการหรือมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และกระบวนการในการเรียกนัดประชุมได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

(๑) ถ้าการขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติที่ประชุมคณะกรรมการของผู้จดทะเบียนส่งหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

(๑.๑) สำเนาหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมคณะกรรมการ พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมนั้นไปยังกรรมการทุกคนหรือหลักฐานการรับทราบการนัดประชุมของกรรมการทุกคน

(๑.๒) สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรากฏมติแต่งตั้ง กรรมการหรือกำหนดอำนาจกรรมการตามที่ขอจดทะเบียน และ

(๑.๓) สำเนารายชื่อซึ่งปรากฏลายมือชื่อกรรมการที่ได้เข้าประชุม  
คณะกรรมการ

(๒) ถ้าการขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้นัดเรียกประชุมโดยมิได้มีผู้ถือหุ้นร้องขอให้เรียกประชุม ให้ผู้ขอจดทะเบียนส่งหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

(๒.๑) สำเนาหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมคณะกรรมการ พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมนั้นไปยังกรรมการทุกคนหรือหลักฐานการรับทราบการนัดประชุมของกรรมการทุกคน

(๒.๒) สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรากฏมติให้เรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาเรื่องกรรมการหรืออำนาจกรรมการ

(๒.๓) สำเนารายชื่อซึ่งปรากฏลายมือชื่อกรรมการที่ได้เข้าประชุม  
คณะกรรมการ

(๒.๔) หนังสือพิมพ์ที่ลงพิมพ์โฆษณาคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

(๒.๕) สำเนาหนังสือบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาเรื่องกรรมการ หรืออำนาจกรรมการ พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังผู้ถือหุ้นทุกคนหรือหลักฐานการรับทราบการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี

(๒.๖) สำเนารายงานการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่ปรากฏมติแต่งตั้งกรรมการหรือกำหนดอำนาจกรรมการตามที่ขอจดทะเบียน และ

(๒.๗) สำเนารายชื่อซึ่งปรากฏลายมือชื่อผู้ถือหุ้นที่ได้เข้าประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

(๓) ถ้าการขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้นัดเรียกประชุมตามผู้ถือหุ้นจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าแห่งจำนวนหุ้นของบริษัทร้องขอให้เรียกประชุม ให้ผู้จดทะเบียนส่งหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

(๓.๑) สำเนาหนังสือของผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าแห่งจำนวนหุ้นของบริษัทที่ร้องขอให้คณะกรรมการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

(๓.๒) สำเนาหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมคณะกรรมการ พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมนั้นไปยังกรรมการทุกคนหรือหลักฐานการรับทราบการนัดประชุมของกรรมการทุกคน

(๓.๓) สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรากฏมติให้เรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาเรื่องกรรมการ หรืออำนาจกรรมการ

(๓.๔) สำเนารายชื่อซึ่งปรากฏลายมือชื่อกรรมการที่ได้เข้าประชุม  
คณะกรรมการ

(๓.๕) หนังสือพิมพ์ที่ลงพิมพ์โฆษณาคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

(๓.๖) สำเนาหนังสือบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาเรื่องกรรมการ หรืออำนาจกรรมการ พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังผู้ถือหุ้นทุกคนหรือหลักฐานการรับทราบการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

(๓.๗) สำเนารายงานการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่ปรากฏมติแต่งตั้งกรรมการหรือกำหนดอำนาจกรรมการตามที่ขอจดทะเบียน และ

(๓.๘) สำเนารายชื่อซึ่งปรากฏลายมือชื่อผู้ถือหุ้นที่ได้เข้าประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

(๔) ถ้าการขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นซึ่งผู้ถือหุ้นจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าแห่งจำนวนหุ้นของบริษัทร้องขอให้เรียกประชุม และเป็นผู้นัดเรียกประชุมเอง ให้ผู้ขอจดทะเบียนส่งเอกสารหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

(๔.๑) สำเนาหนังสือของผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าแห่งจำนวนหุ้นของบริษัทที่ร้องขอให้คณะกรรมการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือร้องขอให้เรียกประชุมนั้นไปยังคณะกรรมการ หรือหลักฐานที่คณะกรรมการได้รับหนังสือร้องขอ

(๔.๒) หนังสือพิมพ์ที่ลงพิมพ์โฆษณาคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

(๔.๓) สำเนาหนังสือบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาเรื่องกรรมการ หรืออำนาจกรรมการ พร้อมด้วยหลักฐานการส่งหนังสือบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังผู้ถือหุ้นทุกคนหรือหลักฐานการรับทราบการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

(๔.๔) สำเนารายงานการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่ปรากฏมติแต่งตั้งกรรมการ หรือกำหนดอำนาจกรรมการตามที่ขอจดทะเบียน และ

(๔.๕) สำเนารายชื่อซึ่งปรากฏลายมือชื่อผู้ถือหุ้นที่ได้เข้าประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียน กรรมการ หรือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจกรรมการที่มีได้ลงลายมือชื่อโดยกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้เดิม ให้นายทะเบียนมีหนังสือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการขอจดทะเบียนนั้นไปยังกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้เดิม หรือกรรมการผู้ที่ถูกจดทะเบียนให้ออกจากตำแหน่งหรือผู้คัดค้านการจดทะเบียนแล้วแต่กรณีด้วยทุกครั้ง ทั้งนี้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอดังกล่าว

ถ้าผู้ที่นายทะเบียนได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบตามความในวรรคหนึ่งมิได้มีหนังสือคัดค้านต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ลงหนังสือแจ้ง หรือไม่ได้มีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นอื่นหรือผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านการจดทะเบียนไว้ก่อน หรือมีการคัดค้านแต่คำคัดค้านนั้นไม่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่ขอจดทะเบียน หรือคำคัดค้านนั้นฟังไม่ขึ้น และในระหว่างพิจารณาไม่ปรากฏแก่นายทะเบียนว่าศาลมีคำสั่งห้ามมิให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนเป็นการชั่วคราวหรือมีคำสั่งศาลในทำนองเดียวกัน ก็ให้นายทะเบียน พิจารณาคำขอจดทะเบียนต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบฯ ข้อ ๘๕

ในกรณีที่ระเบียบฯ ได้กำหนดให้มีหนังสือแจ้งดังกล่าวข้างต้นนั้นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ คู่กรณีหรือผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสชี้แจงแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงและโต้แย้งในการพิจารณารับจดทะเบียน ซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

๒.๒ คำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมบริษัทจำกัดลงลายมือชื่อโดยกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทตามที่จดทะเบียนไว้เดิม และมีหนังสือคัดค้านการขอจดทะเบียนของกรรมการ หรือผู้ถือหุ้น หรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าวโดยส่งหนังสือมอบอำนาจ และคำคัดค้านนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอจดทะเบียน ในการยื่นคำขอจดทะเบียนผู้ยื่นคำขอจะต้องส่งเอกสารเพิ่มเติมตามระเบียบฯ ข้อ ๘๔ และ ๘๕ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วตามข้อ ๑

๓. คำขอจดทะเบียนเลิกและอำนาจผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่มีหนังสือคัดค้านการขอจดทะเบียนของผู้เป็นหุ้นส่วน กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น หรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าวโดยส่งหนังสือมอบอำนาจ ตามระเบียบฯ ข้อ ๘๗ วรรคสาม กำหนดว่า ก่อนที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนและคำคัดค้านนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอจดทะเบียน ในกรณีห้างหุ้นส่วนให้นำความในข้อ ๖๐ วรรคสอง คือให้นายทะเบียนเรียกสัญญาหุ้นส่วนแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งลงลายมือชื่อโดยผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนเป็นเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนด้วย ส่วนในกรณีบริษัทให้นำความในข้อ ๘๔ และข้อ ๘๕ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาคำขอจดทะเบียนโดยอนุโลม คือให้เรียกเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนเพิ่มเติมตามระเบียบฯ ข้อ ๘๔ และให้นายทะเบียนมีหนังสือถึงผู้คัดค้านให้คัดค้านการจดทะเบียนภายใน ๗ วันนับแต่วันที่รับคำขอจดทะเบียน ซึ่งหากผู้คัดค้าน มิได้มีหนังสือคัดค้านต่อนายทะเบียนหรือมีการคัดค้านแต่คำคัดค้านนั้นไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอจดทะเบียนหรือคำคัดค้านนั้นฟังไม่ขึ้น และในระหว่างพิจารณาไม่ปรากฏแก่นายทะเบียนว่าศาลมีคำสั่งห้ามมิให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนเป็นการชั่วคราวหรือมีคำสั่งศาลในทำนองเดียวกัน ก็ให้นายทะเบียนพิจารณาคำขอจดทะเบียนต่อไปที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒.

การพิจารณารับจดทะเบียนของนายทะเบียนทั้งกรณีคำขอจดทะเบียนที่ไม่มีข้อยุ่งยากและกรณียุ่งยาก นายทะเบียนจะต้องดำเนินการตรวจพิจารณาคำขอจดทะเบียนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ



ที่เกี่ยวข้อง และสั่งการรับจดทะเบียนหรือปฏิเสธการรับจดทะเบียนได้ตามระเบียบสำนักงานทะเบียน  
หุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔

๑. กรณีสั่งการรับจดทะเบียนให้ชำระค่าธรรมเนียมตามรายการที่กำหนดไว้ใน

กฎกระทรวงกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจเอกสารการขอสำเนา  
เอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ.๒๕๕๙ ณ วันที่  
๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๙ และกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การขอตรวจ  
เอกสาร การขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด  
(ฉบับที่ ๒) ณ วันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ รายละเอียดตามกฎกระทรวงแนบท้ายภาคผนวก

คำขอจดทะเบียนที่นายทะเบียนสั่งการรับจดทะเบียนแล้วถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตาม  
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามมาตรา ๔๐ แห่ง  
พระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติว่า

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์  
หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการ  
โต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลา  
ดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อหาความยุติธรรมเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชน  
ตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ยุติเพียงชั้นตอนของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเท่านั้น จากหลัก  
กฎหมายมาตรา ๔๐ ดังกล่าวกำหนดให้มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้คู่กรณีได้  
โต้แย้งคำสั่งพร้อมจัดส่งพยานเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณา ดังนั้นในการออกคำสั่งรับจดทะเบียน  
คำขอจดทะเบียนของนายทะเบียนและเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ นาย  
ทะเบียนผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบด้วย โดยหลักการ  
ในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์มีองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) กรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

(๒) วิธีการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง

(๓) ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้ง

รูปแบบในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบไว้แต่อย่างใด ดังนั้นในกรณี  
การรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทและเป็นกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้จึงควรแจ้งสิทธิตาม  
กฎหมายโดยการระบุไว้ในคำขอจดทะเบียนหรือทำเป็นหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบว่า “ถ้าหากท่านประสงค์  
จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งรับจดทะเบียนนี้ ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อ...(ชื่อนายทะเบียนผู้  
ออกคำสั่งรับจดทะเบียน)...ภายใน...(ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนด)...วันนับแต่วันที่รับคำสั่งนี้

การฝ่าฝืนการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์  
ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้ง

หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ใหม่ ระยะเวลาอุทธรณ์มีระยะเวลาสั้นกว่า ๑ ปีให้ขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ในการรับจดทะเบียนของนายทะเบียนที่ผ่านมาไม่ ว่าเป็นกรณีคำขอจดทะเบียนที่มีข้อยุ่งยากหรือไม่มีข้อยุ่งยากไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งรับจดทะเบียนได้รับทราบ ซึ่งอาจเป็นการเข้าใจว่านายทะเบียนได้รับจดทะเบียนตามคำขอที่ยื่นขอจดทะเบียน เป็นไปตามความต้องการของผู้ยื่นขอจดทะเบียนจึงอาจไม่มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งรับจดทะเบียน จะมีกรณีที่นายทะเบียนได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบเฉพาะกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งปฏิเสธการรับจดทะเบียน หรือการจดทะเบียนที่มีผู้คัดค้านการจดทะเบียนและคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ตามระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๐๘ กำหนดให้นายทะเบียนแจ้งผลการพิจารณาพร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ ดังนี้

ข้อ ๑๐๘ ในกรณีนายทะเบียนมีคำสั่งปฏิเสธการจดทะเบียน หรือการจดทะเบียนที่มีผู้คัดค้านและคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ให้นายทะเบียนแจ้งผลการพิจารณาคำขอจดทะเบียนหรือคำคัดค้านเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ขอจดทะเบียนหรือผู้คัดค้านแล้วแต่กรณีโดยระบุ วัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่ง และเหตุผลที่ทำคำสั่งซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ของนายทะเบียนระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๑๐ ดังนี้

ข้อ ๑๑๐ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์ ให้นายทะเบียนผู้ออกคำสั่งพิจารณาคำอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และทำความเข้าใจเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีที่นายทะเบียนผู้ออกคำสั่งไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติงานได้ ให้หัวหน้าสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าเขต หรือผู้อำนวยการส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลาง หรือผู้ทำหน้าที่แทนบุคคลดังกล่าว เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ หรือมอบหมายให้นายทะเบียนอื่นเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง

ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นคำสั่งรับจดทะเบียนกรณีที่ไม่มียุ่งยากหรือมีข้อยุ่งยากก็ตามควรแจ้งสิทธิการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ในคำสั่งรับจดทะเบียนทุกคำขอเพื่อเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๐ และเป็นการมิให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งขยายไปเป็นหนึ่งปี และเป็นกรอบการปฏิบัติงานของนายทะเบียนในการพิจารณาการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนหลังจากจดทะเบียนไปแล้ว

.....

## บทที่ ๔

### การทบทวนคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท

ในการออกคำสั่งทางปกครอง บางครั้งอาจไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่กรณี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้วางหลักเกณฑ์เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีต่อไป ทั้งนี้ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้ ๓ วิธี คือ

- (๑) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
- (๒) การขอให้พิจารณาใหม่
- (๓) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงอาจมีการทบทวนได้ตามหลักการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากข้อเท็จจริงในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทที่ผ่านมาเมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนไปแล้วส่วนใหญ่จะเป็นการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียน ในการพิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวนายทะเบียนยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ส่วนใหญ่จะพิจารณาเป็นกรณีการขอเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวทางในการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรพิจารณาตามหลักการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง มาใช้ในการปฏิบัติกรณีที่มีการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทรายการใด ๆ ไปแล้ว และต่อมาได้มีการร้องขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียน ระยะเวลาในการร้องขอให้เพิกถอนที่ผ่านมา มีเวลาตั้งแต่ ๑ เดือนขึ้นไปจนถึงเวลากว่า ๑๐ ปี ดังนั้น ในการพิจารณาหนังสือร้องขอให้เพิกถอนควรปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาของนายทะเบียน และเป็นกรอบในการต่อสู้คดีในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ที่ผ่านมาในกรณีที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในการต่อสู้คดีของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า จะไม่มีการต่อสู้ในข้อกฎหมาย แต่จะต่อสู้ในข้อเท็จจริง ซึ่งจากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาและตัดสินเกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการอุทธรณ์ หรือการขอให้พิจารณาใหม่ ว่าได้ดำเนินการภายในระยะเวลาหรือขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ได้นำแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาเป็นแนวทางในการศึกษาในท้ายคำบรรยายนี้ ดังนั้น ในการพิจารณากรณีมีการร้องขอเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าวมาแล้วควรดำเนินการพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

(๑) กรณีร้องขอเพิกถอนคำขอจดทะเบียนที่ไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ถ้าร้องขอให้เพิกถอนคำขอจดทะเบียนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งรับจดทะเบียนให้พิจารณาเป็นการอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนและพิจารณาตามขั้นตอน และวิธีการของการอุทธรณ์ตามข้อกำหนดและระเบียบต่อไป

(๒) ถ้าร้องขอให้เพิกถอนเมื่อพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ให้พิจารณาว่าเป็นการขอให้พิจารณาใหม่ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการขอให้พิจารณาใหม่

(๓) ถ้าการร้องขอให้เพิกถอนไม่เข้าหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ หรือการขอให้พิจารณาใหม่ ให้นายทะเบียนผู้ออกคำสั่งพิจารณาว่าในการร้องขอให้เพิกถอนนั้นมีข้อเท็จจริง ข้อกำหนด หรือ พยานหลักฐานใหม่ ที่สามารถนำมาพิจารณาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถเพิกถอนคำสั่งได้ให้สรุปข้อเท็จจริง ข้อกำหนด พร้อมเหตุผลเสนอตามลำดับชั้นถึงนายทะเบียนกลางหรือผู้ช่วยนายทะเบียนกลางมอบหมายวินิจฉัยสั่งการ

ดังนั้น ในกรณีที่มีการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทไปแล้วหากมีการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียน (ขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง) เมื่อพิจารณาแล้วเข้าข่ายว่าเป็นกรณีอุทธรณ์ หรือ การขอให้พิจารณาใหม่ หรือไม่เข้าหลักเกณฑ์ทั้งสองกรณี แต่หากมีข้อเท็จจริงที่สามารถนำมาเพิกถอนการจดทะเบียนได้ ก็ให้ดำเนินการพิจารณาเพิกถอน ทั้งนี้การพิจารณาดำเนินการในแต่ละกรณีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

#### (๑) การพิจารณาว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือไม่

ในการพิจารณาว่าเป็นการอุทธรณ์หรือไม่นั้น มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งในกรณีการจดทะเบียนคำขอของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้แก่นายทะเบียนผู้ออกคำสั่งรับจดทะเบียนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และในการพิจารณาอุทธรณ์ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ที่รับคำอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ในเบื้องต้นและแจ้งผู้อุทธรณ์โดยมิชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

(๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่รับคำอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาแล้วหากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้ได้นั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ดังนี้

(๑) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของ กระทรวงทบวง กรม เดียวกัน

(๒) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขาธิการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(๓) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(๕) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(๖) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(๗) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร

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

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(๑๒) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๑๓) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(๑๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้วางหลักไว้ว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย ดังนั้น ในกรณีที่ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ทำให้ผู้รับคำสั่งนั้นสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงต้องระบุนิติการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องไว้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย และกรณีที่ไม่มีผลการแจ้งจะต้องดำเนินการแจ้งวิธีการฟ้องและระยะเวลาการฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยเร็วและกรณีดังกล่าวระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีจะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง และในกรณีที่ไม่มีผลการแจ้งเลยระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

ในการพิจารณาอุทธรณ์ของนายทะเบียนระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในข้อ ๑๑๐ ดังนี้

ข้อ ๑๑๐ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์ ให้นายทะเบียนผู้ออกคำสั่งพิจารณาคำอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และทำความเข้าใจเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับคำอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีที่นายทะเบียนผู้ออกคำสั่งไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติงานได้ ให้หัวหน้าสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าเขต หรือผู้อำนวยการส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลาง หรือเจ้าหน้าที่แทนบุคคลดังกล่าว เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ หรือมอบหมายให้นายทะเบียนอื่นเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง

## ๒. การพิจารณาว่าเป็นการขอให้พิจารณาใหม่

เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้ยื่นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

จากหลักกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้มีการขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งหมายถึงกรณีที่ต้องมีการพิจารณาเรื่องใหม่อีกครั้งหนึ่งในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้อีกต่อไป ซึ่งโดยปกติการขอให้พิจารณาใหม่ย่อมกระทำได้แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาแล้วหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การขอให้พิจารณาใหม่จึงเป็นกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิแม้จะพ้นกำหนดอุทธรณ์ไปแล้ว

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่มีลักษณะ ดังนี้

๑. ลักษณะการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่

๑.๑ ผู้ที่จะยื่นขอให้พิจารณาใหม่ได้แก่คู่กรณี

๑.๒ เป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์แล้ว

๑.๓ เป็นกรณีที่คู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของตน

๑.๔ ต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุ

แห่งการขอให้พิจารณาใหม่ได้

๒. เงื่อนไขที่จะขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าจะเข้าเงื่อนไขการขอให้พิจารณาใหม่หรือไม่ มีกรณี ดังต่อไปนี้

๒.๑ มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

๒.๒ คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

๒.๓ เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น



๒.๔ ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

๓. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ ในการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

๔. การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอให้พิจารณาใหม่ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอให้พิจารณาใหม่แล้ว ในการพิจารณาออกคำสั่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งให้เป็นอย่างไรตามข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) มีคำสั่งรับหรือไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่ซึ่งพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) มีคำสั่งรับไว้พิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้นและสั่งยกคำขอ

(๓) มีคำสั่งรับไว้พิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลให้คำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองต่อไป

การขอให้พิจารณาใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สั่งในกระบวนการพิจารณาให้ยอมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้

จะเห็นได้ว่าในการขอให้พิจารณาใหม่นี้ กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเมื่อใด กำหนดไว้เพียงให้ผู้นั้นยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ควรกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท โดยกำหนดในลักษณะเดียวกับการพิจารณาอุทธรณ์

### ๓. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีการรับจดทะเบียนห้างหุ้นหรือบริษัทแล้ว มีการจัดทำหนังสือขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนซึ่งในการพิจารณาการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนนั้นได้กล่าวมาแล้วว่าจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเข้าข่ายเป็นการอุทธรณ์ หรือเป็นการขอให้พิจารณาใหม่ หากไม่เข้าข่ายกรณีดังกล่าวแต่นายทะเบียนผู้รับหนังสือเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงหรือหลักฐานที่แสดงว่าหากปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานดังกล่าวในระหว่างพิจารณารับจดทะเบียนแล้ว จะไม่สามารถรับจดทะเบียนให้ได้ นายทะเบียนก็สามารถพิจารณาเพิกถอนคำขอรับจดทะเบียนดังกล่าวได้ถึงแม้ว่าจะพ้นกำหนดเวลาในการอุทธรณ์ หรือการขอให้พิจารณาใหม่แล้วก็ตาม ในการพิจารณาเพิกถอน

คำขอจดทะเบียนจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

จากหลักกฎหมายดังกล่าวมีหลักการว่า ฝ่ายปกครองอาจเริ่มเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอหรือโต้แย้งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำเมื่อใดก็ได้ กล่าวคือ จะกระทำเมื่อพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือพ้นกำหนดนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองก็ได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

#### ๑. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

#### ๒. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ คำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จะต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

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

คำสั่งทางปกครองที่ขอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาเพิกถอนคำขอจดทะเบียน ก็เช่นเดียวกันกับการขอให้พิจารณาใหม่คือไม่มีการกำหนดเวลาในการดำเนินการพิจารณาเพิกถอนของนายทะเบียน เพื่อมิให้นายทะเบียนดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า หากนายทะเบียนได้รับการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทต่อไป

ในการดำเนินการทบทวนคำสั่งทางปกครองกรณีการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนของนายทะเบียนและใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียน จึงขอนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งการรับจดทะเบียน ดังนี้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗/๒๕๕๒**

นางสาวนงญา ศิลป์วิสุทธิ์ ในฐานะผู้ชำระบัญชีของบริษัทศิลป์วิสุทธิ์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี  
นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดี  
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๒

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระบัญชีของบริษัท ศิลป์วิสุทธิ์ จำกัด ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด ทะเบียนเลขที่ ๔๕๐๒/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๓ ได้จดทะเบียนเลิกบริษัท เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ และได้ยื่นคำขอที่ ๐๕-๔๖๐๑๒๓-๗๘ รับวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ ขอจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ แต่ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นบริษัท ศิลป์วิสุทธิ์ จำกัด ยังมีสิทธิตามสัญญาเช่าสถานที่ในอาคารศูนย์การค้าธนนิยะพลาซ่า ถนนสีลม แขวงสุริยวงค์ เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร มีกำหนดเวลาเช่า ๓๐ ปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งได้จดทะเบียนการเช่า ณ สำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๓ และยังมีได้นำสิทธิตามสัญญาเช่าดังกล่าวมาแบ่งคืนให้แก่ผู้ถือหุ้น ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะจำหน่ายสิทธิการเช่าอาคารให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อนำเงินที่ได้มาแบ่งคืนให้แก่ผู้ถือหุ้น จึงไปติดต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอโอนสิทธิการเช่าดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการให้ได้เนื่องจากการได้มีการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของบริษัท ศิลป์วิสุทธิ์ จำกัด วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี แต่ศาลสั่งยกคำร้องเนื่องจากไม่ใช่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าผู้ร้องจะต้องใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ พณ ๐๘๐๕.๑๑/๒๘๗๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่านายทะเบียนได้รับจดทะเบียนโดยผู้จดทะเบียนได้ยื่นเอกสารหลักฐานครบถ้วนตามมาตรา ๑๐๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว นายทะเบียนไม่มีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียน โดยหากข้อความหรือเอกสารที่ได้นำไปแสดงมีความผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงก็เป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องไปดำเนินการในศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ดังนั้น จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว และเมื่อศาลมีคำสั่งประการใดแล้วให้แจ้งนายทะเบียนทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระบัญชีของบริษัท ศิลป์วิสุทธิ์ จำกัด เพื่อให้สามารถจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทศิลป์วิสุทธิ์ จำกัด ได้ตาม

กฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอที่ ๐๕-๔๖๐๑๒๓-๗๘ รับวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ พณ.๐๘๐๕.๑๑/๒๘๗๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๕.๑๑/๒๘๗๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งปฏิเสธเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเป็นการขอด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติว่า เมื่อคู่กรณีมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณารั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี วรรคสอง บัญญัติว่าการยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุอันในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อน โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ยื่น วรรคสาม บัญญัติว่า การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้ยื่นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ สำหรับคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระบัญชีของบริษัท ศิลบวิสุทธิ์ จำกัด ซึ่งบริษัทดังกล่าวได้จดทะเบียนเลิกบริษัทเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการชำระบัญชีแล้วเสร็จและได้ยื่นคำขอที่ ๐๕-๔๖๐๑๒๓-๗๘ รับวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ ขอจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงใหม่ว่าหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ ได้มีผู้มาติดต่อขอซื้อสิทธิตามสัญญาเช่าสถานที่ในอาคารศูนย์การค้าธนียะพลาซ่า ซึ่งนางสาวสุภารัตน์ ศิลบวิสุทธิ์ กรรมการของบริษัท ศิลบวิสุทธิ์ จำกัด ได้ทำสัญญาไว้กับ บริษัท ธนียะ จำกัด ผู้ฟ้องคดี จึงฟังทราบว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้จำหน่ายสิทธิตามสัญญาเช่าดังกล่าวเพื่อนำเงินมาแบ่งคืนให้แก่ผู้ถือหุ้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๑๑/๒๕๔๘ ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ซึ่งศาลมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ให้ยกคำร้อง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ซึ่งถือเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งแม้ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้จำหน่ายสิทธิตาม

สัญญาเช่าอาคาร จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีอันถือเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ จะเป็นระยะเวลาเกินกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๘ และศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีการดำเนินการตลอดมา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนการจดทะเบียนการชำระบัญชีเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา ๕๔ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบว่าข้อกล่าวอ้างตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีมีมูลความจริงหรือไม่และมีเหตุอันสมควรจะต้องเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีที่พิพาทกันหรือไม่เสียก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด่วนมีหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๕.๑๑/๒๕๗๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ปฏิเสธเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องเสียก่อน เพียงแต่อ้างว่าไม่มีภาระหน้าที่จะต้องเพิกถอนการจดทะเบียน จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ อันมีผลเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีตามคำขอที่ ๐๕-๔๖๐๑๒๓-๗๘ รับวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ ตามรูปแบบและขั้นตอนดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น แต่การเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอที่ ๐๕-๔๖๐๑๒๓-๗๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ จะกระทำได้อีกเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ การที่ศาลปกครองชั้นต้นก้าวล่วงพิพาทมาให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอที่ ๐๕-๔๖๐๑๒๓-๗๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ น่าจะไม่ชอบจึงเห็นสมควรแก้ไขให้ถูกต้องเป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธการดำเนินการเพื่อเพิกถอนการรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๕.๑๑/๒๕๗๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนการรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

อนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์อ้างว่าการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องซ้ำนั้น เห็นว่า ตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ซึ่งเหตุแห่งการยกคำร้องของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๑๑/๒๕๔๘ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้มีคำสั่งว่าการที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัทสิบล้อวิสุทธิ จำกัด ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการ

จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัทดังกล่าวต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครและนายทะเบียนปฏิเสธรไม่รับดำเนินการให้ ซึ่งถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ร้อง อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องมายื่นคำร้องขอเป็นคดีนี้ อีกทั้งการร้องขอเพิกถอนคดีนี้ก็ไม่ใช่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ร้องจะต้องใช้สิทธิทางศาล ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอในคดีนี้ ให้ยกคำร้อง และเหตุแห่งการไม่รับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๐๖๘/๒๕๔๘ ซึ่งศาลมีคำสั่งว่า เนื่องจากคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งทั้งสองคดีดังกล่าวเป็นการยกคำร้องและคำฟ้องอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องและศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยศาลยังมีได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดี การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นการฟ้องซ้ำ ตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ส่วนเรื่องระยะเวลาสัญญาเช่ามีผลบังคับก่อนที่บริษัทจะมีฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายนั้น เห็นว่า สัญญาเช่าได้จดทะเบียนในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๓ ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้ว จึงมีผลบังคับใช้ส่วนวันเริ่มต้นของการเช่าเป็นไปตามข้อตกลงไม่มีผลทำให้สัญญาเช่าเสียไปแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีได้เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามข้อ ๑๐๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบ ส่วนอุทธรณ์ที่ว่าศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจในการรับรองสิทธิที่เกิดจากการกระทำความผิดกฎหมายของผู้ฟ้องคดีเพราะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจากการแจ้งเท็จนั้น เห็นว่า การแจ้งเท็จเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นคนละชั้นตอนกับข้อพิพาทกันในคดีนี้ จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกล่าวอ้างเพื่อไม่ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งเป็นข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีได้เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามข้อ ๑๐๙ แห่งระเบียบข้างต้น จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดไม่รับวินิจฉัยให้

พิพากษาแก้เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธการดำเนินการเพื่อเพิกถอนการรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๕.๑๑/๒๘๗๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนการรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๓/๒๕๕๒

นายสุเทพ วนิชย์พัฒน์พงศ์ ผู้ฟ้องคดี

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดี

นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มูลคดีนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องจากบริษัท มหากิจโยธา จำกัด จดทะเบียน เลิกบริษัทเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ และมีการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด เมื่อผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานการชำระบัญชีแล้วเสร็จได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อจดทะเบียน การชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจดทะเบียนเสร็จการชำระ บัญชีในวันเดียวกัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าขณะที่บริษัท มหากิจโยธา จำกัด ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคลอยู่ นั้นมีการดำเนินการจัดสรรที่ดินด้วย ซึ่งในการจัดสรรที่ดินดังกล่าว กรรมการของบริษัทประชุมกันเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๕ มีมติเป็นเอกฉันท์ยกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๕๙๖๑ เลขที่ดิน ๔๔๔๖ ตำบลหนองบอน (พระโขนงฝั่งใต้) อำเภอพระโขนง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๑ งาน ๙๖ ตารางวา เป็นที่ดินกันไว้เป็น สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะประเภทโรงเรียน ให้แก่นางวลี เทียรบุญเลิศรัตน์ เพื่อนำไปสร้างเป็น โรงเรียนอนุบาล ผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปยื่นคำร้องขอให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมที่ดินแปลงที่กันไว้ให้เป็นโรงเรียนอนุบาลให้แก่นางวลี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งใน ที่สุดอธิบดีกรมที่ดินคำสั่งว่าบริษัทจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้วหากผู้ฟ้องคดีต้องการมีอำนาจทำการ ชำระบัญชีอีกจะต้องไปดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระ บัญชี และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจะมายื่นคำร้องขอจดทะเบียนยกให้ที่ดินแปลงดังกล่าวได้ จากนั้นผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียน สเสร็จการชำระบัญชี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการ ชำระบัญชี เนื่องจากการเพิกถอนเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมปรากฏตามหนังสือสำนักงานบริการจด ทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีไปยื่นฟ้อง คดีต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ซึ่งศาลแพ่งกรุงเทพใต้มี คำสั่งว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท มหากิจโยธา จำกัด ยังไม่ได้ก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลแสดงว่ายังมี งานของบริษัทค้างอยู่ถือไม่ได้ว่าบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ชำระบัญชีของบริษัทเสร็จลงแล้ว การจด ทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตาม ขั้นตอนในการชำระบัญชี และถือว่าเป็นที่สุดแห่งการชำระบัญชีไม่ได้ สภาพนิติบุคคลของบริษัทจึงยังคง ตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชีต่อไป ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ชำระบัญชีของบริษัทจึงยังมีหน้าที่ สะสางงานของบริษัทนั้นให้เสร็จไป แต่ไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้อง คดีขอที่จัดต้องดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนตนเอง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้จึงมีคำสั่งยกคำร้อง ของผู้ฟ้องคดี ครั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งไม่เพิกถอนการจด ทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี โดยแนบสำเนาคำสั่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ไปประกอบการพิจารณาของผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดี ๒ เสนออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะเพิกถอนตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ จึงไม่สามารถเพิกถอนการจดทะเบียนปรากฏตามหนังสือสำนักงาน



บริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอนจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ขอเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง ขอเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทบการออกคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ และประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากบริษัท มหากิจโยธา จำกัด จดทะเบียนเลิกบริษัทแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๖ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีในวันเดียวกัน แต่ในภายหลังผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าขณะที่บริษัท มหากิจโยธา จำกัด ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคลอยู่ที่มีการจัดสรรที่ดินด้วย ซึ่งในการจัดสรรที่ดินดังกล่าวกรรมการของบริษัทมีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๕ แล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ยกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๕๙๖๑ เลขที่ดิน ๔๔๔๖ ตำบลหนองบอน (พระโขนงฝั่งใต้) อำเภอพระโขนง

กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๑ งาน ๙๖ ตารางวา เป็นที่ดินที่กันไว้เป็นสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ ประเภทโรงเรียน ให้แก่นางวลี เทียรบุญเลิศศรีตัน เพื่อนำไปสร้างเป็นโรงเรียนอนุบาล ผู้ฟ้องคดีจึงไปยื่นคำร้องต่อสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาประเทศเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๗ เพื่อให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินให้แก่นางวลี แต่ในที่สุดอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งว่า บริษัท มหากิจโยธา จำกัด จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้ว และผู้ฟ้องคดีจะมายื่นคำร้องขอจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินได้ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี จากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี เนื่องจากการเพิกถอนเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมปรากฏตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ขอให้ศาลเพิกถอนจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ซึ่งศาลแพ่งกรุงเทพใต้มีคำสั่งว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ยังไม่ได้ก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลแสดงว่ายังมีงานของบริษัทค้างอยู่ ถือไม่ได้ว่าบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ชำระบัญชีของบริษัทเสร็จลงแล้ว การชำระบัญชีจึงยังไม่ถึงที่สุด ดังนั้น สภาพนิติบุคคลของบริษัทจึงยังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชีต่อไป ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ชำระบัญชีของบริษัทจึงยังมีหน้าที่สะสางการงานของบริษัทนั้นให้เสร็จไป แต่ไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะต้องดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนต่อนายทะเบียนเอง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้จึงมีคำสั่งยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ครั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งไม่เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีโดยแนบสำเนาคำสั่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ไปประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะเพิกถอนตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ จึงไม่สามารถเพิกถอนการจดทะเบียน ปรากฏตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ถือเป็นกรณีและผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

แต่อย่างไรก็ตาม ในการที่ผู้ใดจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ผู้นั้นจะต้องมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยกขึ้นอ้างมาตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้มีคำพิพากษาในประเด็นนี้ตาม

ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด จึงถือว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ได้ยกขึ้นมาก่อนมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาในประเด็นนี้ได้ โดยผู้ที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติไว้ว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัท มหากิจโยธา จำกัด แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระบัญชี เมื่อผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่า บริษัท มหากิจโยธา จำกัด ชำระบัญชียังไม่แล้วเสร็จ เพราะยังไม่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินให้แก่นางวลี เทียรบุญเลิศรัตน์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ปรากฏตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี มีผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ชำระบัญชี และคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจชำระบัญชีให้แก่บริษัท มหากิจโยธา จำกัด ได้ตามนัยมาตรา ๑๒๕๐ และมาตรา ๑๒๕๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติว่า เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีแท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม

ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่ออุทธรณ์คำสั่ง โดยในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาแล้วมีคำสั่งเช่นเดียวกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหลังจากที่พ้นกำหนดอุทธรณ์แล้วถือเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาใหม่ตาม นัยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะพิจารณาใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติระยะเวลาในการที่จะขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่า การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ คดีนี้ถึงแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่เมื่อใดก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำร้องขอให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินแปลงที่ก้นไวให้เป็นโรงเรียนอนุบาลให้แก่นางวลี เทียรบุญเลิศศรีตรน เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๗ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในวันดังกล่าวยังไม่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามนัยมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาใหม่เกี่ยวกับการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีจึงต้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ และจะครบเก้าสิบวันในวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๐ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงแม้หนังสือฉบับนี้จะระบุว่าขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีต้องการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาใหม่ตามนัยมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การร้องขอให้พิจารณาใหม่ของผู้ฟ้องคดีจึงล่วงพ้นระยะเวลาขอให้พิจารณาใหม่แล้วตามนัยมาตรา ๕๔ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี จึงชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เรื่อง

ขอเพิกถอนการจดทะเบียนเสรีกิจการชำระบัญชี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๒ ที่ พณ ๐๘๐๕.๐๘/๐๒๒๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง ขอเพิกถอนการจดทะเบียนเสรีกิจการชำระบัญชี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการออกคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเสรีกิจการชำระบัญชีของบริษัท มหากิจโยธา จำกัด ภายในกำหนดสามสัปดาห์ นับแต่วันมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒/๒๕๔๗

บริษัท อุดรเพิ่มผล จำกัด ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี

นายถนอม สติธรรมนิตย์ ที่ ๒

นายประเสริฐ สติธรรมนิตย์ ที่ ๓

นายณรงค์ฤทธิ์ สติธรรมนิตย์ ที่ ๔

นายวัชรินทร์ สติธรรมนิตย์ ที่ ๕

นายเกียรติชัย สติธรรมนิตย์ ที่ ๖

นางสมหวัง สติธรรมนิตย์ ที่ ๗

นายภาวิดา ตระกูลสุข ที่ ๘

นางประนอม วงศ์ธารณาภูมิ ที่ ๙

นางประยูรศรี สติธรรมนิตย์ ที่ ๑๐

นางสาววรารัตน์ สติธรรมนิตย์ ที่ ๑๑

บริษัท เพิ่มธนา จำกัด ที่ ๑๒

นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดจดทะเบียนจัดตั้ง

ณ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ เป็นผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งก่อนวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ และนายชาญ สติธรรมนิตย์ เป็นกรรมการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยกรรมการลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้คือนายชาญและผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงลายมือชื่อร่วมกันและประทับตราสำคัญของบริษัท หลังจากนั้นได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนอีกหลายครั้ง ดังนี้

๑. คำขอจดทะเบียนที่ ๒๗๗/๒๕๓๗ นายทะเบียนรับจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๗ เป็นการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมกรรมการซึ่งมีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทตามมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เป็นดังนี้ “จำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งจะลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันบริษัทได้ คือ นายณรงค์ฤทธิ์ สติธรรมนิตย์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๔) ลงลายมือชื่อและประทับตราบริษัท” ซึ่งเป็นคำขอที่ผู้ถูกฟ้องคดี

เพิกถอนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ โดยเป็นคำขอแรกที่ถูกเพิกถอนตามคำสั่งสำนักงานทะเบียน  
หุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่อง เพิกถอนการจดทะเบียน ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

๒. คำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ นายทะเบียนรับจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม  
๒๕๓๗ เป็นการจดทะเบียนเกี่ยวกับกรรมการ โดยมีกรรมการออกจากตำแหน่งสามคน คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้  
ฟ้องคดีที่ ๕ และนายชาญ ธรรมการเข้าใหม่จำนวนสองคน คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และแก้ไข  
เพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจกรรมการเป็นดังนี้ “จำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งจะลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันบริษัทได้  
คือ นายถนอม สติธรรมนิธย์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ลงลายมือชื่อและประทับตราบริษัท” ทั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๔  
เป็นผู้ยื่นคำขอและเป็นคำขอที่สองที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนตามคำสั่งในข้อ ๑

๓. คำขอจดทะเบียนที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ นายทะเบียนรับจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๒  
พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นการเพิ่มทุนบริษัทขึ้นอีกจำนวน ๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยการออกหุ้นใหม่เป็นหุ้น  
สามัญจำนวน ๑๗,๐๐๐ หุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑,๐๐๐ บาท จำนวนหุ้นของบริษัททั้งหมดเมื่อรวมกับหุ้นเดิมแล้ว  
เป็น ๓๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท และแก้ไขหนังสือบริคณห์สนธิข้อ ๕ เป็นดังนี้ “ทุนของบริษัทกำหนดไว้เป็นจำนวน  
สามสิบล้านบาท (๓๔,๐๐๐,๐๐๐) แบ่งออกเป็นสามหมื่นสี่พันหุ้น (๓๔,๐๐๐) มูลค่าหุ้นละหนึ่งพันบาท  
(๑,๐๐๐)” ทั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ยื่นคำขอ และเป็นคำขอที่สามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนตามคำสั่งในข้อ ๑

๔. คำขอจดทะเบียนที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ นายทะเบียนรับจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๓  
พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จดทะเบียนเพิ่มเติมสำนักงานสาขาขึ้นมาอีกหนึ่งแห่ง โดยสำนักงานสาขาตั้งอยู่เลขที่  
๒๖๐ หมู่ที่ ๕ ตำบลน้ำพัน อำเภอนองวัวซอ จังหวัดอุดรธานี ทั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ยื่นคำขอ และ  
เป็นคำขอที่สี่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนตามคำสั่งในข้อ ๑

๕. คำขอจดทะเบียนที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ นายทะเบียนรับจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม  
๒๕๔๒ เป็นการจดทะเบียนเกี่ยวกับกรรมการ โดยมีกรรมการออกจากตำแหน่งสองคน คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖  
และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ กรรมการเข้าใหม่จำนวนสองคน คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และแก้ไขเพิ่มเติม  
หนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๖ เป็นดังนี้ “จำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งจะลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันบริษัทได้ คือ  
กรรมการสองในสามคนลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท” ทั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ยื่นคำ  
ขอและเป็นคำขอที่ห้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนตามคำสั่งในข้อ ๑

วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๗ นายชาญเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็น  
จำเลยในคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดอุดรธานีว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ แสดงหลักฐานเท็จว่าที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่  
๑/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีมติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ฟ้องคดีที่  
๑ แล้วผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี ตามคำขอจดทะเบียนที่ ๒๗๗/๒๕๓๗ ขอจดทะเบียน  
เปลี่ยนแปลงอำนาจกรรมการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จากนายชาญและผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงลายมือชื่อและประทับตรา  
บริษัทเป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ลงลายมือชื่อและประทับตราบริษัท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจดทะเบียนให้  
เช่นนั้น ทำให้นายชาญได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไปดำเนินการจด  
ทะเบียนแก้ไขให้ชาญเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อและประทับตราบริษัทได้ดังเดิม ส่วนมติที่ประชุมวิสามัญผู้

ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ ครั้งที่ ๓/๒๕๓๘ ครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ และครั้งที่ ๑/๒๕๔๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ไม่มีการร้องขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวแต่อย่างใด

ต่อมา วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ศาลจังหวัดอุดรธานีพิพากษายกฟ้องนายชาญยืน อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดอุดรธานีต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ หลังจากนั้น วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงน่าเชื่อว่าไม่มีการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ณ ที่ทำการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เป็นการประชุมโดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบ การประชุมดังกล่าวจึงไม่มีผล ชอบที่จะเพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ พิพากษากลับ ให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งดังกล่าวยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ต่อศาลฎีกาเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ขอให้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ โดยขอให้พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดอุดรธานี ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา นายชาญยืนคำร้องขอให้ศาลจังหวัดอุดรธานีออกหมายบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ หลังจากนั้น ศาลจังหวัดอุดรธานีได้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการบังคับตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ต่อมาวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ที่ให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนจังหวัดอุดรธานี ที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่องเพิกถอนการจดทะเบียน ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ ๒๗๗/๒๕๓๗ รวมทั้งคำขอจดทะเบียนที่เกิดขึ้นภายหลัง คือ คำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ ที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ โดยให้เหตุผลว่า ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ขอจดทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจกระทำการโดยไม่ชอบ หากได้มีการเพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ (ที่ถูกคือ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔) และคำบังคับคดี ” ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นคัดค้านคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยขอให้ระงับการเพิกถอนการจดทะเบียนที่เกิดขึ้นภายหลังคำขอจดทะเบียนที่ ๒๗๗/๒๕๓๗ ไว้จนกว่าจะมีคู่ความหยิบยกขึ้นมาว่ากล่าวให้เพิกถอนตามคำพิพากษาเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ว่า คำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ถูกต้องแล้ว ยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ที่ ๑/๒๕๔๔ ที่ได้เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียน ที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ ที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานีที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่องเพิกถอนการจดทะเบียน ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ได้เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ ที่ ๙๐๙/๒๕ ๓๙ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า คำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท จังหวัดอุดรธานีที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑๙๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “การประชุมใหญ่นั้นถ้าได้นัดเรียกหรือได้ประชุมกัน หรือได้ลงมติฝ่าฝืนบทบัญญัติในลักษณะนี้ก็ดี หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัทก็ดี เมื่อกรรมการหรือผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดร้องขึ้นแล้ว ให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่อันผิดระเบียบนั้นเสีย แต่ต้องร้องขอภายในกำหนดเดือนหนึ่งนับแต่วันลงมตินั้น” ซึ่งมาตราดังกล่าวเพียงแต่บัญญัติให้สิทธิแก่กรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทจะขอให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของบริษัทได้ และได้กำหนดเวลาที่จะขอเช่นนั้นไว้เท่านั้น โดยมีได้มีกฎหมายบัญญัติว่า การประชุมใหญ่ซึ่งได้นัดเรียกหรือได้ประชุมกัน หรือได้ลงมติฝ่าฝืนบทบัญญัติในลักษณะหุ้นส่วนและบริษัท หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัทนั้น มีผลให้การประชุมหรือมตินั้นเป็นโมฆะแต่อย่างใด ฉะนั้น หากไม่มีการขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่หรือขอเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ หรือศาลสั่งยกคำฟ้องหรือคำร้องขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่นั้นเสียแล้ว มติของที่ประชุมใหญ่นั้นก็ต้องถือว่ายังมีอยู่และใช้บังคับได้ ดังนั้น เมื่อนายชาญ สถิตธรรมนิศย์ ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนเฉพาะมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นดังกล่าว แม้ในการพิพากษาคดีนั้น ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้กล่าวในคำพิพากษาไว้ว่า “การประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เป็นการประชุมโดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยมิชอบ การประชุมดังกล่าวจึงไม่มีผล” ด้วยก็ตาม แต่เมื่อคดีดังกล่าวมิใช่คดีที่ได้มีการร้องขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย การเพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษานั้น ก็มีผลเฉพาะที่เกี่ยวกับมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ไม่มีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คนหนึ่งคนใด ได้ร้องขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ ครั้งที่ ๓/๒๕๒๘ ครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ และครั้งที่ ๑/๒๕๔๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ภายในกำหนดเดือนหนึ่งนับแต่วันที่มีการลงมตินั้น ๆ มติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งได้มีการนำมาขอจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ จึงต้องถือว่ายังมีอยู่และใช้บังคับได้ สำหรับการจดทะเบียนเพิ่มเติมสำนักงานสาขาแห่งหนึ่งตามคำขอจดทะเบียนที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ยื่นคำขอนั้น เมื่อถือได้ว่ามติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ ซึ่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรรมการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีอยู่และใช้ได้เช่นนั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเช่นนั้นได้ ส่วนการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ซึ่งพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ โดยแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำพิพากษาดังกล่าวนั้น ก็ปรากฏชัดเจนจากสำเนาหมายบังคับคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีแนบไปด้วยว่าศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้พิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เช่นนั้น โดยเพิกถอน



เฉพาะการจดทะเบียนที่ได้มีการยื่นคำขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ นั้นเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ได้ยื่นโดยมิได้อาศัยมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่อง เพิกถอนการจดทะเบียน ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพิกถอนการจดทะเบียนที่เกิดขึ้นภายหลังมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คือเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ ที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ ด้วย โดยอ้างว่า “ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ขอจดทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจกระทำการโดยชอบ หากได้มีการเพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นดังกล่าวตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ (ที่ถูกคือศาลอุทธรณ์ภาค ๔) และคำบังคับคดี” นั้น จึงเป็นการออกคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้โดยชอบ คำสั่งในส่วนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี ที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เฉพาะส่วนที่เพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ ที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ และ ๕๒๙/๒๕๔๒ โดยให้มีผลเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนมาก่อนนั้น จึงชอบแล้ว

จะเห็นได้ว่าจากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้พิพากษาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาเพิกถอนคำขอจดทะเบียนไว้ เป็นกรณีที่เห็นได้ว่าการพิจารณาการร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนนายทะเบียนจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนการจดทะเบียน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณารับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนายทะเบียนจะต้องทำความรู้ความเข้าใจให้่องแท้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ควรทำความเข้าใจและกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองในการรับจดทะเบียนเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์การขอให้พิจารณาใหม่ และกระบวนการเพิกถอนการจดทะเบียนให้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันต่อไป

.....