

## วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

วรารัตน์ วรชัยเศรษฐ์

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองที่ กศ.ป.รับรองรุ่นที่ ๑

### เกริ่นนำ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นคำพูดที่ผู้คนในวงการสาธารณสุขอาจจะไม่คุ้นชิน และอาจจะสงสัยในใจว่าเกี่ยวอะไรกับสาธารณสุข หรือแม้แต่เกี่ยวอะไรกับโรงพยาบาล ดังนั้นเพื่อทุกท่านเข้าใจว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวข้องกับชาวสาธารณสุข ผู้เขียนจึงขอสรุปหลักการสำคัญของการปฏิบัติราชการทางปกครองแบบย่อๆดังนี้

### ๑. ก่อนจะมาเป็นงานในหน้าที่

โดยทั่วไปรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย จะมีกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบในการบริหารราชการ และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการบางสิ่งบางอย่าง การกระทำเหล่านั้นเรียกว่าการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายความว่า การกระทำประเภทหนึ่งโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นบุคคลที่สมมติขึ้นมาให้มีอำนาจและมีสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ แยกจากเอกชนซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ใต้ปกครองของรัฐ ดังนั้น รัฐ จึงต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า หน่วยงานของรัฐ หรืออาศัยบุคคลธรรมดาที่เรียกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่แทนในนามของรัฐ และ การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ยังอาจแยกได้เป็นสองลักษณะด้วยกัน คือ การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง และ การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการ

การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง เป็นการกระทำที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำไปเพื่อแสดงเจตนาของตนให้ปรากฏแก่บุคคลอื่น และเป็นเจตนาที่มุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น อันเป็นข้อกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่น ส่วนการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการนั้น เป็นการกระทำโดยบุคคลในทางกฎหมายปกครองที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินงานทางปกครองยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานเดียวกันแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหลักเกณฑ์และวิธีการของตัวเองหลักเกณฑ์และวิธีการเหล่านั้นสร้างความสับสนให้กับประชาชนผู้มารับบริการ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้ บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาฉบับหนึ่งคือ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

### ๒.สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็น ธรรมหรือมี มาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดใน กฎหมาย

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้กฎหมายฉบับนี้มีความเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้การ ปฏิบัติงานทางปกครองมีวิธีการที่เป็นแบบเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจง่าย จะเว้นไว้แต่กรณีที่มี กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพา และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั้นจะต้องมีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่า มาตรฐานที่ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้

ด้วยความที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายกลางเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมี วิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันดังนั้นเราจึงต้องทำความเข้าใจกับประเด็นสำคัญกับองค์ประกอบ ขั้นตอนกระบวนการ และผลของการกระทำหรือมิได้กระทำการ ดังต่อไปนี้

## ๒.๑.เจ้าหน้าที่

พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้ให้นิยาม คำว่าเจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทาง ปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นใน ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม(มาตรา๕) ดังนั้นโดยหลักในการ ปฏิบัติทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทางปกครองนั้นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา๑๒) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น เจ้าหน้าที่ที่ต้องมีอำนาจในเรื่องที่จะ กระทำนั้นเจ้าหน้าที่จะกระทำการใดๆได้เฉพาะในเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่จะกระทำ การทางปกครองได้ก็เฉพาะในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งนั้นเจ้าหน้าที่ จะต้องได้รับการแต่งตั้งตาม กฎหมาย

และเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีความเป็นกลางซึ่งความเป็นกลางนี้ สามารถพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

๑.ปัจจัยภายนอก พ.ร.บ.ได้กำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่สามารถ กระทำการพิจารณาทางปกครองได้

๑. เป็นคู่กรณีเอง
๒. เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
๓. เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียง ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสอง ชั้น

๔. เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของ คู่กรณี

๕. เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

๒.ปัจจัยภายใน นอกจากลักษณะภายนอกที่กฎหมายห้ามไว้แล้วยังมีลักษณะภายใน เช่น รัก โลภ โกรธ หลง ก็เป็นลักษณะต้องห้าม เช่นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะ กรรมการที่มี อำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหนี้ หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ดังนั้น เมื่อคู่กรณีพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการพิจารณาทางปกครองนั้นมีลักษณะต้องห้ามด้านความเป็นกลางดังกล่าวก็สามารถคัดค้านเจ้าหน้าที่นั้นได้ การคัดค้านดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๑. การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลเดียว(มาตรา๑๔) เมื่อคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

๒. การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคล(มาตรา๑๕,๑๖) คัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทาง ปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการ ประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม(มาตรา๑๕วรรคหนึ่ง) ให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ กรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป(มาตรา๑๕วรรคสาม)

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่๖และ๗(ข้อ๑ ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วยข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เป็น เหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านนั้น ด้วย ข้อ๒การยื่นหนังสือคัดค้าน ต้องกระทำก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง...)

ผลจากการกระทำการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางได้กระทำลงไปในนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณีคือ

๑. ถ้ามีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนได้(มาตรา๕๐)

๒. ถ้ายังไม่ออกเป็นคำสั่งทางปกครองการกระทำใดๆก่อนหยุดการพิจารณาย่อมไม่เสียไป(มาตรา๑๗วรรค๒)

### ข้อยกเว้นสำหรับความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ (มาตรา๑๘)

๑. กรณีเร่งด่วนจำเป็นต้องรักษาประโยชน์สาธารณะ
๒. หากปล่อยไว้เนิ่นช้าอาจเสียหายจนมิอาจแก้ไขได้
๓. ไม่มีคนทำหน้าที่แทน

### ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่น่าสนใจดังนี้

คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่แต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งยอมส่งผลให้การดำเนินกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ มาพิจารณา และมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าวนั้น จึงทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๑)

มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ความเห็นชอบต่อความเห็นที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พิจารณาประเมินประสิทธิภาพการทำงานของผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่าอยู่ในกลุ่มที่ต้องได้รับการพัฒนา ตามหลักเกณฑ์ของมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ ซึ่ง มาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลในการพัฒนา ประสิทธิภาพของบุคลากรและระบบราชการ อันเป็นการจัดระบบการทำงานภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร.๙๕๙/๒๕๔๘)

## ๒.๒ คู่กรณี

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้ นั้นจะถูกกระทบ กระเทือนจากผลของคำสั่งทาง ปกครอง (มาตรา๕) ดังนั้นคู่กรณีอาจเป็นบุคคล ธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่ สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือน(มาตรา๒๑) แต่คู่กรณีดังกล่าว จะต้องเป็นผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้(มาตรา๒๒) ซึ่ง ประกอบด้วย ๑. ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ ๒. ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำ การในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๓. นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา ๒๑ โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี ๔. ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**สิทธิของคู่กรณี** คู่กรณีมีสิทธิดังต่อไปนี้

๑.สิทธิในการมีทนายความและที่ปรึกษา ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมา ปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่คู่กรณีมีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณา ทางปกครองได้( มาตรา๒๓)

๒.สิทธิในการตั้งตัวแทน คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติ ภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้(มาตรา๒๔)คู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มี ข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าใน คำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความ เป็นปริยายให้เข้าใจได้ เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น(มาตรา๒๕ )

๓.สิทธิในการได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการ พิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความ จำเป็นแก่กรณี(มาตรา๒๗)

๔.สิทธิในการโต้แย้งแสดงหลักฐาน คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและ แสดงพยานหลักฐานของตน(มาตรา๓๐)

๕.สิทธิในการตรวจดูเอกสาร คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการ โต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณี ไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย(มาตรา๓๑)

๖. สิทธิในการได้รับการพิจารณาครบถ้วน รอบด้าน โดยสมบูรณ์ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี(มาตรา๒๘)

๗. สิทธิในการได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพใน การดำเนินงานของรัฐให้ คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครอง(มาตรา๓๓)

๘. สิทธิในการได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่น คำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย(มาตรา๔๐วรรคหนึ่ง)

๙. สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่น คำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย (มาตรา ๔๐) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมาย กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา ๔๔)

## ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับคู่กรณีที่น่าสนใจไว้ดังนี้

### ๒.๓ คำสั่งทางปกครอง

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ( มาตรา๕) และนอกจากนั้นได้มีการกำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ ว่า การกระทำดังต่อไปนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ (๑)ในกรณีการสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (๒) การอนุมัติสั่งซื้อ สั่งจ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาค่าเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน (๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

#### (๒) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากนิยามข้างต้นเราจะพบองค์ประกอบที่สำคัญของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

- ๑.เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว
- ๒.เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย
- ๓.การกระทำนั้นมุ่งผลทางกฎหมายหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์
- ๔.เกิดผลเฉพาะกรณี เฉพาะเรื่อง เฉพาะราย

๕. มีผลโดยตรงออกสู่ภายนอก

**ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครองที่น่าสนใจไว้ ดังนี้**

ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่โรงพยาบาลนพรัตนราชธานี กระทรวง**สาธารณสุข** ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในโครงการก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทั้งสองดังกล่าวและการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ร.๑๖๖/๒๕๕๓**)

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า ได้ออกคำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดดังกล่าวระมัดระวังมิให้เกิดเสียงรบกวนผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่เพียงพอที่จะระงับเหตุรำคาญอันเกิดจากเสียงได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้นในการระงับเหตุรำคาญ หรืออาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นอีกได้ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๒๔/๒๕๕๓**)

## **๒.๔ รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง**

คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) โดยคำสั่งที่ทำเป็นหนังสือนั้นอย่างน้อยต้องระบุวันเดือนปีที่ออกคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของผู้ออกคำสั่งพร้อมลายมือชื่อ (มาตรา ๓๖) คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือหรือหนังสือยืนยันคำสั่งต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย (มาตรา ๓๗) และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องระบุข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ ยกเว้นมีผลตรงตามคำขอ หรือเหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วหรือต้องรักษาความลับตามมาตรา ๓๒ หรือเป็นกรณีเร่งด่วนหรือออกด้วยวาจาในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น (มาตรา ๓๔) แต่คำสั่งทางปกครองใดที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย (มาตรา ๔๐) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่ วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยาย เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐วรรคสอง)

**ผลของคำสั่งทางปกครอง** คำสั่งทางปกครองเมื่อออกไปแล้วย่อมมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับคำสั่งและย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงด้วยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๔๒)

เพราะฉะนั้นคำสั่งที่ไม่ดำเนินการครบถ้วนตามมาตรา ๓๖ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกศาลสั่งเพิกถอนได้ ส่วนคำสั่งที่ไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๓๗ เป็นคำสั่งที่ไม่สมบูรณ์อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ได้ภายหลัง (มาตรา ๔๑, ๔๓)

### **ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับรูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครองไว้ดังนี้**

มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ที่ยังไม่มีการ เพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะยังมีผลบังคับเนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดในข้อหาที่หนึ่งก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและศาลไม่อาจจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ร.๘๔๙/๒๕๔๙)

การออกคำสั่งโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้ง ไม่มีเหตุผลประกอบการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗)

### **๒.๕ การพิจารณา**

ในการพิจารณาทางปกครองนั้นเอกสารที่คู่กรณียื่นต่อเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นภาษาไทย (มาตรา ๒๖) พร้อมนี้กฎกระทรวงฉบับที่ ๑ ได้กำหนดแนวทางการรับรองความถูกต้องของคำแปลเอกสารไว้ ๔ แนวทาง และเจ้าหน้าที่อาจรับเอกสารที่ไม่เป็นภาษาไทยไว้ในพิจารณาได้ถ้าเจ้าหน้าที่หรือผู้ร่วมงานเข้าใจในภาษานั้นดี และเพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้คู่กรณีทราบ (มาตรา ๒๗) และเพื่อให้การพิจารณานั้นเป็นการพิจารณาอย่างรอบคอบและครอบคลุมรอบด้าน เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี (มาตรา ๒๘) และต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง (มาตรา ๒๙) โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา ๓๐)

### **ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองไว้ดังนี้**

เมื่อคณะกรรมการยาซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านยาโดยเฉพาะเห็นว่ามีความเสี่ยงจากการใช้ยาดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการของคณะกรรมการยาหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงหรือผิดพลาดเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ดังนั้นการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์ตลอดจนเนื้อหาของคำสั่งชอบด้วย มาตรา ๘๖ ทวิ แห่ง พ.ร.บ. ยาฯ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐/๒๕๔๗)

### **๒.๖ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง**

การอุทธรณ์ถือเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองและเป็นสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นๆ หากตนเองไม่เห็นด้วยอีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ได้กระทำลงไปนั้นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยที่คู่กรณีที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ว่าจะโดยฐานะใดย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยอาจหลีกเลี่ยงได้ ในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นให้ผู้อุทธรณ์ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือต้องยื่นอุทธรณ์ต่อบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมายก็ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้น ในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายให้ยื่นอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วคู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้นการอุทธรณ์ดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีเนื้อหาประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย อ้างอิงประกอบการอุทธรณ์และให้ระบุข้อโต้แย้งหรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นให้ชัดเจน( มาตรา ๔๔)

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะต้องทบทวนคำสั่งทางปกครองทั้งในด้านข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองนั้น(มาตรา๔๖) และต้องแจ้งผลอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์(มาตรา๔๕) ผลจากการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้ไม่ว่าจะเป็นไปในทิศทางใดเช่นย้อนหลัง ให้มีผลทันที ให้มีผลในข้างหน้าก็ได้ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม(มาตรา๔๖) แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำออกคำสั่งนั้นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้รายงานเหตุผล ความจำเป็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์นั้นให้แล้วเสร็จภายใน๓๐วันหากไม่แล้วเสร็จให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดและให้ขยายระยะเวลาออกไปอีก ๓๐ วัน(มาตรา ๔๕ วรรคสอง)

**ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่น่าสนใจไว้ดังนี้**

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ส่งอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีเพื่อนำเสนอ อ.ก.พ. จังหวัดพิจารณา อันเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ต้องดำเนินการ แต่กลับมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ) พิจารณาเสนอความเห็นและดำเนินการวินิจฉัยไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีเบิก ค่าเช่าบ้านเสียเองและได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งไม่อนุญาติตามความเห็นเดิม ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด **อ.๑๓๙/๒๕๕๓**)

ผู้ฟ้องคดี(สาธารณสุขอำเภอ)คงมีแต่เพียงหนังสือ ด่วนมาก ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ และหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้องทุกข์และร้องทุกข์เพิ่มเติมในเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประเมินว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการที่อยู่ในกลุ่มร้อยละ ๕ ของมาตรการพัฒนา และบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ มาตรการที่ ๓ โดยไม่ถูกต้อง

ตามกฎหมายเท่านั้น ยังมีหนังสือร้องทุกข์ยื่นต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ในเรื่องที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ครึ่งปีหลัง (๑ เมษายน ๒๕๔๗ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗) ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ชั้น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.๖๒๒/๒๕๔๙)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมโดยการอุทธรณ์คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดี พออนุโลมได้ว่าเป็นการร้องทุกข์ตามความในข้อ ๖ (๓) แห่ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประกอบกับมาตรา ๑๓๐ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ แต่แทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวไปให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีคำวินิจฉัยเสียเอง ทั้งยังได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย รวมทั้งมีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.๒๓๕/๒๕๔๗)

## ๒.๗ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งฯอาจสิ้นผลได้ด้วยการเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอน (มาตรา ๔๙วรรคหนึ่ง) การเพิกถอนจะกระทำเมื่อใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นไปในทิศทางใดเช่นย้อนหลัง ให้มีผลทันที ให้มีผลในข้างหน้าก็ได้ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม(มาตรา๕๐) แต่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุ ที่จะให้เพิกถอน(มาตรา ๔๙ วรรคสอง) และต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑และมาตรา ๕๒

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน(มาตรา๕๑)ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูก เพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้(มาตรา๕๓)

**ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่น่าสนใจไว้ดังนี้**

ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ฉบับเดิมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ฉบับเดิมแล้วออกประกาศฉบับใหม่ได้(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๒)

## ๒.๘ การขอให้พิจารณาใหม่

**มาตรา ๕๔** เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่.....

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณา

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

## ๒.๙ การบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครอง เป็นกระบวนการที่กระทำหลังจากได้มีคำสั่งทางปกครองแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุจุดหมาย โดยมีหลักว่า

๑.การบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุผลนั้นจะต้องกระทำโดยให้มีผลกระทบ

กระเทือนต่อบุคคลน้อยที่สุด ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด (มาตรา ๕๖)

๒.การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน(มาตรา ๕๗) ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี (มาตรา๕๙)

๓.มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องมีความชัดเจนและจะกำหนดมากกว่า ๑ มาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ (มาตรา ๕๙วรรคสอง(๑))

๔.การเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนจะกระทำ ได้ก็ต่อเมื่อมาตรการนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา ๕๙ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏ ว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์(มาตรา๖๐)

๕.การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้ ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทาง ปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้(มาตรา ๖๒)

๖.การบังคับทางปกครองนั้นมุ่งใช้ต่อบุคคลภายนอกไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกันซึ่งโดย ความหมายนี้หมายถึงการไม่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจกระทำการตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยไม่สามารถใช้มาตรการบังคับกับเจ้าพนักงานควบคุมอาคารเพื่อให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ(มาตรา๕๕)

๗.การมาตรการบังคับทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่อื่นกระทำแทนก็ได้ (มาตรา๕๖ วรรคสอง)

ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่น่าสนใจ ไว้ดังนี้

## ๒.๑๐ การแจ้ง

การแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถกระทำได้โดย

**๑.แจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง** การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และ หากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับนั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือ นั้นหรือปิดหนังสือ นั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงาน(มาตรา๗๐)

**๒.แจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ** การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่า ได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับ กรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่า ไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น(มาตรา ๗๑)

**๓.แจ้งโดยวิธีปิดประกาศ** ถ้ามีผู้รับคำสั่งเกิน ๕๐ คน ในกรณีที่ผู้รับเกินห้าสิบคน เจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อ บุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๒)

**๔.ประกาศในหนังสือพิมพ์** ถ้าไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การ แจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อ ล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว(มาตรา ๗๓)

**๕.กรณีเร่งด่วนให้แจ้งทางโทรสาร** ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ .....ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่า ไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น (มาตรา ๗๔)

**ข้อสังเกต ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่น่าสนใจไว้ดังนี้**

### ๓.บทส่งท้าย

จากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้นคงทำให้ท่านเห็นแล้วว่า การปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวข้องกับชาวสาธารณสุขได้อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะท่านนักจัดการงานทั่วไป การเงิน พัสดุ บุคลากร นิติกร เพราะผลจากการกระทำของท่าน ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติ การอนุญาต การสั่งซื้อ สั่งจ้าง การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ การกระทำเหล่านี้ จำเป็นจะต้องคำนึง ขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพราะท่านไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนเหล่านี้แล้ว การกระทำดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้จะทำให้ท่านถูกฟ้อง ซึ่งในปัจจุบันนี้หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่มีถือฟ้องร้องในศาลปกครองเป็นจำนวนมากซึ่งผู้เขียนในฐานะที่ผ่านการศึกษาศาสตรบัณฑิตกฎหมายปกครองที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองรับรองรุ่นที่ ๑ ได้รวบรวมและวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรและหน่วยงานสาธารณสุขจากคดีที่น่าสนใจและได้นำเสนอไว้ในหนังสือ ๕ เล่ม ประกอบด้วย การบริหารงานบุคคลและวินัย สัญญาทาง

ปกครอง ความรับผิดชอบทางละเมิด เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และสวัสดิการ หากท่านสนใจสามารถติดต่อผ่านชมรมบริหารฯ ได้ (รายได้จากการขายหลังหักค่าใช้จ่ายในการพิมพ์ยกให้เป็นรายได้ของชมรม) ซึ่งผู้เขียนมั่นใจว่าหลังจากที่ได้ศึกษาจากหนังสือทั้ง ๕ เล่มนี้แล้วจะช่วยให้คุณปฏิบัติงานได้อย่างมั่นใจ และปลอดภัยจากการฟ้องร้อง