

หลักสูตรกฎหมายปกครองว่าด้วย
การพิจารณาทางปกครอง และคำสั่งทางปกครอง

กรมส่งเสริมสหกรณ์

28 - 29 มีนาคม 2562

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา





ขอบเขตการนำเสนอ

1. ความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที คู่กรณี การพิจารณาทางปกครอง กฎ และคำสั่งทางปกครอง
2. กรณีศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง



ความหมายของ “เจ้าหน้าที่”

บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่น ของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“เจ้าหน้าที่”

บุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ
ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตาม
กฎหมาย

รัฐมนตรี
อธิบดี
ผู้ว่าราชการจังหวัด
นายกเทศมนตรี ฯลฯ

คณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ
ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตาม
กฎหมาย

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
คณะกรรมการอาหารและยา สภาเทศบาล
สภามหาวิทยาลัย ฯลฯ

นิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ
ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตาม
กฎหมาย

กระทรวง ทบวง กรม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ฯลฯ

บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งได้รับ
มอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการ
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย

แพทยสภา
สภาทนายความ
ฯลฯ

ความหมายของ “คู่กรณี”



ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ
หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้
เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจาก
สิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่ง
ทางปกครอง

“คู่กรณี”

ผู้ยื่นคำขอ

ผู้คัดค้านคำขอ

ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจาก
สิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระทบเนื่องจากผลของคำสั่งทางปกครอง

**ความหมายของ
การพิจารณาทางปกครอง**



**การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่
เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง**

(มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ)

1. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 85/2560

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 (**ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา**) มีคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ที่ 159/2559 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ที่ 180/2559 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีตามที่ผู้ฟ้องคดี (**พันตำรวจเอก อ.**) ถูกกล่าวหา **จึงเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัยในการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง** คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอันเป็นคำสั่งพิพาทที่นำมาฟ้องต่อศาล



2. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 158/2560

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายอำเภอบ้านนาสาร) ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดี (นาง ส.) ในรอบการประเมินที่ 2 (วันที่ 1 เมษายน 2557 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2557) ก็เพื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี) พิจารณาออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในรอบการประเมินดังกล่าว อันเป็นคำสั่งทางปกครอง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่จะมสิทธินำคดีข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 66/2560

(1) การที่ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ 21 มกราคม 2557 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียง) แจ้งว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ผู้ฟ้องคดี (นาง ส.) มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง พร้อมส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียง ที่ 632/2557 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาได้มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียง ที่ 2/2558 ลงวันที่ 8 มกราคม 2558



(2) กรณีจึงเห็นได้ว่า มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเพียงการชี้มูลความผิดทางวินัยเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีพิจารณาลงโทษ มติดังกล่าวจึงยังมิได้มีผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการได้จนกว่าจะมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวออกมาใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จำต้องขอให้ศาลมีคำบังคับให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 518 – 83/2556 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2556 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1490/2559

(1) คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (นางสาว อ.) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการมรรยาททนายความ) มีมติให้เพิกถอนคณะกรรมการสอบสวนชุดเดิม และให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่ในส่วนกลางเป็นการเฉพาะกิจ โดยทำการสอบสวนที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งการมีคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระในส่วนของค่าเดินทางที่มากเกินไป และการสอบสวนที่เชียงใหม่มีความเหมาะสมมากกว่า เห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการในคดีมรรยาททนายความเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดมรรยาททนายความหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำไปสู่การมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีในคดีมรรยาททนายความ การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเพียงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจะจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป



(2) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติให้เพิกถอนคณะกรรมการสอบสวน
ชุดเดิม และให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่ที่ส่วนกลางเป็นการ
เฉพาะกิจ โดยทำการสอบสวนที่กรุงเทพมหานครจึงเป็นขั้นตอนอัน
เป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง กรณียังไม่อาจถือได้ว่า
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน
หรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่อย่างไร
ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542

5. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.189/2559

ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (สภามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่) ครั้งที่ 15/2558 เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558 ที่ประชุมได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 53 คน เพื่อให้ได้ผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 คน โดยได้มีผลการลงมติเรียงลำดับตามคะแนนรวมทั้งได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่) ดำเนินการทาบทามผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกในรายชื่อที่ 1 ถึงรายชื่อที่ 11 กรณีที่มีผู้ใดไม่ยินยอมรับการเสนอชื่อให้ดำเนินการทาบทามผู้ที่ได้รับเลือกลำดับถัดไปจนครบจำนวน 11 ราย แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เสนอเรื่องผู้ที่ได้รับความยินยอมรับการเสนอชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อไป เป็นเพียงการกระทำในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อันเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

6. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1331/2559

การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอไทรโยค) มีคำสั่ง ที่ 124/2557 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม และเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ เพื่อที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีคำวินิจฉัย เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไป **จึงเป็นเพียงการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองอันเป็นการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น** ยังมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (นาย ก.) ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ที่ 124/2557 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2557 ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

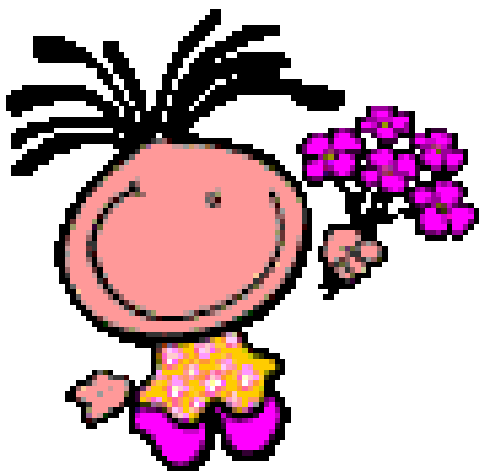
7. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.188/2559

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (**ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุดรธานี**) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น จะต้องออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาและเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้ดำเนินการสอบสวนจนแล้วเสร็จก็ต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อันจะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ฉะนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 **อันเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี**

8. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.163/2559

การประเมินผลการปฏิบัติราชการในส่วนการประเมินพฤติกรรมการปฏิบัติราชการต่อผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานของผู้ฟ้องคดีโดยหัวหน้าภาควิชาพยาธิวิทยา นั้น เป็นเพียงการกระทำในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (**อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น**) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเลื่อนขั้น หรือไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น การประเมินของหัวหน้าภาควิชาพยาธิวิทยาดังกล่าว **จึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** ยังไม่มีผลทางกฎหมายกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแต่อย่างใด

ความหมายของกฎ



“กฏ”

พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง
ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ **หรือ**

บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดย
ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด
เป็นการเฉพาะ

(มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ)⁹

กรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นกฎ



- 1. หนังสือกระทรวงการคลังซึ่งแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่และส่วนราชการทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการทั่วไป มีลักษณะเป็น “กฎ” ที่ไม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ได้ทันทีโดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2544

2. สิทธิพิเศษการบริการโทรศัพท์

มติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย(ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของ ทศท.แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้ขอหมายเลขโทรศัพท์ใหม่ขอ เป็นลำดับแรก เว้นแต่ ทศท. ไม่อาจให้บริการได้ในระยะเวลาอันสั้น มีสถานะทาง กฎหมายเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมีลักษณะเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.26/2546)

3. มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสามารถคัดเลือกบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมทุกสาขาจากจากสถาบันการศึกษาที่ ก.พ. รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือก มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมและผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม คือ ผู้ที่จบการศึกษาเกียรตินิยมมีสิทธิได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการ ส่วนผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมจะไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก มติดังกล่าวจึงมีผลบังคับแก่ทุกคนเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.158/2550)

4. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานลงวันที่ 6 มกราคม 2548 มีข้อความระบุให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ไว้ก่อนจนกว่าจะได้ข้อยุติจากการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษา และยังส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประสงค์จะขอรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.172/2550)

5. มาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง
ของสำนักงาน ก.พ. ที่กำหนดว่า ข้าราชการที่ลาออกจากราชการตาม
มาตรการนั้นแล้วจะกลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหาร
อีกไม่ได้ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมาย
ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎ
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.30/2550)



6. ประกาศจังหวัดภูเก็ต เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจการที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2549 นอกจากกำหนดห้ามการประกอบกิจการดำน้ำทุกชนิดแล้ว ยังกำหนดให้การดำเนินกิจการดำน้ำจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัดภูเก็ต โดยผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการได้ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจการดำน้ำ อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจการดำน้ำในบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต จึงมีลักษณะเป็นกฎ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 65/2550)**

7. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่
ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล
ภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป
แก่ผู้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคาร จึงมีสภาพเป็นกฎ **(คำสั่ง**
ศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550)



8. มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตาม จึงมีลักษณะเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2546)

ไม่เป็นกฎหมาย

แนวปฏิบัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นระเบียบภายในเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินคดีอาญานายจ้างโดยรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่เชื่อและสามารถพิสูจน์ได้ว่า นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องที่เป็นมูลเหตุให้พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งโดยไม่ต้องดำเนินคดีอาญาในข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเฉพาะภายในหน่วยงาน ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และมีใช้พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 409/2546)

กฎหมาย พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542

1. กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่รับจดทะเบียน พ.ศ. 2548
2. กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ว่าด้วยอัตราการจ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว
3. ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์การจัดการ และการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ.2550



4. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการบัญชีของ
สหกรณ์ พ.ศ. 2560

5. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ
สหกรณ์ พ.ศ. 2555

6. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการช่วยเหลือ
ดำเนินกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2543

6. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยผู้ตรวจการสหกรณ์
พ.ศ. 2545

7. ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยบัตรประจำตัว
ผู้ปฏิบัติกิจการตามกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2543



8. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการบัญชีของสหกรณ์ พ.ศ. 2560
9. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559
10. ระเบียบคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. 2542
11. ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ พ.ศ.
12. ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการกู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. 2542



13. ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง
ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ ลงวันที่ 10
มีนาคม 2543

14. ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดประเภทของ
สหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน
2543

15. ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง อัตราเงินปันผลตาม
หุ้นที่ชำระแล้ว ในกรณีเลิกสหกรณ์ ลงวันที่ 4 เมษายน 2543

16. ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และ
วิธีการกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของ
สหกรณ์ที่จะจัดตั้ง

ความหมายของคำสั่งทางปกครอง



“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า



(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความ รวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

(มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง³⁵)



1.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
 - (1) การส่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซ่อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (3) การส่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
 - (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา





3. สาระสำคัญของ “คำสั่งทางปกครอง”

เป็นการกระทำโดย “เจ้าหน้าที่”

เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย

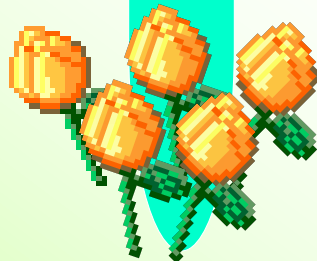
เป็นการกระทำที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์
ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพ
ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

เป็นการกระทำที่มุ่งใช้บังคับแก่กรณีใดหรือ
บุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มีผลออกไปสู่ภายนอกโดยตรง



กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
เป็นคำสั่งทางปกครอง



1. คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี (นาย ก.) ออกจากราชการซึ่งออกตามมติของ คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 94/2557)

2. คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี (นาย ข.) ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำออกจากราชการ กรณี กระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบของทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ซึ่งคำสั่งไล่ออกจากราชการและคำสั่งที่ให้ ยกอุทธรณ์เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ และหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีให้เดือดร้อนเสียหายเพราะต้องออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่ง ทางปกครอง ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2551)

3. การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 มีคำสั่งกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดี (นาย ส.) ดำรงตำแหน่งตามกรอบอัตราที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนดตามมาตรา 38 ค. (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แม้คำสั่งดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อระดับตำแหน่งและสิทธิของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่มีชื่อตำแหน่งหัวหน้ากลุ่ม ดังเช่นที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งอยู่แต่เดิม ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อความก้าวหน้าในการรับราชการ เพราะทำให้โอกาสที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นของผู้ฟ้องคดีมีน้อยกว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้า ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากคำสั่งข้างต้นและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 279/2552)

4. ผู้ฟ้องคดี (นางสาว ก.) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีตำบลศรีสะอาด) ขออนุมัติย้ายเปลี่ยนสายงาน เป็นสายงานเริ่มต้นระดับ 3 กรณีเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายเปลี่ยนสายงานต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งที่ 278/2554 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2554 แต่งตั้ง (ย้าย) นางสาว ข. ตำแหน่ง เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ ระดับ 4 องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสะอาดซึ่งสอบแข่งขันได้ ลำดับที่ 617 ให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับ 4 สังกัดสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสะอาด ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบลจังหวัดศรีสะเกษ) ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้าย เปลี่ยนสายงานตามคำขอเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่มีคำสั่ง แต่งตั้ง (ย้าย) นางสาว ข. เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ ระดับ 4 ให้ดำรงตำแหน่ง นักพัฒนาชุมชนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 316/2557)

5. คำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าป้องที่ให้ยกเลิก การเลื่อนระดับผู้ฟ้องคดี (นายเอ) จากระดับ 5 เป็นระดับ 6 ตามมติ ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ โดยอ้างเหตุว่า การเลื่อนระดับของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามประกาศคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ฯ เป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2552)

6. ประกาศผลการสอบคัดเลือกครูผู้ดูแลเด็กของ
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประกาศบัญชี
รายชื่อผู้ผ่านการเลือกสรรและดำเนินการจ้างโดยความ
เห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลต่อไป
มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 519/2550)



7. คำวินิจฉัยของนายอำเภอเมืองราชบุรีที่ว่า การที่ผู้ฟ้องคดี (นายบี) ได้เข้ายื่นซองเสนอราคา แม้จะไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือก ให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาก็ตาม แต่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล นำพู่ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 211/2553)

8. คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่น้ำคู้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดระยองตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งอาจมีผลในการวินิจฉัยได้ 2 ทาง คือ วินิจฉัยว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่น้ำคู้ขาดคุณสมบัติหรือวินิจฉัยว่าไม่ขาดคุณสมบัติ การวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ดังกล่าว จึงเป็นการรับรองหรือแสดงสถานะของสิทธิหน้าที่ของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2555)

9. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถอนสัญชาติไทยของนายดำ และนายแดง ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลทั้งสองเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2-3/2550)



10. ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ก. จำกัด) ได้ยื่นซองประกวดราคาในการจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพังพร้อมทางเท้าของเทศบาลตำบลโพธิ์สังโฆ ตามประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพังพร้อมทางเท้า ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่นายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์สังโฆได้มีหนังสือลงวันที่ 13 มีนาคม 2546 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเสนอราคา จึงเป็นการไม่รับคำเสนอราคาในการก่อสร้างของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1(1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 31/2550)

11. การที่ทางหลวงชนบทจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งตามหนังสือ ที่ คค 0709/พบ/1449 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 แจ้งว่า ทางหลวงชนบทจังหวัดเพชรบุรีได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดี (บริษัท ข. จำกัด) ให้ทำการก่อสร้างถนน คสล. สายบ้านเขาตะเครา – วัดเกาะแก้ว แล้ว และให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อเพื่อทำสัญญา ถือได้ว่าเป็นคำสั่งอนุมัติจ้างดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 945/2548)

12. เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดี (นาย ส) ดัดแปลงอาคารเลขที่ 160 เลขที่ 162 และเลขที่ 158 โดยต่อเติมอาคารชั้นบนคาดฟ้าของอาคารสูง 3 ชั้น เป็นอาคารสูง 5 ชั้น ดัดแปลงบริเวณทางเดินหลังอาคารขนาด 2 x 12 x 18.50 เมตร จำนวน 3 คูหา และต่อเติมอาคารบริเวณช่องว่างระหว่างอาคารขนาด 4 x 4 x 18.50 เมตร จำนวน 1 คูหา โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การก่อสร้างดัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตรชนบุรี) อาศัยอำนาจตามมาตรา 40 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งที่ กท 5503/4647 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2550 ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการดัดแปลงอาคาร และคำสั่งที่ กท 5503/4648 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2550 ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 2136/2559)

13. การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) อาศัยอำนาจตาม มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 238/2555 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2555 ให้ผู้ฟ้องคดี (พันตำรวจเอก พ.) พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลาตามมติดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 4 พฤษภาคม 2555 เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ยะลา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

14.เมื่อคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน
อันเป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539 และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ
หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2558)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป



1. การออกประกาศประมูลซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2553 เพื่อจัดซื้อรถยนต์บรรทุกนำดับเพลิงแบบเอนกประสงค์ จำนวน 1 คัน ราคากลาง 4,800,000 บาท และรถยนต์กระเช้าดับเพลิงและกู้ภัยจำนวน 1 คันราคากลาง 6,900,000 บาท ของเทศบาลตำบลศาลเจ้าไต่ต๋อ มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ตลอดจนเงื่อนไขวิธีการในเสนอราคา โดยมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่ประกาศให้ใช้บังคับกับการประมูลซื้อรถยนต์ดับเพลิงครั้งนี้เพียงครั้งเดียว ประกาศประมูลซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 567/2554)





2. การที่กรมชลประทานโดยอธิบดีกรมชลประทานได้มีประกาศประกวดราคาซื้อดินลูกรัง วัสดุคัดเลือก “ก” และวัสดุคัดเลือก “ข” ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ E.ช.04/2553 ของงานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการห้วยโสมงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตำบลแก่งดินสอ อำเภอชาติ จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งตามเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวมีข้อแนะนำและข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคา หลักฐานการยื่นข้อเสนอ การเสนอราคา หลักประกันซอง และในการเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องยื่นซองเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์และหลักประกันซองจำนวนเงิน 411,915 บาท หากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด กรมชลประทานจะยึดหลักประกันซองทันที ซึ่งประกาศดังกล่าวนอกจากจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปแล้ว ยังมีลักษณะเป็นคำเชิญให้ผู้มีอาชีพขายพัสดุที่ประกวดราคาซื้อทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาซื้อขายตามแบบสัญญาที่กำหนด อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้ามาเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาที่กรมชลประทานกำหนดอีกด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 521/2554)





3. การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ได้ออกประกาศ

ประกวดราคาจ้างเหมาบริการงานด้านระบบไฟฟ้าแบบราคาคงที่ไม่จำกัด จำนวนให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต 1 (ภาคใต้) จังหวัดเพชรบุรี ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2551 เป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะการประกวดราคาจ้างเหมาบริการงานด้านไฟฟ้าเฉพาะครั้งนี้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ประเภทคำสั่งทางปกครองทั่วไป

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2554)



กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง





1. คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อจ่ายน้ำของผู้ผูกฟ้องคดี (**การประปาส่วนภูมิภาค**) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการ ตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีหน้าจัดให้มีการยื่นซองประกวดราคาคัดเลือกจนได้ผลการประกวดราคาและเสนอผลการประกวดราคาต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งซื้อหรือสั่งจ้างต่อไป โดยคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคามีได้เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างที่จะก่อให้เกิดคำสั่งทางปกครองในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ผูกฟ้องคดี (**บริษัท ก. จำกัด**) แต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาและมีความเห็นของคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจึงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองที่เป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 677/2552**)





2. การประกาศร่างขอบเขตของงานจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย จำนวน 52 คน (Terms of Reference : TOR) และรายละเอียดและเงื่อนไขการจ้างรักษาความปลอดภัยของโรงพยาบาลราชวิถีในสังกัดของกรมการแพทย์ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลาง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณชนได้เสนอแนะวิจารณ์ หรือมีความเห็น เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานนำไปปรับปรุงเพื่อจัดทำประกาศประกวดราคาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว **ขั้นตอนดังกล่าวเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อจัดให้มีการประกาศประกวดราคานั้น** จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (บริษัท ข. จำกัด) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการในด้านการให้บริการรักษาความปลอดภัย และไม่ใช่อำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 665/2552**)





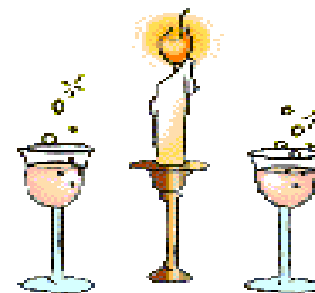
3. ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช) มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี (กิจการร่วมค้า ทีซีเอส. จำกัด) เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิตามที่ระบุในใบสัญญาจ้างซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวและขอเข้าดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น ถือได้ว่าเป็นการไม่อนุวัติหรือปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการใช้สิทธิตามข้อสัญญาดังกล่าวเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในลักษณะของคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 690/2552)



4. หนังสือแจ้งให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีก่อสร้าง
ล่าช้าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจ
ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น
ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือ
มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะ
เป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2551)



5. คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามสัญญา อันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (พ.ร.บ. ป.ป.ช. พ.ศ. 2551) แต่อย่างไรก็ดี จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.118/2551)





6. กรณีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างนั้น สัญญาจ้างกำหนดให้
ผู้ฟ้องคดี (ข้างหุ้นส่วนจำกัด ๕.) ในฐานะผู้รับจ้างแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์
เพื่อใช้อ้างในการขยายระยะเวลาการก่อสร้างไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
(กรุงเทพมหานคร) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะขยายระยะเวลาการก่อสร้าง
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่วนการที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของ
ผู้ฟ้องคดีถือเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง มิใช่คำสั่งทางปกครอง ตาม
มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 578/2552)





7. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ) มีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการบริหารงานบุคคล) ตลอดจนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติให้ยกอุทธรณ์ มิใช่คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาอันสืบเนื่องจากผลประเมินการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานก่อนที่ครบสัญญาจ้างในเดือนเมษายน 2551 เท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 559/2552)





8. แม้สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์
สายผู้สอน สังกัดวิทยาลัยแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก เป็นสัญญาทางปกครอง
ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
2542 แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (**อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**) ไม่ต่อ
สัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง แต่เนื่องด้วยระยะเวลา
จ้างครบ 6 เดือนตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการเลิกจ้างตามที่กำหนดไว้ใน
สัญญาจ้าง และการเลิกจ้างดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนการให้ความเห็นของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (**คณะบดีวิทยาลัยการแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก**) ในการ
ประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นเพียงการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองเพื่อเสนอต่อ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งจ้างเท่านั้น ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือ
หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และเมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะทำ
สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ต้อง
ดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจ
ก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในเรื่องดังกล่าว (**คำสั่งศาล**
ปกครองสูงสุดที่ 342/2553)



9. เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ผู้ฟ้องคดี (นางสาว ก.) ได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการร้านวิดิทัศน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี) ในฐานะนายทะเบียนตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการร้านวิดิทัศน์ เลขที่ 0192/2553 ลงวันที่ 29 มกราคม 2553 ให้ผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาตภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ไปชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการร้านวิดิทัศน์ จึงไม่ครบเงื่อนไขที่จะออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ 4 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตและการประกอบกิจการร้านวิดิทัศน์ พ.ศ. 2552 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการร้านวิดิทัศน์ เลขที่ 0192/2553 ลงวันที่ 29 มกราคม 2553 ไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมและมอบใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี การออกใบอนุญาตดังกล่าวไปก่อนเป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปสร้างนิติสัมพันธ์ในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิกับผู้ฟ้องคดี ใบอนุญาตดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1976/2559)

10. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 432/2559

(1) ผู้ฟ้องคดี (นาง ว.) ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าลงทะเบียนการเข้ารับการอบรม หลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549 และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเดินทางไปราชการตาม ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2550 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิการเบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึง เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539



(2) หากต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่าการอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ ซึ่งคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิการเบิกค่าใช้จ่ายของผู้รับคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน ซึ่งผลของคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการระงับสิทธิการเบิกค่าใช้จ่ายที่ผู้รับคำสั่งได้รับอยู่ตั้งแต่วันที่คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้รับคำสั่งก็ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หากไม่เป็นผลผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่าย ซึ่งหากผู้รับคำสั่งชนะคดีโดยศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่าย ก็จะมีผลทำให้ผู้รับคำสั่งมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในกรณีเดียวกันที่จะมีขึ้นในอนาคตต่อไป

(มีต่อ)

(3) คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้มีคำสั่งทางปกครองให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้บันทึกต่อท้ายหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการนำเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินว่า ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 31 ตุลาคม 2554 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวภายใน 30 วัน ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ.2549 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราระเบียบดังกล่าว

((มีต่อ))

(4) ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราระเบียบดังกล่าว ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ผู้หนึ่งผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงินได้ และกรณีนี้มิใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ ดังนั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว จึงมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้แต่อย่างใด แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องดังเช่นเจ้าหน้าที่โดยทั่วไปเท่านั้น

(มีต่อ)

(5) หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงิน
ค่าใช้จ่ายที่เบิกไปแล้ว และเมื่อทวงถามแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ 1 ก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนั้น
ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ 2 (ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 5) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3
(ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอน
หนังสือดังกล่าว ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

11. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 888/2557

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) ตามสัญญาจ้างพนักงาน ตำแหน่งวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ตามสัญญาจ้างดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาคูทกภัยของประเทศไทย (โครงการน้ำ) จนกว่าจะได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิใดๆ ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งดังกล่าว

12. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 277/2556

(1) มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นิยามความหมายของคำว่า การพิจารณาทางปกครองและคำว่า คำสั่งทางปกครองไว้ว่า **“การพิจารณาทางปกครอง”** หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง **“คำสั่งทางปกครอง”** หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง



(2) จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองมีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้ (1) คำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ (2) คำสั่งทางปกครองต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอำนาจมหาชนประเภทอำนาจปกครอง (3) คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกระทำอันมุ่งต่อผลในทางกฎหมาย ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (4) คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่เกิดผลเฉพาะกรณี (5) คำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง อธิบายได้ว่า ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง คือ ต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง โดยต้องมีผลเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือ ยกเลิกสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่มีสถานะอยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง จึงต่างจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง

(3) เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ (ดาบตำรวจ ก. กับพวกรวม 4 คน) อ้างว่าคำสั่งอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล) ที่อนุมัติให้ดำเนินการรับสมัครและสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเพื่อแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ประจำปี พ.ศ. 2553 และ ปี พ.ศ. 2554 เป็นคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองแสดงเจตนาที่มุ่งผลในทางกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและข้าราชการตำรวจทั่วประเทศซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามซึ่งหากเป็นจริงเช่นนั้น คำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เพราะยังไม่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองและเป็นคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในฐานะที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชามีสถานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

(มีต่อ)

(4) เมื่อการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดังกล่าว มีนัยเป็นเพียงการให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของหน่วยชั้นต้น ซึ่งเมื่อเห็นชอบแล้วจะต้องดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือ การประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกฯ การอนุมัติโดยนัยดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยอยู่ในขั้นเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทั่วไปซึ่งก็คือ ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกฯ หากว่าการอนุมัติโดยนัยที่มีผลให้ขั้นตอนการพิจารณาเป็นที่สุดตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการมีคำสั่งอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดังกล่าว และยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

1. กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์สั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (มาตรา 20)

2. กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 22) ดังนี้

- (1) แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด
- (2) ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก
- (3) หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (4) ให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

((มีต่อ))

การใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

3. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์สั่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชั่วคราว
(มาตรา 24)

4. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์สั่งตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทนกรรมการที่
นายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 25)

5. คำสั่งรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์
(มาตรา 37)

((มีต่อ))

การใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

6. คำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 38)

7. คำสั่งรับจดทะเบียนและไม่รับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ (มาตรา 44)

8. กรณีนายทะเบียนสั่งเลิกสหกรณ์ (มาตรา 71)

(1) สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินกิจการภายใน 1 ปี นับแต่วันที่จดทะเบียน หรือหยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี นับแต่วันหยุดดำเนินกิจการ

(2) สหกรณ์ไม่ส่งสำเนาบัญชีและรายงานประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

(3) สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หรือประโยชน์ส่วนรวม (มีต่อ)

การใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

9. กรณีนายทะเบียนมีคำสั่งตั้งผู้ชำระบัญชี

(มาตรา 75 วรรคสอง และวรรคสาม)

10. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์ตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบงบดุลของสหกรณ์ (มาตรา 80 วรรคหนึ่ง)

11. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์อนุมัติงบดุลของสหกรณ์

(มาตรา 80 วรรคสาม)

12. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ผู้ชำระบัญชีแก้ไขข้อบกพร่องและรายงาน ภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 85 วรรคสาม)

((มีต่อ))

การใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

13. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการชำระบัญชีกิจการของสหกรณ์ที่ผู้ชำระบัญชีเสนอต่อนายทะเบียนสหกรณ์
(มาตรา 87 วรรคสอง)

14. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียน
(มาตรา 87 วรรคสาม)

15. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการควบสหกรณ์ให้เป็นสหกรณ์เดียวตามมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ (มาตรา 90)

((มีต่อ))

การใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

16. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์ที่ควบเข้ากันเป็นสหกรณ์ใหม่ และถอนชื่อสหกรณ์เดิมที่ได้ควบเข้ากันนั้นออกจากทะเบียน (มาตรา 94 วรรคหนึ่ง)

17. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการแยกสหกรณ์หรือไม่แยกสหกรณ์ (มาตรา 97 วรรคหนึ่ง)

*คำวินิจฉัยของนายทะเบียนสหกรณ์ให้เป็นที่สุด (มาตรา 97 วรรคสอง)

18. กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งรับจดทะเบียนหรือไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ (มาตรา 103 และมาตรา 104)

19. กรณีนายทะเบียนรับจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ (มาตรา 123)

กระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

1. กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา 12)
2. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย
3. เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง (มาตรา 13 และมาตรา 16 วรรคหนึ่ง)
4. หลักการไต่สวน (มาตรา 28 และมาตรา 29)
5. หลักการให้โต้แย้ง (มาตรา 30)
6. หลักการเปิดเผย (มาตรา 31)
7. รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 34 ถึงมาตรา 36)
8. หลักการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 37)
9. หลักการแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40)
10. การแจ้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 68 ถึงมาตรา 74)

**1. คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำ
โดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น
(มาตรา 12)**

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 209/2560

คำวินิจฉัย

(1) ผู้ฟ้องคดี (กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) ได้มีหนังสือลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (นาย ว.) ชำระเงินสมทบและผลประโยชน์คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2558 แต่ไม่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินคืนอีกครั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน 34,757.97 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 33,072.63 บาท นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ



(2) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสมาชิกของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับเงินจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินสะสม ผลประโยชน์เงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์เงินสมทบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน 76,145.26 บาท และได้จ่ายเงินชดเชย ผลประโยชน์เงินชดเชย เงินประเดิม และผลประโยชน์เงินประเดิม เป็นเงินจำนวน 149,694.75 บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว หลังจากนั้น กรมธนารักษ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษผู้ถูกฟ้องคดี โดยลดโทษจากปลดออกเป็นลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นความประสงค์ขอกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พ.ศ. 2557



(3) ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พ.ศ. 2557 บัญญัติให้ข้าราชการที่ประสงค์กลับไปใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ไม่มีสิทธิได้รับเงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินมาชำระคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนแล้ว คงเหลือเงินสมทบและผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวที่ยังไม่ได้ชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 33,072.63 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4) กรณีจึงเห็นว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่อนุมัติให้จ่ายเงินสะสม เงินสมทบ เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการได้รับเงินดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



(5) หากต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินดังกล่าวไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการใช้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ และคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินดังกล่าวนี้ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาลดังกล่าว คำสั่งให้เพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด ไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งทางปกครองให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินดังกล่าวแต่อย่างใด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ไม่ได้มีลักษณะเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎ หรือคำสั่งแต่อย่างใด



(6) นอกจากนี้ เหตุที่พิพาทในคดีนี้มีใช้กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินที่ได้รับเกินสิทธิไปคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2558 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินสมทบและผลประโยชน์คืนเนื่องจากได้รับไปเกินสิทธิจำนวน 33,072.63 บาท จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปดังกล่าวจึงไม่ใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย



(7) การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้

พิจารณา



2. ใช้อำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 5 นิยามคำว่า “ คำสั่งทางปกครอง”)

3. เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง

(มาตรา 13 และมาตรา 16 วรรคหนึ่ง)

หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่

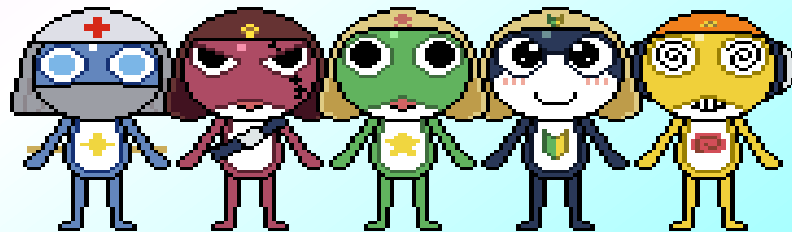


พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

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

มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจาก
ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการใน
คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพ
ร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง
เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครอง
ในเรื่องนั้นไม่ได้



1. กระบวนการในการประชุมคณะกรรมการ
จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และ
คณะกรรมการแพทยสภา มีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมูลนิธิ
เพื่อผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีร่วมประชุม
ด้วยนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.267-269/2553

1. ประเด็นพิพาท

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแพทยสภา ที่ 35/2544 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ที่ลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดี



2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด



2.1 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าในการประชุมคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า ที่ได้พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแล้วมีมติว่าคดีมีมูลนั้น คณะอนุกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบด้วยศาสตราจารย์ นายแพทย์วิฑูรย์ เป็นที่ปรึกษา นายแพทย์สุวิทย์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ นายแพทย์ชูชัย เป็นอนุกรรมการ ส่วนการประชุมคณะกรรมการแพทยสภา ครั้งที่ 8/2542 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2542 ที่ได้พิจารณามีมติว่าคดีมีมูล ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และการประชุมคณะกรรมการแพทยสภา ครั้งที่ 3/2544 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2544 ที่ได้พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้นปรากฏว่านายแพทย์ชูชัยเข้าร่วมประชุมด้วย

2.2 เมื่อมูลกรณีของการตั้งลงโทษผู้ฟ้องคดีเกิดจากการร้องเรียน
ของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคซึ่งมีนายแพทย์ชูชัยดำรงตำแหน่งกรรมการ
มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค อันถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา 13 (1)
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้
นายแพทย์ชูชัยมิได้ออกความเห็นและมีได้ร่วมลงคะแนนเสียงในการ
ประชุมพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดี แต่ก็ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทาง
ปกครอง และในกรณีเช่นนี้คู่กรณีมีสิทธิคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา
ทางปกครองที่เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ หรือแม้ว่าจะไม่มีการคัดค้าน
เจ้าหน้าที่ก็จะต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน



2.3 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเป็นคณะกรรมการ ประธานกรรมการ จะต้องดำเนินการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ตามข้อเท็จจริงนั้นไม่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และผู้ถูกฟ้องคดี (**แพทยสภา**) ได้ดำเนินการตาม บทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด และแม้นายแพทย์ชูชัยจะเป็นเพียงกรรมการมูลนิธิ เพื่อผู้บริโภคมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่เมื่อนายแพทย์ ชูชัย เป็นถึงกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ก็ย่อมอาจทำให้ที่ประชุม คณะกรรมการเกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงให้กรรมการคนอื่นเห็นชอบด้วยได้ อีกทั้งนายแพทย์ชูชัยได้แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็น ประทับยต์ต่อผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดี



2.4 ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองของ คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และ คณะกรรมการแพทยสภา ที่มีนายแพทย์ชูชัย ถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมี สภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งทาง ปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งสภาพร้ายแรงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วย กฎหมายและถูกเพิกถอนได้



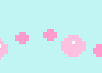
2.ความไม่เป็นกลางอันมีสภาพร้ายแรงของ
เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองและ
ออกคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลทำให้
คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.795/2552

1. ข้อเท็จจริง

1.1 นางสาววรรณภา นายจ้างคนงานต่างด้าว มีหนังสือร้องเรียนไปยังจังหวัดปทุมธานีว่า มีผู้ชายซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมการจัดหางาน จำนวน 4 คน เรียกและรับเงินจากนางสาววรรณภาจำนวน 4,000 บาท กรณีคนงานต่างด้าวทำงานผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตทำงาน จังหวัดปทุมธานีจึงมีหนังสือ ลับ ที่ ปท 0023/3223 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมการจัดหางาน) ทราบ ประกอบกับมีสถานีโทรทัศน์ ไอ.ที.วี. ได้เสนอข่าวในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน



1.2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 163/2549 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดี (นาย ก.) ดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 6 ว กองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน ปฏิบัติหน้าที่สำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 2 เป็นบุคคลหนึ่งที่ได้เรียกและรับเงินจากนายจ้างคนงานต่างด้าวมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 249/2549 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี โดยมี นาย พ. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำเป็นประธานกรรมการ นางสาว จ. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน 8 ว เป็นกรรมการ นาย น. นิตินกร 7 ว เป็นกรรมการ และนาย อ. นิตินกร 7 ว เป็นกรรมการและ

เลขานุการ



1.3 คณะกรรมการสอบสวนได้มีบันทึกการแจ้งและรับทราบ
ข้อกล่าวหา (สว.2) ลงวันที่ 28 มีนาคม 2549 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ
ผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบในวันเดียวกัน หลังจากนั้นคณะกรรมการ
สอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วได้มีบันทึกการ
แจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
(แบบ สว.3) ลงวันที่ 27 เมษายน 2549 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี
ลงนามรับทราบในวันเดียวกัน และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 18
พฤษภาคม 2549 ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว



1.4 หลังจากนั้น คณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานและ
สอบปากคำพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นพยาน แล้วได้จัดทำรายงานการ
สอบสวน (แบบ สว.6) ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2549 เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
โดยมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือ
ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์
ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ
ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหาย
แก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง
ถือเป็นการรายงานเท็จ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
อย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90
วรรคหนึ่ง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2535 สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ



1.5 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน พิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานในการประชุมครั้งที่ 4/2549 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2549 พิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษไล่อู้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งการประชุมในวันดังกล่าว มีกรรมการมาประชุมทั้งหมด 8 คน โดยนาย พ. ประธานกรรมการสอบสวน เป็นบุคคลหนึ่งที่เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานด้วย จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งกรรมการจัดหางาน ที่ 625/2549 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2549 ลงโทษไล่อู้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน



1.6 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ. โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกรัฐมนตรี) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามมติของ ก.พ. ดังกล่าว และได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ปราบกฏตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1010.1/399 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2551 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ให้ความเป็นธรรม จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งกรมการเจ้าหน้าที่ 625/2549 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2549 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งมีผลบังคับ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด



2. คำวินิจฉัย

2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับ ในขณะที่เกิดเหตุไม่มีบทบัญญัติ และ ก.พ. ก็ไม่ได้ออกกฎ ก.พ. ไว้ว่า การประชุม ของ อ.ก.พ. กรมจะต้องดำเนินการเช่นใด และบุคคลใดมีสิทธิเข้าร่วมประชุมหรือไม่ จึงต้องนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อการพิจารณากรณี ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน ซึ่งถือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อ.ก.พ. ผู้ทำการพิจารณาจะต้องมีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ ตามนัยมาตรา 13 ประกอบกับมาตรา 16 วรรคหนึ่ง และมาตรา 18 บัญญัติว่า บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็น เร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล จะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้



2.2 กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์โต้แย้งว่าในการประชุม อ.ก.พ. กรรมการจัดงาน ครั้งที่ 4/2549 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2549 ต้องให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ได้แก่ นาย พ. ประธานกรรมการ และกรรมการและเลขานุการ เข้าประชุมด้วย เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม ข้อสงสัยของ อ.ก.พ. เนื่องจากเป็นผู้รู้รายละเอียดในสำนวนการสอบสวน ประกอบกับมีเอกสารในสำนวนการสอบสวนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งนาย พ. มิใช่คู่กรณีและมีได้มีส่วนได้เสียกับกรณีดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กรรมการจัดงานไม่เป็นกลาง นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการประชุม อ.ก.พ. กรรมการจัดงาน ครั้งที่ 4/2549 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2549 ว่า จากรายชื่อผู้เข้าประชุม นาย พ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรรมการจัดงาน มิใช่เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม ข้อสงสัย ของ อ.ก.พ. แต่อย่างใด นอกจากนี้ จากรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. ปรากฏว่ามีนาย น. และนาย อ. กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. ครั้งนี้ด้วย

2.3 เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า นาย พ. ซึ่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งกรมการเจ้าหน้าที่ 249/2549 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2549 มาก่อน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวนเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว โดยเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่เรียกและรับเงินจากนายจ้างจำนวน 4,000 บาท กรณีคนงานต่างด้าวทำผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตทำงาน และรายงานข้อมูลไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบ อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ เมื่อนาย พ. มาเข้าประชุม อ.ก.พ. กรมการเจ้าหน้าที่ ในฐานะ อ.ก.พ. กรมการเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กรม นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ถึงแม้เหตุดังกล่าวจะมีสาเหตุความมีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่กรณีนี้ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กรมการเจ้าหน้าที่ไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

2.4 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การเข้าประชุม อ.ก.พ. กรม
การจัดหางานของนาย พ. ในฐานะ อ.ก.พ. กรม โดยที่นาย พ. เคยเป็นประธาน
กรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีมาก่อน มีสภาพร้ายแรงอัน
อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มีผลให้มติ อ.ก.พ. กรมการจัดหา
งานดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และ
คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็น
การวินิจฉัยที่ถูกต้อง เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้อง
คดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 625/2549 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม
2549 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งมีผลบังคับ และ
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ
ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย



2.5 พิพากษายืน โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือ
วิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
พิจารณาคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปเนื่องจาก
การถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตาม
หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายและระเบียบในเรื่องดังกล่าว
กำหนดต่อไป



4. หลักการไต่สวน

พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 28 ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่

5. หลักการให้โต้แย้ง (มาตรา 30)

หลักการให้โต้แย้ง



พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

- (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
 - (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป
 - (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง
 - (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้
 - (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
 - (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540)

ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตาม
มาตรา 30 วรรคสอง (6)

(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่ง
ให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของ
บุคคล

(3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(5) การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคน
ต่างด้าว

(6) การสั่งให้เนรเทศ

6. หลักการเปิดเผย (มาตรา 31)

หลักการเปิดเผย

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ



7. รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 34 ถึงมาตรา 36)

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง



1. คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอ (มาตรา 34)
2. คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเวลา 7 วันนับแต่วันที่มิคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา 35)
3. คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุวัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น (มาตรา 36)

8. หลักการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 37)

หลักการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

1. คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ

(มาตรา 37 วรรคหนึ่ง)



2.2 นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระงับเหตุผลไว้ในคำสั่งนั่นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

(มาตรา 37 วรรคสอง)

 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระงับเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2543

- (1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี
- (2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ
- (3) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
- (4) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
- (5) คำสั่งยกเลิกสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคาที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

มีต่อ

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องจัดให้มีเหตุผล (มาตรา 37 วรรคสาม)

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ
- (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ



การกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 39)

1. ในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

2. การกำหนดเงื่อนไขตามข้อ 1 ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(1) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใด เวลาหนึ่ง

(2) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(3) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(4) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว



9. หลักการแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (มาตรา40)



หลักการแจ้งสิทธิอุทธรณ์

1. คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ ให้ระบุ
กรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง
และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย
(มาตรา 40 วรรคหนึ่ง)
2. ในกรณีฝ่าฝืนตามข้อ 1 ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์
หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ แต่ถ้า
ไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้ง
สั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง
(มาตรา 40 วรรคสอง)

รายละเอียดในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

“ถ้าหากท่านประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้
ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อ.....(1)
ภายใน.....(2) วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งนี้”

หมายเหตุ (1) ให้ระบุ บุคคล คณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่
ผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
(2) ให้ระบุระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง



1. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง



1. คำสั่งทางปกครองใดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

2. คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย (มาตรา 44 วรรคสอง)

3. การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

(มาตรา 44 วรรคสาม)

2. การพิจารณาอุทธรณ์



1. เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว **(มาตรา 45 วรรคหนึ่ง)**

2. กรณีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน **(มาตรา 45 วรรคสอง)**

2.1 ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

2.2 ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จให้มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว และให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

3. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(มาตรา 45 วรรคสาม)

4. บทบัญญัติมาตรา 45 ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้
เป็นอย่างอื่น (มาตรา 45 วรรคสี่)



3. อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่

ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา 46)



ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539






การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง
ปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือ
ส่วนราชการประจำอำเภอของ กระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(2) เลขานุการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับ
กองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตาม มาตรา 31 วรรคสอง แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้า
ส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง
เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น



(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการ ระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการ ประจำเขต หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(5) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

*** มีต่อ ***



(6) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

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

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

*** มีต่อ ***



(10) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น
ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง
ปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
ในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการ
ในส่วนภูมิภาค

(12) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี
ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ
หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

*** มีต่อ ***

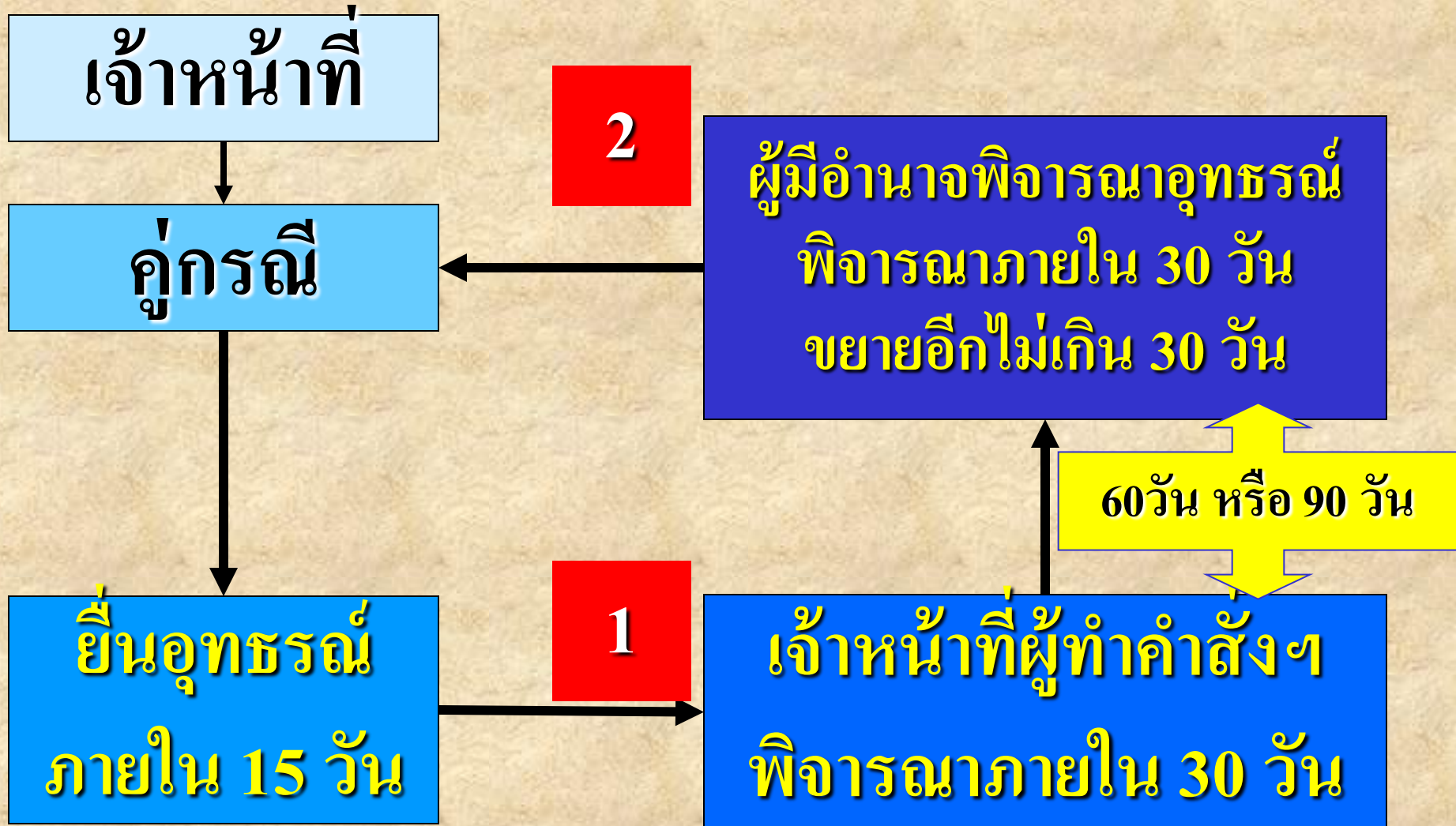


(13) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(14) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไป ชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

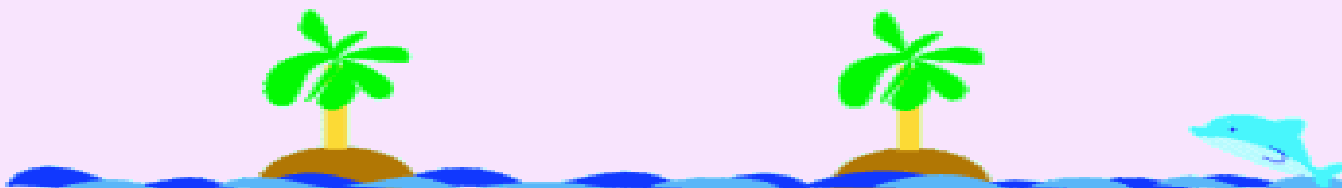
(15) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

แผนผังการพิจารณาอุทธรณ์ (อุทธรณ์ 2 ชั้น)



กรณีศึกษาคดีปกครอง

**1. สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นหน่วยงานทาง
ปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่**



1.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 514/2546

คดีสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสตูล

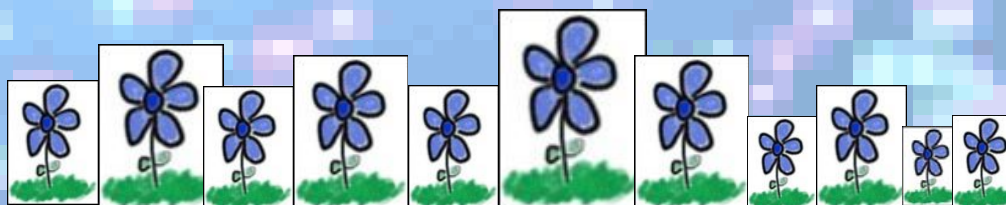
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสตูล จำกัด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสตูล จำกัด คัดสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ รวม 7 รายการ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

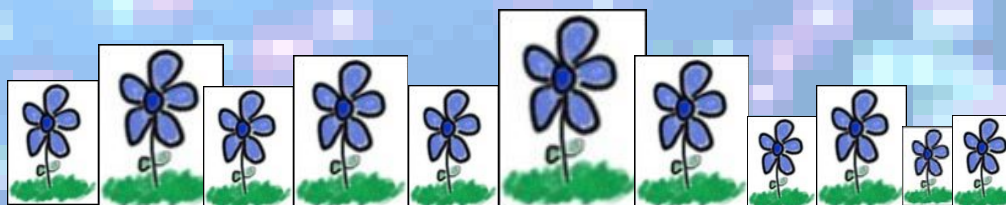
1. สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสตูล จำกัด ได้จดทะเบียนตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการรวมกลุ่มกันของ คณะบุคคลในสหกรณ์ออมทรัพย์มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน และกันระหว่างสมาชิกในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยอาศัยเงินทุน หมุนเวียนที่เรียกเก็บจากสมาชิกของสหกรณ์ เป็นการอำนวยความสะดวก แก่สมาชิกของสหกรณ์โดยเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นองค์กร ธุรกิจเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น

มีต่อ

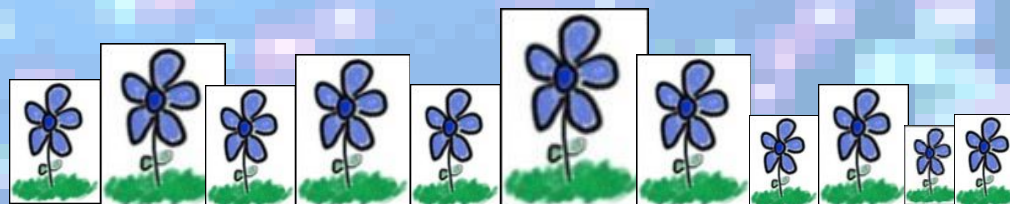


2. แม้ว่า พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสหกรณ์ในลักษณะส่งเสริม กำกับ ดูแล รวมทั้งการสั่งการต่างๆ ในลักษณะที่อาจเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็ตาม ก็เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดการใช้อำนาจไว้เฉพาะกรณี ไม่ใช่เป็นการให้อำนาจเข้าควบคุมกิจการภายในของสหกรณ์ทั้งหมด

มีต่อ



3. สหกรณ์จึงมิใช่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานที่
ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทาง
ปกครองตามความหมายในมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ
คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน
สมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ
จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา



1.2 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 105/2547

คดีสหกรณ์ออมทรัพย์กรมอุตุนิยมวิทยา

1. คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (นายดำ) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมอุตุนิยมวิทยา จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แต่ได้ลาออกเพื่อนำเงินจากหุ้นสะสมหักกลบลดหนี้กับเงินกู้สามัญ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกใหม่ แต่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีมติให้ชะลอการรับสมัครผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีพยายามติดตามเรื่องหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่มีมีการรับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิก จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิก และให้ชดเชยค่าเสียหายจากการที่ต้องไปกู้เงินจากบุคคลอื่นซึ่งเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเป็นเงิน 1,800,000 บาท

2. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นไปตามข้อบังคับที่สมาชิกเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง จึงเป็นกิจการภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิใช่กิจการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ และการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเรื่องการกำกับและส่งเสริมให้สหกรณ์ทุกแห่งดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับกฎหมายและเจตนารมณ์ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการชะลอหรือยังไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งเป็นการบริหารกิจการภายใน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

1.3 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 345/2561

คดีสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด

1. คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (นาย ก.) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด) มีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2560 ยกเลิกการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในการสมัครเข้าร่วมโครงการดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้แสดงตนต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานผู้จัดทำโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ว่าเป็นสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าว ทำให้เอกสารที่ใช้อาจเป็นเท็จ และอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษทางอาญา ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (1)เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกเลิกการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ของผู้ฟ้องคดี (2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สหกรณ์จังหวัดพังงา) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ของสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด

2. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นสองข้อหา ดังนี้
ข้อหาที่หนึ่ง ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกเลิกการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด ของผู้ฟ้องคดี

(1) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้วเห็นว่า สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มิได้จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยตรง สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด จึงมิใช่กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

มีต่อ

(2)) สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหกรณ์ตามข้อ 2 ของข้อบังคับสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด พ.ศ. 2547 อันมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด จึงมิได้เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มีต่อ

(3) ข้อบังคับสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด พ.ศ. 2547 เป็นเพียงข้อบังคับของสหกรณ์ที่ต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ เท่านั้น มิใช่ข้อบังคับของหน่วยงานทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนของสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 68 วรรคหนึ่ง และข้อ 75 ของข้อบังคับสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด พ.ศ. 2547 จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกัน

มีต่อ

(4) กรณีที่มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้ นั้น เป็นการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด อันเป็นองค์กรภาคเอกชนให้ดำเนินไปโดยสุจริตตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น มิได้มีผลให้สหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

มีต่อ

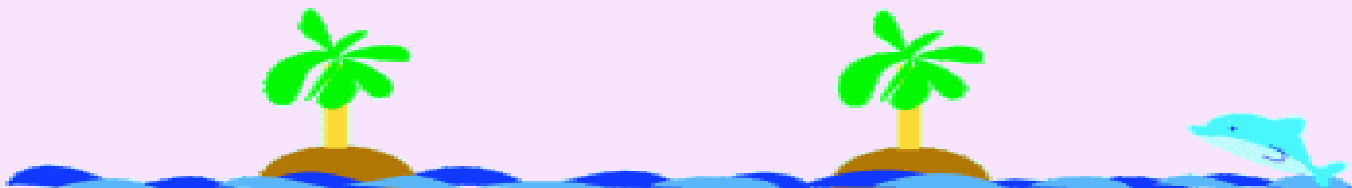
(5) กรณีที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มาตรา 16 บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น และมาตรา 20 บัญญัติว่า ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ การที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกเลิกการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่อาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนมติดังกล่าวได้ ดังนั้น คดีพิพาทตามคำฟ้องข้อหานี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ข้อหาที่สอง การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ที่มีอำนาจกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ของสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด นั้น

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการแจ้งเรื่องหรือร้องเรียนกรณีตามคำฟ้องในข้อหานี้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบเพื่อตรวจสอบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านตากแดด จำกัด เพื่อไม่ให้กระทำการที่กระทบกระเทือนต่อโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ของสหกรณ์ตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงยังไม่มี การกระทำใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. หนังสือแจ้งให้สหกรณ์เริ่มดำเนินการตาม
วัตถุประสงค์ และอำนาจกระทำการของสหกรณ์
ตามข้อ 2 และข้อ 3 ของข้อบังคับสหกรณ์ ภายใน
90 นับแต่วันที่ครบกำหนด 1 ปี ที่จดทะเบียน
สหกรณ์ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2555

(1)คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (สหกรณ์ก่องข้าวชัยภูมิ จำกัด) อ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมสหกรณ์) ได้มีหนังสือสำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ ที่ ชย 0010 (1)/720 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการของสหกรณ์ตามข้อ 2 และข้อ 3 ของข้อบังคับสหกรณ์ก่องข้าวชัยภูมิ จำกัด พ.ศ. 2553 ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นวันครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าว นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้ตามมาตรา 71 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว

มีต่อ

(2) โดยที่มาตรา 71 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้เมื่อปรากฏว่า (1) สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน หรือหยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนิน กิจการ (2)... (3) ... ฉะนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่เริ่มดำเนินกิจการภายในหนึ่ง ปีนับแต่วันที่จดทะเบียน นายทะเบียนสหกรณ์จึงจะมีคำสั่งเลิกสหกรณ์ ต่อไป ซึ่งจะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันจะทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย กับคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดี ต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย กำหนดต่อไป

มีต่อ

(3) กรณีหนังสือสำนักงานสภรณ์จังหวัดชัยภูมิดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภรณ์จังหวัดตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ การแจ้งหนังสือดังกล่าวจึงหาได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากหนังสือ ที่ ชย 0010 (1)/720 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2554 ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

**3. การตีความข้อบังคับสหกรณ์ของ
นายทะเบียนสหกรณ์ และแจ้งให้สหกรณ์ถือ
ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ตามมาตรา 45 แห่ง
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นคำสั่ง
ทางปกครองหรือไม่**



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 207/2555

(1) อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 และในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลสหกรณ์ นายทะเบียนมีอำนาจตามมาตรา 22 ที่จะสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการกระทำ เมื่อกรรมการหรือคณะกรรมการกระทำหรืองดเว้นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการหรือกรรมการคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง หากมีการกระทำที่เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับข้อบังคับของสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ที่ก่อตั้งขึ้นนั้นเป็นหน้าที่ของคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 34 โดยมีกรรมการตามมาตรา 43

มีต่อ

(2) กรณีมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า
ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัย
จากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น
จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ในกรณีการดำเนินงานของสหกรณ์ใด
มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับผู้ที่มีอำนาจในการตีความข้อบังคับ
สหกรณ์นั้น ได้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนสหกรณ์มีหน้าที่ต้องถือปฏิบัติ
ตามคำวินิจฉัยของนายทะเบียน ซึ่งในการตีความข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดี
(กรมส่งเสริมสหกรณ์) ตามที่สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยในกรณีนี้ มิใช่การออก
คำสั่งตามมาตรา 22 ที่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการ แต่เป็น
ขั้นตอนข้อหาหรือเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับตามมาตรา 45 ซึ่งมีการ
หาหรือว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งตามข้อบังคับของสหกรณ์
ออมทรัพย์ครูสุรินทร์ จำกััด หรือไม่

มีต่อ

(3) การวินิจฉัยตีความของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียน
สหกรณ์ดังกล่าว จึงยังมีได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง
ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน
ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ
ผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือเป็นการชั่วคราว หนังสือของ
ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นเพียงแจ้งความเห็นตอบข้อหารือของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งหากจะมีความผูกพันก็เป็นความ
ผูกพันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสุรินทร์
จำกัด ที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี



มีต่อ

(4) แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กษ 1115/11419 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 แจงตอบข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี หนังสือดังกล่าวก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่



(5) แต่ต่อมาจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2554 นั้น ประธานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสุรินทร์ จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ 1134/2554 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2554 แจ้งคำวินิจฉัยของนายทะเบียนสหกรณ์และให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวก็เป็นกรณีที่รองประธานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสุรินทร์ จำกัด ปฏิบัติหน้าที่ประธานสหกรณ์ฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกและประธานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสุรินทร์ จำกัด ตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นภายหลัง และมีได้เป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับดังกล่าวที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

**4. อำนาจในการตีความข้อบังคับของสหกรณ์
ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.
2542**



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.139/2549

1. ประเด็นพิพาท

คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี (สหกรณ์จังหวัดขอนแก่น) ในฐานะรองนายทะเบียน สหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่แทนนายทะเบียนสหกรณ์ที่วินิจฉัยให้นาง บ. เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด ทั้งที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการอันขัดต่อระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด ว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการดำเนินการ และผู้ตรวจสอบกิจการ พ.ศ. 2546 และคณะกรรมการเลือกตั้งฯ ได้มีประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง ฉบับที่ 9/2547 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2547 ให้เพิกถอนสิทธิการเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ไปแล้ว ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ครั้งพิเศษ ที่ 7/2547 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 บุคคลดังกล่าวจึงถูกตัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5 ปี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ถือว่า การสมัครรับเลือกตั้งของนาง บ. ในครั้งนี้เป็นโมฆะ

2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

2.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มาตรา 43 บัญญัติว่า ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ ...

(9) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

มาตรา 45 บัญญัติว่า ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

มีต่อ

2.2 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือตอบข้อหารือของประธานกรรมการ สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด ที่ได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด ว่าด้วยการสรรหา ประธานกรรมการ กรรมการดำเนินการ และผู้ตรวจสอบกิจการ พ.ศ. 2546 หมวด 8 ข้อ 44 ซึ่งระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับสหกรณ์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำกัด พ.ศ. 2542 ข้อ 65 (9) และข้อ 89 (8) การตอบ ข้อหารือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความ ในข้อบังคับตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 45 ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่บังคับให้สหกรณ์ต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของนายทะเบียน สหกรณ์ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

2.3 เมื่อคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 827/2546 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2546 มอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ในข้อ 4 (2) ปรากฏว่า มอบให้เฉพาะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่แต่งตั้งจากรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เท่านั้น ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยตีความในข้อบังคับตามมาตรา 45 แทนนายทะเบียนสหกรณ์ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากตำแหน่งสหกรณ์จังหวัด ให้ปฏิบัติแทนนายทะเบียนสหกรณ์เฉพาะในข้อ 4.4 ของคำสั่งดังกล่าวเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาที่สหกรณ์ฯ หารือ



มีต่อ

2.4 ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือสำนักงาน
สหกรณ์จังหวัดขอนแก่น ที่ ขก 0010/022 ลงวันที่ 22 เมษายน 2547 จึง
เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ
หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้
เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

พิพากษายืน

5. คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ที่เพิกถอน มติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์จังหวัด



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2551

1. ประเด็นพิพาท

ผู้ฟ้องคดี (นายสมคิด) ฟ้องว่า คำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 1/2543 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2543 ที่เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2543 ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการดำเนินการประชุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น ดังนี้
ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 1/2543 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2543 ที่เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2543 ระเบียบวาระที่ 7 ในส่วนที่มีมติเลือกผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

มีต่อ

(1) เมื่อพิจารณาความในมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ และความในมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการออกจากตำแหน่งกรรมการทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นออกจากตำแหน่งกรรมการ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมีความหมายและเจตนารมณ์ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งให้คณะกรรมการทั้งคณะหรือให้กรรมการบางคนออกจากตำแหน่งกรรมการ หากเห็นว่าคณะกรรมการหรือกรรมการได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชี

(2) แม้ผู้ฟ้องคดีจะเคยถูกให้ออกจากตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยมีได้ ถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา 22 (4) แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ตามความทั้งสองมาตราดังกล่าว ก็ไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของสหกรณ์หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดย ช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ นี้ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการ กำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์และมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็น นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์เป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ หรือตามที่นายทะเบียนมอบหมาย

มีต่อ

(3) สหกรณ์จึงเป็นองค์กรของประชาชน โดยมีหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์เพื่อให้เกิดความเรียบร้อย ในการดำเนินการของสหกรณ์และเกิดประโยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์โดยรวม ด้วยเหตุนี้ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงมีเจตนารมณ์ ที่จะห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีพฤติการณ์บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ในสหกรณ์ใน ลักษณะเป็นการทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการ หรือฐานะการเงิน ของสหกรณ์ เข้ามาเป็นกรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์อีกเพื่อเป็นการป้องกัน และคุ้มครององค์กรสหกรณ์ และคุ้มครองป้องกันประโยชน์ของสมาชิก สหกรณ์อันเป็นประโยชน์ส่วนรวม



มีต่อ

(4) แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ก็ตาม ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีเคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 52 (3) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกเข้ามาเป็นกรรมการสหกรณ์อีกในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปีของชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2543 อันเป็นวันที่มาตรา 52 (3) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา 52 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (สหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ) ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ จึงมีอำนาจในการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีของชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด ที่มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด ได้ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ถูกนายทะเบียน
สหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์
พ.ศ. 2511 สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการสหกรณ์
การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์
ที่ 31/2529 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 จะได้รับการล้างมลทิน
ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระ
พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ
50 ปี พ.ศ. 2539 หรือไม่

มีต่อ

(1) โดยที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2539 และได้รับโทษหรือได้รับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้นๆ จึงเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติล้างมลทินดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อล้างมลทินให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งได้รับการลงโทษทางวินัยไปแล้วเท่านั้น

มีต่อ

(2) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกนายทะเบียน
สหกรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์
การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน
กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และการที่
ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่ง
ประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์
พ.ศ. 2511 จึงมิใช่การถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติ
ล้างมลทินฯ พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตาม
มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและไม่ได้รับการล้างมลทิน
ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

มีต่อ

(3) ดังนั้น คำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 1/2543 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2543 ที่เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีของ ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2543 ระเบียบวาระที่ 7 ในส่วนที่มีการเลือกผู้ฟ้องคดีเป็น ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ จำกัด จึงชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

**6. คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ**



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 437/2555

1. กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (นายแดง) ซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์นครมหาสารคาม จำกัด มีหนังสือร้องขอให้นายทะเบียน สหกรณ์ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดี (สหกรณ์จังหวัดมหาสารคาม) มีคำสั่ง เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ที่ให้ยกเลิกระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์นคร มหาสารคาม จำกัด ว่าด้วยการสรรหาบุคคลเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ เลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการ พ.ศ. 2548 และได้มีการเลือกตั้ง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์นครมหาสารคาม จำกัด ตาม มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีคำสั่งให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์นครมหาสารคาม จำกัด พ้นจาก ตำแหน่งทั้งคณะและพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเฉพาะ ตามมาตรา 22 (4) และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

2. เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาดำเนินการหรือมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลการดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

★ คดีนี้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

7. อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ของนายทะเบียนสหกรณ์



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 216/2555

1. อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น มีความมุ่งหมายให้รัฐใช้อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์ เพื่อมิให้การดำเนินงานของสหกรณ์ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์และเพื่อให้การดำเนินการของสหกรณ์ทุกแห่งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นประโยชน์แก่สมาชิกทั้งมวลโดยรวม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวก็ไม่ถึงขนาดที่รัฐจะเข้าไปดำเนินการแทนสหกรณ์ได้ เมื่อคดีนี้มูลเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี (นาย ส.) เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าหุ้นและเงินปันผลคืนจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครพนม จำกัด และสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสกลนคร จำกัด ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการคืนเงินค่าหุ้นและเงินปันผลของสมาชิกสหกรณ์ นั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กับผู้ฟ้องคดีในการดำเนินงานของสหกรณ์โดยเฉพาะ

2. แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สหกรณ์จังหวัดนครพนม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สหกรณ์จังหวัดสกลนคร) จะมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการดำเนินการที่เป็นเหตุให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสมาชิกได้ ตามมาตรา 16 (5) ประกอบกับมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่การดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้ระงับตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นลักษณะการดำเนินกิจการโดยรวมที่มีผลกระทบต่อสมาชิกทั้งหมด มิใช่เป็นนิติสัมพันธ์เกี่ยวกับเงินค้ำหุ้นหรือเงินปันผลระหว่างสหกรณ์กับสมาชิกคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการที่จะต้องชำระเงินค้ำหุ้นและเงินปันผลคืนแก่ผู้ฟ้องคดีแทนสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั้งสอง

3. ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิฟ้องคดีทางแพ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อาจหาเอกสารประกอบการฟ้องได้และคดีได้ขาดอายุความไปแล้ว นั้น **เห็นว่า** ความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีละเลยมิได้เก็บเอกสารและไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง ไม่ได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติแต่อย่างใด

4. กรณีจึงเห็นได้ว่ามูลเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคดีนี้ไม่ได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

**8. ประเด็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่
ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
ให้ต้องปฏิบัติ**



(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.332/2550

1. ประเด็นพิพาท

ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (นาย ช. นาย น. และนาย พ.) เป็นผู้มีอาชีพขับรถยนต์รับจ้างส่งผู้โดยสารและเป็นสมาชิกสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ประจำทางภายในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สหกรณ์จังหวัดสงขลา) ยกเลิกมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ที่ให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากสมาชิกสหกรณ์

2. ข้อเท็จจริง

2.1 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ชุดที่ 12 ในคราวประชุมครั้งที่ 15 ซึ่งมีนาย ก. เป็นประธาน ได้ประชุมและมีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากสมาชิก เนื่องจากเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2543 วันที่ 6 กรกฎาคม 2543 และวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมมือกับสมาชิกคนอื่นปิดถนนเพื่อประท้วงขับไล่ประธานกรรมการสหกรณ์ ทำให้ประชาชนในเขตอำเภอหาดใหญ่และนักท่องเที่ยวได้รับความเดือดร้อนในการสัญจร สื่อมวลชนลงข่าวการประท้วง ทำให้ภาพพจน์ของสหกรณ์เสื่อมเสีย และถือว่าเป็นความผิดชัดแจ้งตามข้อบังคับสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ข้อ 11 (6) (7) และ (8)

2.2 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า มติของที่ประชุมดังกล่าวไม่ชอบด้วย
ข้อบังคับดังกล่าว เพราะยังไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสอบสวน
ความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามที่ถูกลงโทษก่อน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ทำ
หนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อให้ยับยั้งหรือสั่งยกเลิกมติของที่ประชุม
คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
ได้ตรวจข้อเท็จจริงจากหนังสือชี้แจงของสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด
ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544 แล้วเห็นว่า การประชุมของคณะกรรมการ
ดำเนินการสหกรณ์ฯ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 ซึ่งมีมติเป็นเอกฉันท์ให้
ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพ้นจากสมาชิกภาพ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และ
ข้อบังคับของสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด แล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะยับยั้งหรือ
เพิกถอนมติดังกล่าว

**2.3 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้
ดำเนินการใด ๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหาย เนื่องจากถูกถอดถอนจากสมาชิกสหกรณ์ฯ
และไม่สามารถนำรถที่ถูกถอนจากบัญชี ขส.บ. 11 ออก
รับจ้าง เพื่อประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวได้**

3. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

3.1 การที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด จะมีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากการเป็นสมาชิกได้ จำต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ข้อ 11 วรรคท้าย ก่อน ที่กำหนดว่า การให้ออกจากสมาชิกสหกรณ์ฯ จะกระทำได้ต่อเมื่อคณะกรรมการดำเนินการได้สอบสวนพฤติการณ์ของสมาชิกแล้วปรากฏว่าสมาชิกมีเหตุเสื่อมเสียตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ และเห็นสมควร ก็สั่งให้ออกได้ มติการให้สมาชิกออกจากสหกรณ์ฯ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มาประชุม

3.2 เมื่อพิจารณาคำว่า **“คณะกรรมการดำเนินการได้สอบสวน พฤติการณ์ของสมาชิกแล้ว”** จะเห็นได้ว่า การสอบสวนดังกล่าวจะต้องได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีการกำหนดตัวผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา มีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ รวมถึงหากเป็นในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ก็ย่อมต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จนได้ความว่ามีเหตุเสื่อมเสียตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด จริง และเห็นสมควร จึงจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากการเป็นสมาชิกได้

3.3 เมื่อข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ในการประท้วงขับไล่ประธานกรรมการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ในครั้งนี้ ได้มีผู้เข้าร่วมประท้วงเป็นจำนวนมาก แต่เหตุใดมีเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้นที่ถูกพิจารณาถอดถอนออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ และเหตุใดผู้เข้าร่วมประท้วงคนอื่นจึงไม่ถูกพิจารณาลงโทษด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ชุดที่ 12 ครั้งที่ 15 ในระเบียบวาระการประชุมที่ 6 ข้อ 6.1 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพ้นจากสมาชิกภาพจึงยังมีความเคลือบแคลงสงสัยอยู่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกส่วนฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงถือเป็นเหตุอันจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาก่อน เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประกอบการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเมื่อได้ผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จึงส่งให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาต่อไป

3.4 แม้ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะเป็นความผิดชัดแจ้ง ตามข้อ 11 (6) (7) และ(8) ของข้อบังคับสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด และ ที่ประชุมของคณะกรรมการดำเนินการฯ จะได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามออกจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ฯ ก็ตาม คณะกรรมการดำเนินการฯ ก็ห้ามอำนาจมีมติลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากการเป็นสมาชิกของ สหกรณ์ โดยไม่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดได้ไม่ ดังนั้น ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสามก่อน ซึ่งหาก ได้มีการสอบสวนพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม กระทำความผิดอันก่อให้เกิดเหตุเสื่อมเสียตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของ สหกรณ์ดังกล่าวจริง และเห็นสมควร คณะกรรมการดำเนินการฯ จึงจะมีมติสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้ตามข้อ 11 วรรคท้าย ของข้อบังคับสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด

มีต่อ

3.5 การที่ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ชุดที่ 12 ครั้งที่ 15 ในระเบียบวาระการประชุมที่ 6 ข้อ 6.1 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด โดยที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อ 11 วรรคท้ายของข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ จึงมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติของที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดังกล่าวได้ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

3.6 เมื่อปรากฏจากข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ดำเนินการยับยั้งหรือเพิกถอนมติดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากสมาชิกสหกรณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดินรถหาดใหญ่ จำกัด ชุดที่ 12 ในคราวประชุมครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย **พิพากษายืน**

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.373/2554

1. ข้อเท็จจริง

(1) ผู้ฟ้องคดี (นาย ส.) เป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัท การบินไทย จำกัด ได้มีหนังสือลงวันที่ 9 มีนาคม 2550 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ 2) ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ พิจารณาออกคำสั่งให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่ามีปัญหาอันเนื่องมาจาก ข้อ 51 ของข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด พ.ศ. 2543 โดยมีองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ไม่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริง

(2) สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัดมีจำนวน 25,818 คน (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2549) และสมาชิกมีที่ทำงานหลายแห่งทั้ง ในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล ต่างจังหวัดและต่างประเทศ สมาชิกบางส่วน ต้องทำงานต่อเนื่องกันตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นฝ่ายภาคพื้น ฝ่ายช่าง เป็นต้น และสมาชิกบางส่วน เช่น นักบินและลูกเรือ ต้องทำการบินในประเทศและ ต่างประเทศทุกวัน ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมใหญ่ได้ ซึ่งมีสมาชิก หลายคนได้เสนอให้ที่ประชุมลงมติแก้ไขข้อ 51 ของข้อบังคับสหกรณ์ออม ทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องและ เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย แต่ที่ประชุมใหญ่ได้มีมติให้ทบทวน เกี่ยวกับการจัดประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้อนุมัติก่อน แล้ว ในที่สุดได้มีมติยกเลิกเรื่องการจัดประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก เมื่อมี สมาชิกเสนอทำประชามติที่ประชุมใหญ่ได้มีมติไม่เห็นชอบ

(3) ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2550 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก และแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีเสนอเรื่องการจัดประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อพิจารณาบรรจุเข้าเป็นวาระในการประชุมใหญ่คราวต่อไปเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2550 ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด มีการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกเท่านั้นได้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการส่งเสริม แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์

(4) ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2550 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ตามข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้มีการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก จึงไม่สามารถออกคำสั่งที่ขัดแย้งกับข้อบังคับได้ และการที่สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ไม่กำหนดการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกไว้ในข้อบังคับ ไม่ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น การจะประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกจึงต้องมีมติของสมาชิกสองในสาม เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงฟ้องคดีต่อศาล

(5) ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า หากมีกรณีที่สมาชิกสหกรณ์
ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ประสงค์จะให้มีการประชุม
ใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกก็ต้องมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
สหกรณ์ โดยให้ที่ประชุมใหญ่มีมติแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและต้องนำ
ข้อบังคับที่แก้ไขไปจดทะเบียนก่อน แต่เมื่อปรากฏว่าที่ประชุมใหญ่มีมติ
ไม่ให้แก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด
พ.ศ. 2543 ข้อบังคับดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย นายทะเบียนสหกรณ์จึง
ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลที่จะออกคำสั่งใดๆ ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (1)
(5) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้อง
คดีมิได้ออกคำสั่งให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด
ประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกจึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด **พิพากษายกฟ้อง**

2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

2.1 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัท การบินไทย จำกัด ได้จดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงาน บริษัทการบินไทย จำกัด พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544 โดยข้อ 51 ของข้อบังคับดังกล่าว กำหนดองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ในการประชุมใหญ่สมาชิกจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นมาประชุมแทนตนไม่ได้ สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ในการประชุมใหญ่ สมาชิก หรือผู้แทนสมาชิกจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นมาประชุมแทนไม่ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกคำสั่งให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่แต่อย่างใด

2.2 สำหรับการแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ นั้น เห็นว่า เมื่อปรากฏว่าที่ประชุมใหญ่มีมติไม่ให้แก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัท การบินไทย จำกัด พ.ศ. 2543 ข้อบังคับดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ออกคำสั่งให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด ประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกตามหนังสือ ที่ 4/2550 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2550 และหนังสือ ที่ 5/2550 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2550 ของผู้ฟ้องคดี จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง

**9. ประเด็นคดีพิพาทกรณีสมาชิกสหกรณ์มีหนังสือขอให้อธิบดี
กรมส่งเสริมสหกรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 21 และมาตรา 22 (1)
แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สั่งให้ประธานกรรมการ
ดำเนินการสหกรณ์ฯ และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ดำเนิน
คดีอาญาแก่ผู้กระทำผิด หากไม่ดำเนินการ ให้อธิบดีกรมส่งเสริม
สหกรณ์ดำเนินการแทน และสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ
แก้ไขข้อบกพร่องการบันทึกการจ่ายเงินและการลงบัญชีของสหกรณ์ฯ
ตามวิธีการและระยะเวลาที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์คดีกำหนด**



หลักกฎหมาย

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- (2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี
- (4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์
- (5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

(6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อ

คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
นี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสหกรณ์

(9) กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่
ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การ
อนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจ
มอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงาน
เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

การมอบอำนาจตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 21 ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือ
เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย
ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้
นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียน
สหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้
และให้พนักงานอัยการรับว่าต่างให้สหกรณ์ โดย
ให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการ
ร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียน
สหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ
พนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 21 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการ
สหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของ
สหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์
เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี
ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียน
สหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้
โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้
สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่
เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่
นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ
พนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด



มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด



(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติ**บางส่วน**ที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ**ตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด**

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับงานนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับงานนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 528/2561

1. ข้อเท็จจริง

1.1 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2553 นางสิรินญา ผู้รับมอบฉันทะจาก นายเสนาะ สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กรมการพัฒนาชุมชน จำกัด ได้ขอถอนเงินฝากจากสหกรณ์ฯ จำนวน 1,005,000 บาท เจ้าหน้าที่การเงินสหกรณ์ฯ จึงได้ดำเนินการบันทึกการถอนเงินฝากลงในบัญชีของผู้ฝากและของสหกรณ์ฯ แต่เนื่องจากสหกรณ์ฯ มีเงินสดที่เก็บไว้ในตู้เซฟของสหกรณ์ฯ เพียง 505,000 บาท เจ้าหน้าที่การเงินสหกรณ์ฯ จึงนำเงินจำนวนดังกล่าวออกจากตู้เซฟแล้วนำมาเก็บไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงาน และไปขอใบถอนเงินฝากธนาคารของสหกรณ์ฯ จากผู้ช่วยเหรียญอีกจำนวน 500,000 บาท เมื่อกลับมาพบว่าเงินจำนวน 505,000 บาท หายไป

1.2 เมื่อตรวจสอบภาพจากกล้องวงจรปิดพบว่านางสาวพรศิริ บุตรสาวของนางสิริพันธุ์ รองผู้จัดการสหกรณ์ฯ ที่เข้ามานั่งรอมารดา ภายในสำนักงานของสหกรณ์ฯ ได้ลักเงินสดจำนวน 505,000 บาท ออกไป จากสำนักงานของสหกรณ์ฯ โดยนางสาวอนัญญา เจ้าหน้าที่การเงินสหกรณ์ฯ ได้แจ้งความไว้ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง หลังจากนั้น ในช่วงเวลา 19 นาทีของวันเดียวกัน นางสิริพันธุ์ได้นำเงินสดมาคืนให้แก่สหกรณ์ฯ จำนวน 300,000 บาท ต่อมา ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 นางสิริพันธุ์ได้นำมาคืนอีกจำนวน 205,000 บาท เจ้าหน้าที่สหกรณ์ฯ จึงได้นำเงินจำนวน 505,000 บาท และถอนเงินฝากจากธนาคารอีกจำนวน 5000,000 บาท ฝากเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทยของนายเสนาะในวันที่ 6 กรกฎาคม 2553

1.3 ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ 1 รองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ได้มีหนังสือลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 แจ้งประธานกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์กรมการพัฒนาชุมชน จำกัด ว่าตามที่ผู้ฟ้องคดี (นาย ก.) ได้แจ้งให้ทราบถึงกรณีที่เกิดเหตุลักทรัพย์ของสหกรณ์ฯ ตามหนังสือลงวันที่ 10 สิงหาคม 2553 ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ 1 พิจารณาแล้วจึงให้สหกรณ์ฯ แก้ไขปรับปรุงการดำเนินงาน ดังนี้ (1) กรณีที่เกิดเหตุลักทรัพย์ (เงิน) ของสหกรณ์ฯ โดยบุคคลภายนอกเป็นเหตุแห่งคดีอาญาและรู้ตัวผู้กระทำความผิด ดังนั้น สหกรณ์ฯ จึงควรดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิดดังกล่าว (2) สหกรณ์ฯ ควรมีการสอบสวนความผิดของเจ้าหน้าที่การเงินของสหกรณ์ฯ ที่รับผิดชอบเงินดังกล่าวว่าได้กระทำการตามระเบียบการปฏิบัติงานของสหกรณ์ฯ หรือไม่ มีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการทำงานหรือไม่ หากพบว่ามีความผิดให้สหกรณ์ฯ มีการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบ

1.4 ประธานกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 14 ธันวาคม 2553 รายงานการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ 1 ว่ากรณีเกิดเหตุลักทรัพย์ (เงิน) ของสหกรณ์ฯ โดยบุคคลภายนอกเป็นเหตุแห่งคดีอาญาและรู้ตัวผู้กระทำผิด สหกรณ์ฯ ไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิด เนื่องจากเงินดังกล่าวมิใช่เงินของสหกรณ์ฯ แต่เป็นเงินของสมาชิกสหกรณ์ฯ ที่ได้เบิกจากสหกรณ์ฯ และตรวจนับกันเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งนี้ สมาชิกสหกรณ์ฯ ได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวขอให้เจ้าหน้าที่สหกรณ์ฯ นำเงินไปฝากเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารแทน และสมาชิกสหกรณ์ฯ ได้รับเงินคืนแล้ว และสหกรณ์ฯ ไม่ได้รับความเสียหายซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ลงมติเห็นชอบที่จะไม่ดำเนินคดี ทั้งนี้ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ครั้งที่ 9/2553 และครั้งที่ 14/2553 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2553

1.5 จากนั้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกและผู้แทนสมาชิกสหกรณ์
ออมทรัพย์กรรมการพัฒนาชุมชน จำกัด (จังหวัดพิษณุโลก) ได้มีหนังสือ
ลงวันที่ 24 เมษายน 2557 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีโดยยื่นผ่านผู้อำนวยการสำนักงาน
ส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี
(อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์
พ.ศ. 2542 สั่งให้ประธานกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ และคณะกรรมการ
ดำเนินการสหกรณ์ฯ ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิด หากไม่ดำเนินการ
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแทน และสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ
แก้ไขข้อบกพร่องการบันทึกการจ่ายเงินและการลงบัญชีจากวันที่ 5
กรกฎาคม 2553 เป็นวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 ตามวิธีการและระยะเวลาที่
ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด

1.6 ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 สิงหาคม 2557 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ข้อกล่าวโทษของผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 ได้แนะนำให้สหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่อง และสหกรณ์ฯ ได้รายงานผลการปฏิบัติไปแล้ว โดยประเด็นที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ยังไม่ดำเนินการ คดีอาญากับผู้ลักทรัพย์นั้น แม้สหกรณ์ฯ จะได้รับเงินคืนแล้วและไม่ติดใจดำเนินคดีอาญา แต่เมื่อได้แจ้งความเอาผิดกับผู้ลักทรัพย์ และพนักงานสอบสวนได้ไปตรวจสอบที่เกิดเหตุก็ไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องดำเนินคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีสามารถติดตามการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ตำรวจนครบาลทั้งสองห้องได้ และประเด็นที่ขอให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นโจทก์ฟ้องแทนสหกรณ์ฯ นั้น เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะผู้กระทำผิดมิใช่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ฯ และสหกรณ์ฯ ไม่ร้องทุกข์ จึงไม่ต้องตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

1.7 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติไม่ดำเนินคดีอาญาแทนสหกรณ์ฯ และไม่สั่งให้สหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่องทางบัญชีของสหกรณ์ฯ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งความร้องทุกข์หรือฟ้องคดีอาญาแทนสหกรณ์ออมทรัพย์กรมการพัฒนาชุมชน จำกัด กรณีที่นางสาวพรศิริ ลักทรัพย์ของสหกรณ์ฯ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด **(2)** ให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งการให้สหกรณ์ออมทรัพย์กรมการพัฒนาชุมชน จำกัด และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดังกล่าวแก้ไขข้อบกพร่องทางบัญชีให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและพยานเอกสารที่ปรากฏ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

1.8 ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ (ชุดที่ 27) ในการประชุมครั้งที่ 14/2553 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2553 มีมติเห็นชอบว่าสหกรณ์ฯ ไม่ได้เสียหายและควรยุติเรื่องได้ รวมถึงมิได้มีมติให้แก้ไขข้อบกพร่องทางบัญชี ยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก หรือเป็นการลงมติอันฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ฯ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการสั่งการให้ประธานกรรมการสหกรณ์ฯ และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิด หรือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่องทางบัญชีตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ตามที่บัญญัติในมาตรา 16 มาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

2. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

2.1 เมื่อพิจารณากรณีตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว จะต้องเป็นการที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เป็นผู้ทำให้สหกรณ์เสียหายและสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 จึงสามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ เมื่อกรณีนี้ผู้ที่ลักทรัพย์ของสหกรณ์ฯ คือบุคคลภายนอก ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอตามนัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้

2.2 กรณีการสั่งให้ประธานกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ และ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดซึ่งเป็น บุคคลภายนอกนั้นเมื่อสหกรณ์ฯ ได้รับเงินคืนครบถ้วนแล้วและนางสาวอนัญญา เข้าหน้าทำการเงินสหกรณ์ฯ ได้แจ้งความเอาผิดกับผู้ลักทรัพย์ต่อพนักงาน สอบสวนไว้แล้ว ซึ่งการจะนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษได้ หรือไม่นั้น มิได้มีผลต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์ฯ อันจะก่อให้เกิด ความเสื่อมเสียต่อประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีคำสั่งให้ ประธานกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ หรือคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ฯ ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิด จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่มาตรา 22 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่นกัน

2.3 กรณีการมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์
กรรมการพัฒนาชุมชน จำกัด แก้ไขข้อบกพร่องการบันทึกการจ่ายเงินและ
การลงบัญชีของสหกรณ์ฯ เนื่องจากนายเสนาะ สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์
กรรมการพัฒนาชุมชน จำกัด ได้ถอนเงินฝากจากสหกรณ์ฯ จำนวน
1,005,000 บาท และได้รับเงินจากสหกรณ์ฯ ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 แต่
บันทึกการจ่ายเงินและการลงบัญชีของสหกรณ์ฯ ระบุเป็นวันที่ 5 กรกฎาคม
2553 นั้น **เห็นว่า**

(1) การมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว
ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น จะต้องเป็นกรณี
ที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใน
การปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก
หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะ
การเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ

(2) เมื่อนายเสนาะ สมาชิกสหกรณ์ฯ ผู้ขอถอนเงินฝากจากสหกรณ์ฯ และได้รับเงินจากสหกรณ์ฯ ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 มิได้ติดใจเกี่ยวกับบันทึกการจ่ายเงินดังกล่าวแต่อย่างใด การที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2553 และครั้งที่ 14/2553 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2553 ว่า กรณีนี้ผู้เสียหายได้รับเงินคืนแล้ว และสหกรณ์ฯ ก็มิได้รับความเสียหาย และแจ้งให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งปฏิบัติกรแทนผู้ถูกฟ้องคดีในขณะนั้นทราบแล้ว กรณีจึงฟังมิได้ว่าการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ดังกล่าว ทำให้เกิดความเสื่อมเสียผลประโยชน์แก่สหกรณ์หรือสมาชิกแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธา ขาดความเชื่อมั่นความเชื่อถือในการบริหารจัดการ อันก่อให้เกิดการถอนเงินฝากและการลาออกของสมาชิกสหกรณ์ฯ บางราย นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ และเมื่อไม่ปรากฏรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีหรือรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจการสหกรณ์ในเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องการบันทึกการจ่ายเงินและการลงบัญชีของสหกรณ์ฯ ได้เช่นกัน

2.4 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

ด้วยเหตุที่ได้วินิจฉัยข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ออมทรัพย์กรมการพัฒนาชุมชน จำกัด และไม่ออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการบัญชีตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 21 และมาตรา 22 (1) กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย **พิพากษายืน**



Thank You

