

คู่มือ

การดำเนินคดีปกครอง

เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับ

คำสั่งทางปกครอง

จัดทำโดย

ส่วนงานนิติกร สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระทะเล

อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์

เรียบเรียง/พิมพ์

นายณัฐพงศ์พันธ์ บัวผัน

นิติกรปฏิบัติการ

ที่มาข้อมูล

คู่มือข้อยกเว้นการดำเนินคดีสำหรับหน่วยงานของรัฐ

สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด

สารบัญ

	หน้า
๑ ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง	๑
๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง	๙
๓ การดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	๑๐
๔ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	๑๐
๕ การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย	๑๒
๖ การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการเรียกเงินที่รับไปเกินสิทธิ	๑๕
๗ การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง	๑๖

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๑ ลักษณะคำสั่งทางปกครอง

๑.๑ คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองหรือการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือการให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- การสั่งรับหรือไม่รับ คำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- การสั่งเป็นผู้ทำงาน
- การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”

ดังนั้น คำสั่งทางปกครองต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

ก)เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

คำว่า “เจ้าหน้าที่” นั้น ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ส่วนการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาตเพื่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ ได้แก่

- การสั่งการ ซึ่งอาจเป็นการสั่งบังคับให้บุคคลกระทำการหรือห้ามบุคคลกระทำการใด
- การอนุญาต
- การอนุมัติ
- การวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ การวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองชั้นต้น
- การรับรอง เช่น การออกโฉนดที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ
- การรับจดทะเบียน
- การปฏิเสธคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง

อำนาจทางบริหารตามกฎหมายดังกล่าว ไซ้ว่าจะเป็นอำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด เช่น อำนาจกระทำการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความทั้งหลาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ถือเป็นอำนาจปกครอง

ข)เป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีผลโดยตรงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

๑.๒ ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง

ก) คำสั่งทางปกครองที่มีผู้ขอให้ออก

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๙/๑ บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง”

คำว่า “คำขอ” มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า หมายถึง กรณีออกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ การออกหนังสือรับรอง การรับจดทะเบียน การอนุญาตหรืออนุมัติ เป็นต้น แต่มาตรา ๓๙/๑ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอ เช่น คำร้องเรียน คำกล่าวหาหรือกล่าวโทษ เป็นต้น

นอกจากนี้มาตรา ๓๙/๑ ถือเป็นกฎหมายบังคับได้ทั่วไป หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องนั้นเป็นอย่างอื่น ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น

อนึ่ง การออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาเกินกว่าที่มาตรา ๓๙/๑ กำหนดอาจถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๒)

ข) คำสั่งทางปกครองที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีข้อพึงพิจารณาดังนี้

๑)การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ ปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่างๆในคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง

๒)เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐ สามารถที่จะพิจารณาดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

-การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

-การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

-การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น

-การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานตาม(๑) (๒) (๓) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบไว้ในข้อตกลงนั้น

๓) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

๔) ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการบังคับทางปกครอง มีเงื่อนไขการใช้อำนาจบังคับทางปกครอง ๒ ประการได้แก่

-ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกดำเนินการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นเอกชนเท่านั้น

-ต้องไม่มีการสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

๕) การบังคับทางปกครองจะไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อนึ่ง คำว่า เจ้าหน้าที่ ตามมาตรานี้ หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ(ฝ่ายปกครอง)เท่านั้น ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ในความหมายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙(ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ ,คำสั่งทางปกครอง ที่ ๑๓๗/๒๕๔๖ ,ที่ ๓๓๑/๒๕๔๖)

ค) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและเป็นเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๓ องค์ประกอบคำสั่งทางปกครอง

การพิจารณาว่าคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จำต้องพิจารณาองค์ประกอบ ดังนี้

๑) คำสั่งนั้นต้องเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจเรื่องนั้น(มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายฝ่ายเดียว

๓) คำสั่งนั้นต้องเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล

๔) คำสั่งนั้นมีผลเฉพาะกรณี

๕) คำสั่งนั้นต้องมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

๑.๔ เนื้อหาคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีใดกรณีหนึ่งหรือหลายกรณีดังต่อไปนี้ ก็อาจถูกฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒)

๑) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีอำนาจ

๒) ออกคำสั่งทางปกครองโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่

๓) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

๔) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

๕) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริต

๖) ออกคำสั่งทางปกครองโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม

๗) ออกคำสั่งทางปกครองโดยเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

๘) ออกคำสั่งทางปกครองโดยเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

๙) ออกคำสั่งทางปกครองโดยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๑.๕ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง ได้แก่

๑.๕.๑ คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้

๑.๕.๒ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิฉะนั้นถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ เป็นกรณีที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ

๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันดีอยู่แล้วโดยไม่จำระบุนอีก

๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒ และ

๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับคำสั่งนั้นร้องขอ

นอกจากนี้ มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้คำสั่งทางปกครองต่อไปนี้จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นเสมอ ได้แก่

๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งของสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขออนุญาตไม่อนุมัติรับรอง ไม่รับอุทธรณ์หรือไม่รับจดทะเบียน

๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติ เพิกถอนการรับรอง หรือเพิกถอนการรับจดทะเบียน

๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์

๕) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคา ที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าว

๑.๕.๓ การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนวิธีพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่บทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง ให้กลับมาสมบูรณ์หรือชอบกฎหมายได้ ๔ กรณี ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

๑.๕.๔ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ โดยนำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้ทันที เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก่คำสั่งทางปกครองดังต่อไปนี้

๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคมนาคมที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใหม่ เป็นต้น

๒) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น มติของสภามหาวิทยาลัยที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณบดี เป็นต้น

๓) คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

๔) คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นที่สุด

๕) คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฟ้องศาลได้ทันที

๑.๕.๕ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้

ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่า ๑ ปี ให้ขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๕.๖ คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับในเรื่องต่างๆ

จะมีผลบังคับกับเจ้าหน้าที่และคูกรณีในกระบวนการออกคำสั่งนั้นก็ต่อเมื่อ ได้มีการแจ้งคำสั่งนั้นให้บุคคลทราบตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตราบใดที่ยังไม่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้คูกรณีทราบ เจ้าหน้าที่หรือคูกรณียังมีอาจยกสิทธิหรือหน้าที่ตามคำสั่งนั้นขึ้นยืนต่อกันและกันได้ คงมีฐานะเป็นเพียงเอกสารภายในหน่วยงานนั้นเท่านั้น และเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนใจยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งอย่างไรก็ได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไร

๑.๖ การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังต่อไปนี้

๑.๖.๑ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๖.๒ การอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวและอาจขยายเวลาออกไปได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการนำคดีปกครองยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง โดยหากผู้รับคำสั่งทางปกครองมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งก่อนยื่นฟ้องศาล ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งแล้ว แต่การพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จหรือไม่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมทำให้ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๗ การสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทราบเท่าที่ยังไม่มีเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลบังคับลง โดยเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลบังคับนั้น มีดังนี้

๑)กรณีคำสั่งทางปกครองมีการกำหนดระยะเวลาที่คำสั่งในเรื่องนั้นมีผลบังคับไว้อย่างชัดเจน ในกรณีเช่นนี้ คำสั่งทางปกครองย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๒)กรณีคำสั่งทางปกครองที่มีเงื่อนไขสิ้นสุดหรือมีเงื่อนไขบังคับหลัง ย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อถึงเวลาที่กำหนดหรือเมื่อเงื่อนไขนั้นสำเร็จ

๓)กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สิน ย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อบุคคลนั้นถึงแก่ความตายหรือทรัพย์สินนั้นบุบสลาย

๔)กรณีคำสั่งทางปกครองที่บังคับให้บุคคลกระทำการหรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการ ย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อผู้นั้นได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว

๕)มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นอาจทำได้ใน ๒ ลักษณะ

(๑) โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่

ก)การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะเพิกถอนเสียในเวลาใดก็ได้ โดยจะเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน และจะให้เพิกถอนมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้รับคำสั่งที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย **เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริต**ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องขอรับค่าทดแทนภายใน **๑๘๐ วัน**นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตามค่าทดแทนความเสียหายต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข)การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ การเพิกถอนเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึง **“ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะ”** ประกอบกัน หมายความว่า ในการพิจารณาว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ซึ่งตรงดูว่า ประโยชน์สาธารณะที่พึงจะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีมากหรือน้อยกว่าความเสียหายที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นเพียงใด

ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ที่จะได้รับความคุ้มครองได้ต่อเมื่อ

๑)ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว

๒) โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินสมควรแก่กรณี

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ ในกรณีต่อไปนี้

- ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

- ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ทั้งนี้โดยมิพ้องต้องค้ำนึ่งว่าผู้รับคำสั่งได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ได้ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือไม่

- ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น ผู้รับคำสั่งนั้นต้องคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไป โดยถ้าผู้รับคำสั่งอาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ การคืนต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าผู้รับคำสั่งไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ค) การเรียกเงินที่ได้รับจากคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนหรือเกินจากสิทธิตามกฎหมาย

การที่เจ้าหน้าที่ได้รับเงินไปจากราชการโดยไม่มีสิทธิหรือเกินกว่าสิทธิที่จะได้รับนั้น ไม่ใช่การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ยังไม่ถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของรัฐอีกด้วย เพราะมิใช่กรณีต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรืออันเกิดจากการดำเนินกิจการทางปกครองที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ แต่เป็นการที่รัฐเรียกคืนเงินที่ผู้รับคำสั่งได้รับไปแล้วคืน ซึ่งในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การคืนต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดย

๑) ถ้าเมื่อได้รับคำสั่งได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป

๒) ในกรณีตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ที่ผู้รับคำสั่งจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๑/๒๕๕๙)

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินจ่ายบำนาญพิเศษ (ทายาท) และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ(ทายาท) ไปนั้น มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

(๒) โดยการฟ้องคดีขอเพิกถอนต่อศาลปกครอง

คำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบอาจถูกฟ้องเพิกถอนได้ โดยผู้ถูกบังคับหรือต้องเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้น อาจฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบนั้นได้ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑) ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมิกำหนด ๙๐ วันนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยแห่งมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒(แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔๐/๒๕๕๘ (ที่ประชุมใหญ่))

๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองอาจแยกได้ตามประเภทของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่

๒.๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

คำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ชำระเงิน อาจมีได้หลายกรณี เช่น

-การสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินกรณีจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

-การสั่งให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

-การสั่งให้ชดใช้เงินค่าใช้จ่ายคืนแก่เจ้าหน้าที่จากการจ้างผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่งแทน

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินอาจทำได้โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล โดยมีระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ซึ่งกรณีคำสั่งทางปกครองให้นับแต่วันที่คำสั่งมีผลบังคับ

อย่างไรก็ดีกรณีที่ไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ก็อาจฟ้องทายาทของบุคคลนั้นต่อศาลเพื่อบังคับต่อกองมรดกของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายใน ๑ ปีนับแต่รู้การตายของเจ้าหน้าที่ได้

๒.๒ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้กระทำการ/ละเว้นกระทำการ

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑)เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้อง**ชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปี**ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่

๒)ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน ๒๐๐๐๐ บาท(สองหมื่นบาท)ต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ**โดยเร่งด่วน** เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนสาธารณะ เจ้าหน้าที่**อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง**ให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้**ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน** ซึ่งในการดำเนินคดีในที่สุดการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ ก็จะเป็นการฟ้องให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าปรับทางปกครองจากเหตุที่ผู้ขึ้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในที่สุด เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆบัญญัติเป็นกรณีพิเศษ

๓ การดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๓.๑ การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการว่าต่างยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้บังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่ได้มีการออกคำสั่งและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

อนึ่ง ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตายแล้ว ย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้ จำเป็นต้องฟ้องบังคับจากกองมรดกของผู้ขึ้นแทน เช่นนี้ ย่อมอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาให้บังคับต่อกองมรดกได้ เป็นต้น(แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๒๗/๒๕๕๔)

๓.๒ การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่าง หมายถึง กรณีที่ถูกคำสั่งทางปกครองซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง อาจยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเหตุใดเหตุหนึ่งตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี จากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นคำฟ้องโต้แย้งขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑) พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรับแก้ต่างให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องคดีได้และจะรับเรื่องไว้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ

๔ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการรับดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด เพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน

สมควร หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่งมาพร้อมกับเรื่องที่ยื่นให้ดำเนินการด้วย มิฉะนั้น พนักงานอัยการจะส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจึงจะรับเรื่องไว้เพื่อดำเนินการตามระเบียบต่อไป

๔.๑ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑.๑ การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิในการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถฟ้องคดีให้ศาลมีคำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้นั้น ต้องปรากฏสิทธิเรียกร้อง อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ได้แก่

ก) เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่าเป็นใคร มีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด กรณีเป็นนิติบุคคลมีใครเป็นผู้แทนนิติบุคคลนั้น

ข) คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑) หรือไม่

ค) ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งก่อนที่จะนำมาฟ้องคดีเพื่อขอเพิกถอนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและผลการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย

๔.๑.๒ การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อโต้แย้งต่อสิทธิเรียกร้อง

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้อง การจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ต้องรวบรวม ได้แก่

ก) คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากไม่เป็นคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจนำมาฟ้องคดีได้ เพราะยังไม่มีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าวข้างต้น

ข) คำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะอันอาจถูกเพิกถอนได้ประการใดประการหนึ่ง ตามที่กล่าวในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑)หรือไม่ จึงต้องรวบรวมลำดับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงเป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งว่า มีเหตุอันอาจถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงใด ดังนี้

๑) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้โดยกฎหมายที่ใช้ออกคำสั่งหรือไม่

๒) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๓) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริตหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบหรือไม่

ค) การยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอยู่ภายในระยะเวลาฟ้องหรือไม่ (ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง)

๔.๒ แนวทางหรือแม่แบบสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๒.๑ การออกคำสั่งทางปกครองนั้นชอบแล้วอย่างไร ควรรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองว่า มีความเป็นมาอย่างไร ได้แก่

- มูลเหตุที่ต้องมีคำสั่งทางปกครองและพฤติการณ์ที่ทำให้ต้องมีคำสั่งทางปกครอง

- ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง

- การแจ้งคำสั่งทางปกครองและการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

๔.๒.๒ การใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งชอบอย่างไร โดยรวบรวมข้อเท็จจริงที่แสดงถึงสาระของคำสั่งว่า **ไม่มีเหตุอันอาจถูกเพิกถอนตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑)**

- เป็นคำสั่งที่ออกโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้โดยกฎหมายที่ใช้คำสั่ง

- เป็นคำสั่งที่ออกโดยมีอำนาจหรืออยู่ในอำนาจ ถูกต้องตามกฎหมาย

- เป็นคำสั่งที่ออกโดยสุจริตหรือไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือไม่ได้สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบ

- การยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่อยู่ภายในระยะเวลาฟ้อง (ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง)

๕ การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

๕.๑ คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

แนวทางในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ เพื่อเป็นข้อต่อสู้และจัดทำสรุปข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำให้การกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเมื่อได้รับสำเนาคำฟ้องและหมายเรียกจากศาลให้ยื่นคำให้การในกรณีที่ผู้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้ตรวจสอบเงื่อนไขในการฟ้องคดีในประเด็นดังต่อไปนี้

ก) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่มีคำสั่งเกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องกับขั้นหรือกระบวนการภายในเพื่อจะออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองยังไม่อาจนำมาฟ้องคดีให้เพิกถอนได้ เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

ข) ผู้ถูกลงโทษวินัยได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือไม่

การนำคดีมาฟ้องมาฟ้องโดยไม่ได้มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่ายังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เว้นแต่ได้มีการยื่นอุทธรณ์แล้ว แต่คณะกรรมการพิจารณาคดีอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จึงอาจนำคดีมาฟ้องได้

ค) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ต้องยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่คำวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้ระบุสิทธิในการยื่นฟ้องต่อศาลไว้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ระยะเวลาขยายเป็น ๑ ปีนับแต่วันทราบคำวินิจฉัย

๕.๒ การสรุปข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลคดีเกี่ยวกับวินัย

ควรรวบรวมข้อเท็จจริงให้เป็นลำดับเหตุการณ์ เพื่อให้ศาลสามารถเข้าใจถึงความเป็นมาข้อเท็จจริงแห่งมูลคดีและขั้นตอนในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพร้อมด้วยเหตุผลในการลงโทษและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพิจารณาคดีรวดเร็วขึ้น โดยมีตัวอย่างแนวทางในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

๑) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี เช่น เป็นหน่วยงานใด สังกัดใด/ผู้แทนนิติบุคคลคือใคร และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีว่าเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดใดของผู้ฟ้องคดี มีอำนาจหน้าที่อย่างไร

๒) มูลเหตุที่ต้องมีการสอบสวนทางวินัย

- การที่ผู้บังคับบัญชาทราบถึงสาเหตุแห่งการประพฤติที่เป็นการกระทำผิดวินัยตามกฎหมายหลัก/กฎกระทรวง/ระเบียบ/ข้อกำหนด/ประกาศ ฉบับใด ที่เป็นความผิดทางวินัย

- พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้อที่ถูกกล่าวหา กระทำผิดอย่างไร

- มีเหตุสมควรที่ต้องมีการดำเนินการทางวินัยอย่างไร เช่น เกิดความเสียหายอย่างไร มีหนังสือแจ้งจาก ปปช./สตง. เป็นต้น

๓) ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

๓.๑) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

- องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนด้วยกฎหมาย/ระเบียบ

- การตั้งข้อกล่าวหา

- การแจ้งข้อกล่าวหา การสอบสวนพยานหลักฐาน การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง การจัดทำรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงและผลการพิจารณา

- รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงและเหตุผลที่เสนอให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

๓.๒) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

- องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงด้วยกฎหมาย/ระเบียบ มีการคัดค้านตัวกรรมการหรือไม่ และผลการพิจารณา

-ขั้นตอนการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการสอบสวน เช่น สรุปรายชื่อข้อกล่าวหาต้องอยู่ในกรอบที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้มีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หากเห็นว่ามีข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ต้องแจ้งให้ผู้ออกคำสั่งทราบและพิจารณาแก้ไข

-ขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา ตามแบบ ส.ว. ๒

-การดำเนินการสอบสวนมีขั้นตอนที่สำคัญครบถ้วน เช่น การแจ้งถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการนำพยานมาสืบ หรือขอให้คณะกรรมการสอบสวนสอบพยานแทนและให้โอกาสชี้แจงหรือคัดค้าน การจัดทำสรุปรายชื่อหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา การให้โอกาสคัดค้านและชี้แจง การสืบพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอ การจัดทำรายงานการสอบสวนและเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และหลักการแห่งดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย เป็นต้น

ขั้นตอนการสอบสวนวินัยมีความสำคัญ เพราะหากมีข้อบกพร่องในขั้นตอนใดหรือมิได้มีการดำเนินการในขั้นตอนใดให้ครบถ้วน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง เพราะเป็นการออกคำสั่งมิชอบได้

-การสรุปความเห็นและรายงานการลงโทษทางวินัย ต้องสรุปรายชื่อข้อเท็จจริงจากการสอบสวนพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา หากฟังว่าผิดวินัยต้องให้เหตุผลที่กำหนดโทษเช่นนั้นด้วย เช่น เหตุผลที่ลงโทษจากใล่ออกเป็นปลดออก เป็นต้น

-ขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการแจ้งคำสั่งลงโทษ เช่น การรายงานตามลำดับชั้นถึง อภพ. เป็นต้น

-ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์กระทำภายในกำหนดเวลา คำวินิจฉัยได้ระบุให้ทราบถึงระยะเวลาถึงสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยฯ

-ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อคัดค้านประเด็นที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างในคำฟ้องแต่ละข้อ ในรายละเอียดที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้อง เช่น สิทธิและเงื่อนไขในการฟ้องคดี อาทิ ระยะเวลาการฟ้องคดี คำสั่งที่นำมาฟ้องไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ความเสียหายและเหตุจำเป็นที่ต้องลงโทษทางวินัย การให้โอกาสในการชี้แจงและคัดค้านข้อกล่าวหา เป็นต้น

๔) ข้อกฎหมายสำหรับการจัดทำสรุปรายชื่อข้อเท็จจริง

๔.๑) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคำสั่งตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัย จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง(คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๓/๒๕๔๖ ,ที่ ๑๗๗/๒๕๔๖ ,ที่ ๔๑๐/๒๕๔๖)

๔.๒) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง การแต่งตั้งคณะกรรมการไม่ชอบด้วยระเบียบ เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑)(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ที่ประชุมใหญ่) ,คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๓๖/๒๕๔๙)

๔.๓) การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง เป็นเพียงกระบวนการภายในที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ผู้ฟ้อง ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง(คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๒/๒๕๔๖)

๔.๔) การฟ้องเพิกถอนคำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๗/๒๕๔๖)

๔.๕) คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นวินัยไม่ร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๑)

๔.๖) การว่ากล่าวตักเตือน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๘๑/๒๕๔๙ ,ที่ ๓๘๐/๒๕๔๙)

๔.๗) ทายาทของผู้ถูกลงโทษอาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางวินัยได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๓/๒๕๔๙)

๔.๘) การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน(คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๘/๒๕๔๙)

๔.๙) ระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๕๓/๒๕๔๙ ,ที่ ๑๑๐/๒๕๔๕ ,ที่ ๒๔๘/๒๕๔๖)

๔.๑๐) การสอบสวนทางวินัยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเป็นการสอบสวนที่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๑๔/๒๕๔๘ ,ที่ อ. ๑๕๓/๒๕๔๗ ,ที่ อ. ๑๖๑/๒๕๔๙ ,ที่ พ. ๒๕/๒๕๖๐)

๔.๑๑) ผลการลงโทษทางวินัยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาโทษทางอาญา(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๗/๒๕๔๗)

๔.๑๒) การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คดีประเภทนี้เป็นกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองและมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้คำสั่งที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นเห็นว่า การออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลโดยหลักนิติธรรม หรือมีเหตุอันทำให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) อาจสรุปเหตุที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ๓ ประการ คือ

-คำสั่งออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีอำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

-คำสั่งออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น กล่าวคือ มิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ โดยขาดขั้นตอนไปบางประการ แม้สาระหรือมูลเหตุในการออกคำสั่งจะชอบ แต่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบและอาจเพิกถอนได้

-คำสั่งออกโดยขัดต่อหลักนิติธรรม ๕ ประการ ได้แก่ ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘ ,ที่ อ. ๑๓๒/๒๕๕๘)

๖ การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการเรียกเงินที่รับไปเกินสิทธิ

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิขอรับเงิน สิทธิประโยชน์ที่ตนพึงมีสิทธิได้รับจากทางราชการ ต่อมาพบในภายหลังว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินจากสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการย่อมมีหน้าที่ต้องคืนเงินที่ได้รับไปจากทางราชการคืนในฐานะลามิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖ ซึ่งอยู่ใน

อำนาจของศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา (แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๕/๒๕๕๙ ,ที่ ๔๓๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)

สิทธิในการเรียกร้องทรัพย์สินฐานลามิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลามิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลนั้นได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลามิควรได้เพียงส่วนที่มีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

- มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลามิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๑ ปีนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้น ๑๐ ปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้เกิดขึ้น

- การเพิกถอนคำสั่งที่โอนคดีให้จ่ายเงินโดยไม่โดยไม่มีสิทธิ ผู้ออกคำสั่งอาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ตามนัย มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินสมควร

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

- ผู้นั้นได้ให้ข้อมูลซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

- ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบัญญัติลามิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

๗ การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง (รายละเอียดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๘)

