

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์การส่งเสริม
กิจการโคนมแห่งประเทศไทย

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ได้มีหนังสือ ส่วนที่
ที่ กษ ๑๙๐๑/๐๔๕๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความ
ว่า

อ.ส.ค. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนางนรา จาริกภากร หัวหน้ากองบริหารงาน
ทั่วไป และต่อมา อ.ส.ค. ได้มีคำสั่งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ที่ ๒๒๕/๒๕๕๒
เรื่อง ลงโทษพนักงาน ลงโทษเลิกจ้างพนักงานดังกล่าว โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ อ.
ส.ค.

พนักงานผู้ถูกลงโทษได้ยื่นอุทธรณ์ขอความเป็นธรรมต่อประธานคณะกรรมการ
อ.ส.ค. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ประธานคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว
แล้ว

มีความเห็นให้เลิกจ้างตามคำสั่งเดิม

ต่อมา ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้น
เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่ทำให้ต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรม

อ.ส.ค. จึงใคร่ขอหารือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. การเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ โดยไม่ต้องพิจารณา
ใหม่จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๒. พนักงานผู้ถูกลงโทษจะร้องขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ ได้หรือไม่
หากไม่ได้ การพิจารณาใหม่จะอ้างข้อกฎหมายมาตราใด

๓. หากมีการเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้าง และรับพนักงานผู้ถูกลงโทษกลับเข้าทำงาน
ตามเดิม จะต้องจ่ายเงินเดือนย้อนหลังนับแต่วันที่มิคำสั่งเลิกจ้าง จนถึงวันรับกลับเข้าทำงานเต็ม
ตามจำนวนเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง และจะต้องเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีระหว่างถูกเลิก
จ้างรวมตลอดถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ ตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้างหรือไม่
อย่างไร

๔. ตามข้อบังคับ อ.ส.ค. ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๗๕ การลงโทษ
พนักงานระดับหัวหน้าแผนกขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อ.ส.ค. การ
พิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการ อ.ส.ค. ตามข้อ ๗๘ การบรรจุ แต่งตั้ง
ถอดถอน

เลื่อนชั้นเงินเดือน เป็นอำนาจของผู้อำนวยการ หากจะดำเนินการตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ เป็นอำนาจของผู้ใดที่จะพิจารณาสั่งการได้ และมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง อ.ส.ค. กับพนักงานเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยอันเป็นการบริหารงานภายใน เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) และ (๓)^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างกันในอนาคตที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามนัยแห่งนิยาม “คำสั่ง

ทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีผลใช้บังคับแก่

ความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว^๓

^๑มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ส.ค. และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงิน

(๓) กำหนดข้อบังคับ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนเงินเดือนและ

ค่าจ้าง ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอนาคตที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรณีที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๕)

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยของ อ.ส.ค. เป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นก็มีความอำนาจที่จะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์

ที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่ไม่ต้องมีการขอให้พิจารณาใหม่

ประเด็นที่สอง เห็นว่า พนักงานผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นคำขอให้

พิจารณาใหม่ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นผู้พิจารณาว่าคำขอดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

ประเด็นที่สาม เห็นว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ข้อหารือในประเด็นนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ และข้อบังคับองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการ

“มาตรา ๕๔ เมื่อผู้กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) ผู้กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมา

ข้อเท็จจริง

หรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อผู้กรณีไม่อาจทราบ

ถึง

เหตุอันในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้

พิจารณาใหม่ได้

“มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคล

ดังกล่าว

ร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

พนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารงานภายใน อ.ส.ค. ดังนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงไม่รับพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า

๔.๑ ผู้ที่จะเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตามมาตรา ๔๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีนี้คือ ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว หรือคณะกรรมการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗^๗ และมาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔

๔.๒ ผู้ที่จะพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีนี้คือ ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ตามมาตรา ๕๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๕

^๖มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้อำนวยการและรอง

ผู้อำนวยการ

ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น