

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผลของการถอนอุทธรณ์เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นลง
: กรณีการถอนอุทธรณ์ผลการประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๐๑๗๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการขอถอนอุทธรณ์กรณีประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ได้ส่งเพิ่มเติมมาภายหลังแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) เทศบาลตำบลหนองบัว จังหวัดอุดรธานี ได้ดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในโครงการประกวดราคาเพื่อจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นขนาดไม่น้อยกว่า ๓ ลูกบาศก์เมตร ตามประกาศเลขที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งการประมูลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ในการประมูลดังกล่าวปรากฏว่า บริษัท เมธา ซัพพลาย จำกัด ซึ่งเป็นผู้ค้าที่ยื่นข้อเสนอรายหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่ผ่านการคัดเลือก ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ บริษัท เมธา ซัพพลายฯ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ต่อเทศบาลตำบลหนองบัว ตามข้อ ๑๗ ของประกาศกระทรวงการคลังฯ ที่กำหนดให้ผู้ค้าที่ไม่ผ่านการคัดเลือกมีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานีอีกทางหนึ่งด้วย สรุปคำอุทธรณ์ได้ว่า ทางบริษัทฯ ได้ยื่นเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามประกาศประกวดราคาแล้ว แต่คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ประกาศผลว่าบริษัทไม่ผ่านการพิจารณาโดยไม่แจ้งเหตุผลในการพิจารณาให้บริษัททราบ จึงขออุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ เพื่อความโปร่งใสในการประกวดราคาและเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของทางราชการ

(๒) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานีได้เสนอคำอุทธรณ์ของบริษัท เมธา ซัพพลายฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีพิจารณาในเบื้องต้นแล้วได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๕.๔/๒/๔๓๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงนายอำเภอเมืองอุดรธานีให้แจ้งเทศบาลตำบลหนองบัวชี้แจงข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินคดีบริษัท เมธา ซัพพลายฯ มาให้จังหวัดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ และให้ชะลอการลงนามในสัญญาจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นไว้ก่อนจนกว่าจะพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ ซึ่งต่อมาเทศบาลตำบลหนองบัวได้มีหนังสือ ที่ อด ๖๒๒๐๒/๑๒ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายอำเภอเมืองอุดรธานี ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุผลในการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ในโครงการจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นสรุปความได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ

ดำเนินการประมูลได้ตรวจสอบคุณสมบัติของบริษัท เมธา ซัพพลายฯ แล้ว เห็นว่า แคตตาล็อก รถกวาดและดูดฝุ่นที่บริษัทยื่นเสนอมาไม่ชัดเจน และไม่ตรงตามประกาศเทศบาลตำบลหนองบัวที่กำหนดลักษณะทั่วไปของรถกวาดและดูดฝุ่น จึงได้ทำหนังสือแจ้งให้บริษัท เมธา ซัพพลายฯ จัดส่ง แคตตาล็อกต้นฉบับมาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งบริษัทฯ ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมมาให้พิจารณา ประกอบด้วยแบบพิมพ์เขียวและแคตตาล็อก โดยอ้างว่าเป็นเอกสารฉบับจริง อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินการประมูลพิจารณาเอกสารดังกล่าวแล้วเห็นว่า รูปรถกวาดและดูดฝุ่นตาม แคตตาล็อก ซึ่งบริษัทฯ อ้างว่าเป็นฉบับจริงนั้นแตกต่างไปจากสำเนาแคตตาล็อกที่บริษัทฯ ได้ยื่น พร้อมซองเอกสารประกวดราคา อีกทั้งแบบพิมพ์เขียวก็มีลักษณะไม่ตรงกัน จึงเป็นเหตุให้เชื่อว่า บริษัทฯ ไม่มีแคตตาล็อกฉบับจริงที่จะนำมาประกอบการพิจารณาตามประกาศของเทศบาล ตำบลหนองบัว ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการดำเนินการประมูลจึงพิจารณาให้บริษัท เมธา ซัพพลายฯ จำกัฏ ไม่ผ่านการคัดเลือกเข้ารับการประมูล และในคราวเดียวกันนี้เทศบาลตำบลหนองบัวได้มี หนังสือ ที่ อด ๖๒๒๐๒/๑๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงบริษัท เมธา ซัพพลายฯ ชี้แจงให้ ทราบถึงเหตุผลในการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน กับที่ได้แจ้งต่อนายอำเภอเมืองอุดรธานีข้างต้น

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัท เมธา ซัพพลายฯ แล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ มิได้ทำหนังสือแจ้งให้บริษัทฯ ทราบ ข้อเท็จจริงและเหตุผล ในการพิจารณาเป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกเนื่องจากมีมาตรฐานทางเทคนิค ไม่ครบถ้วนภายในเวลาอันควร จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการ ประมูลฯ ดำเนินการไม่ถูกต้องตามนัยข้อ ๑๖ (๖) ของประกาศกระทรวงการคลังฯ ที่กำหนดให้ คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ดำเนินการแจ้งผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกให้ทราบข้อเท็จจริงและ เหตุผลในการพิจารณา โดยจังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๕.๔/๑๕๖๖ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายอำเภอเมืองอุดรธานีให้แจ้งเทศบาลตำบลหนองบัวให้ดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ต่อไป และในคราวเดียวกันนี้จังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๕.๔/๑๕๖๗ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้บริษัท เมธา ซัพพลายฯ ทราบด้วย

(๔) ต่อมาบริษัท เมธา ซัพพลายฯ จำกัฏ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลหนองบัว ขอลอนหนังสืออุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ อุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ โดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า เทศบาล ตำบลหนองบัวได้มีหนังสือชี้แจงเหตุผลผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ให้ บริษัทฯ ทราบโดยชัดเจนและถูกต้องแล้ว ซึ่งบริษัทฯ ได้พิจารณาเหตุผลดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ได้พิจารณาถูกต้องตามประกาศกระทรวงการคลังฯ และเป็น ธรรมแล้ว บริษัทฯ จึงไม่ติดใจอุทธรณ์ผลการพิจารณาอีก จึงขอถอนหนังสืออุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ โดยต่อมานายอำเภอเมืองอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๕.๖/๙๑๔ ลงวันที่ ๘

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงจังหวัดอุดรธานีแจ้งให้ทราบว่า บริษัท เมธา ซัพพลายฯ ได้ขอถอนหนังสือ
อุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ

(๕) จังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นความว่า
จังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท เมธา ซัพพลายฯ ที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของ
คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในโครงการประกวดราคาเพื่อจัดซื้อรถ
กวาดและดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว ที่มีได้แจ้งเหตุผลของการไม่ผ่านการพิจารณา
คุณสมบัติให้บริษัทฯ ทราบ โดยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลดำเนินการไม่ถูกต้อง
ตามนัยข้อ ๑๖ (๖) ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการ
ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ฯ และได้แจ้งให้เทศบาลตำบลหนองบัวพิจารณาดำเนินการตาม
อำนาจหน้าที่แล้ว อย่างไรก็ดี ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ขอถอนอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่ามีความเข้าใจ
คลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงและไม่ตั้งใจในการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ
ของเทศบาลตำบลหนองบัวอีก

จังหวัดได้พิจารณาโดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง
การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ (กรณีการถอนอุทธรณ์)
(เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๑๔) แล้ว เห็นว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเป็น
ที่สุดในทางปกครอง และถือเป็นคุณสมบัติขั้นแรกทางราชการ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาว่าผู้อุทธรณ์
สามารถขอถอนอุทธรณ์ได้แล้ว แต่เมื่อผลการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคุณสมบัติขั้น
ทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ควรอนุญาตให้ถอนอุทธรณ์ หรือถ้าพิจารณาว่าการขอถอน
อุทธรณ์เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยอุทธรณ์สิ้นสุดแล้วนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจพิจารณาคำ
ขอถอนอุทธรณ์ ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาในทางใดย่อมไม่มีผลให้มีการถอนอุทธรณ์ได้ จึงไม่มี
เหตุผลความจำเป็นที่จะยกคำขอถอนอุทธรณ์ขึ้นมานับวินิจฉัย จังหวัดจึงขอหารือว่าความเห็นของ
จังหวัดถูกต้องหรือไม่

(๖) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามี
ประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่ว่า คู่กรณีได้ขอถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยัง
มิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยกคำขอถอนอุทธรณ์นั้นขึ้นมาพิจารณา
และต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองตาม
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตาม
พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นมาแล้วและผู้มีอำนาจ
พิจารณาอุทธรณ์ยังไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในแง่กระบวนการ ขั้นตอน
รวมทั้งรูปแบบในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่ง
ทางปกครองที่ต้องมีการร้องขอจากคู่กรณี ซึ่งเมื่อคู่กรณีได้ขอถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจ
พิจารณาอุทธรณ์ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมถือว่าคู่กรณีไม่ประสงค์อุทธรณ์คำสั่งทาง

ปกครองนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจให้คู่กรณีถอนอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นมาก่อนนั้นแต่ประการใด

ประเด็นที่ว่า คู่กรณีได้ขอถอนอุทธรณ์หลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยกคำขอถอนอุทธรณ์นั้นขึ้นมาพิจารณาและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้วินิจฉัยไปแล้วหรือไม่ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเป็นที่สุดท้ายในฝ่ายปกครองและมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะผู้นั้นได้รับแจ้งตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และทำให้คู่กรณีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ น่าจะมีวัตถุประสงค์มิให้คำสั่งทางปกครองถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ต้องยกคำขอถอนอุทธรณ์ซึ่งได้ยื่นภายหลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วขึ้นมาพิจารณาแต่ประการใด อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะพ้นกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายดังกล่าวหรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ก็อาจนำคำขอถอนอุทธรณ์มาเป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เนื่องจากข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิของผู้ขอถอนอุทธรณ์ ตลอดจนอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์ในระหว่างการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยุติการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้หากมีเหตุอันสมควร เห็นว่า กรณีที่บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้อย่างใดแล้ว ผลของการถอนอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในบทบัญญัติกฎหมายนั้น ส่วนกรณีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มิได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ มีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คู่กรณีผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิถอนอุทธรณ์ได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไว้ในเรื่องเสรีที่ ๓๔/๒๕๑๔^๑ สรุปได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีได้กำหนดเกี่ยวกับการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ มิได้หมายความว่า เป็นการห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์ขอถอนอุทธรณ์ของตนได้เสียเลย เมื่อการอุทธรณ์เป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่งของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ชอบที่จะไม่อุทธรณ์หรือถอนอุทธรณ์ได้ ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่ก็มิได้บัญญัติห้ามมิให้มีการถอนอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตน โดยหลักแล้วคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยการไม่ยื่นอุทธรณ์หรือขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว ส่วนประเด็นว่าการถอนอุทธรณ์จะมีผลอย่างไรต่ออุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า โดยที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เริ่มต้นขึ้นด้วยการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี ดังนั้น หากคู่กรณีไม่ประสงค์ที่จะอุทธรณ์ต่อไปและถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นตามมาตรา ๔๔^๒ ประกอบกับมาตรา ๔๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือในชั้นการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ วรรคสาม^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๑บันทึก เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ (การถอนอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐๔) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๘๐๒/๑๙๘๘ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และ ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ข้างต้น

ปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การถอนอุทธรณ์ย่อมมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการถอนอุทธรณ์จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่ก็ไม่ได้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้เองไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์ตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ อันเป็นอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ก็อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ส่วนกรณีที่เป็นกรอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับอื่นที่มีใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และตามขั้นตอนการอุทธรณ์ของกฎหมายฉบับนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นเจ้าหน้าที่อื่นที่มีใช้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ด้วยตนเอง หากมีการถอนอุทธรณ์เป็นผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่อาจก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจดำเนินการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นต่อไปได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกัน อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์ภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำขอถอนอุทธรณ์และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมเป็นอันเสร็จสิ้นลง กรณีจึงล่วงพ้นขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ ปัญหา ที่หารือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท เมธา ซัพพลาย จำกัด ซึ่งเป็นผู้ค้าที่ไม่ผ่านการคัดเลือกใน การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในโครงการจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลหนองบัว ขออนุญาตหนังสืออุทธรณ์ผล การพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ

^๔มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือไม่ ได้ยังตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ภายหลังจากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังบริษัท เมธา ซัพพลายฯ ด้วยแล้ว กรณีจึงล่วงพ้นขั้นตอนที่บริษัท เมธา ซัพพลายฯ จะถอนอุทธรณ์ได้ นายกเทศมนตรีตำบลหนองบัวจึงต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์ดังกล่าว

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑