

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๙๐๑/๐๔๔๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า อ.ส.ค. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนางนรา จาริกภากร หัวหน้ากองบริหารงานทั่วไป และต่อมา อ.ส.ค. ได้มีคำสั่งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ที่ ๒๒๕/๒๕๕๒ เรื่อง ลงโทษพนักงาน ลงโทษเลิกจ้างพนักงานดังกล่าว โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ อ.ส.ค.

พนักงานผู้ถูกลงโทษได้ยื่นอุทธรณ์ขอความเป็นธรรมต่อประธานคณะกรรมการ อ.ส.ค. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ประธานคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วมีความเห็นให้เลิกจ้างตามคำสั่งเดิม

ต่อมา ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่ทำให้ต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรม

อ.ส.ค. จึงใคร่ขอหารือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. การเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ โดยไม่ต้องพิจารณาใหม่จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๒. พนักงานผู้ถูกลงโทษจะร้องขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ ได้หรือไม่ หากไม่ได้ การพิจารณาใหม่จะอ้างข้อกฎหมายมาตราใด

๓. หากมีการเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้าง และรับพนักงานผู้ถูกลงโทษกลับเข้าทำงานตามเดิม จะต้องจ่ายเงินเดือนย้อนหลังนับแต่วันที่มิคำสั่งเลิกจ้าง จนถึงวันรับกลับเข้าทำงานเต็มตามจำนวนเงินเดือนที่ได้รับในขณะเลิกจ้าง และจะต้องเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีระหว่างถูกเลิกจ้างรวมตลอดถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ ตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้างหรือไม่ อย่างไร

๔. ตามข้อบังคับ อ.ส.ค. ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๗๕ การลงโทษพนักงานระดับหัวหน้าแผนกขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อ.ส.ค. การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการ อ.ส.ค. ตามข้อ ๗๘ การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขึ้นเงินเดือน เป็นอำนาจของผู้อำนวยการ หากจะดำเนินการตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ เป็นอำนาจของผู้ใดที่จะพิจารณาสั่งการได้ และมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง อ.ส.ค. กับพนักงานเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยอันเป็นการบริหารงานภายใน เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) และ (๓)^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างกันในส่วนที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามนัยแห่งนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีผลใช้บังคับแก่ความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว^๓

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยของ อ.ส.ค. เป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นก็มีอำนาจที่จะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่ไม่ต้องมีการขอให้พิจารณาใหม่

ประเด็นที่สอง เห็นว่า พนักงานผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

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

๑ล๑

๑ล๑

(๒) กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงิน

(๓) กำหนดข้อบังคับ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนเงินเดือนและค่าจ้าง ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

๑ล๑

๑ล๑

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑ล๑

๑ล๑

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

^๔มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นผู้พิจารณาว่าคำขอดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

ประเด็นที่สาม เห็นว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ข้อหารื้อในประเด็นนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ และข้อบังคับองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารงานภายใน อ.ส.ค. ดังนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงไม่รับพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า

๔.๑ ผู้ที่จะเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตามมาตรา ๔๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีนี้คือ ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวหรือคณะกรรมการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุอันในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

“มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๑.ล๑

๑.ล๑

“มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

๑.ล๑

๑.ล๑

ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗^๗ และมาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔

๔.๒ ผู้ที่จะพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีนี้คือ ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ตาม
มาตรา ๕๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้อำนวยการและรอง
ผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น