



ที่ ศป ๐๐๒๑/๗๒๑

สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของ
หน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

ด้วยสำนักงานศาลปกครองมีภารกิจตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทาง
การปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองเห็นถึงความสำคัญ
ในการกำหนดแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยชอบ
ด้วยกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนอันเกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับ
เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๖) การบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวก
แก่ประชาชน จึงเห็นเป็นการสมควรเสนอเรื่องรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอ
แนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ มาเพื่อนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีในฐานะ
หัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑๒) แห่งพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือเพื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอ
คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่เสนอ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ
ทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง ในข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง
ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ
ตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง

/กับการออก...

กับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการทําสัญญาทางปกครอง โดยมีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองและแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนำเสนอในรายงานประจำปีของสำนักงานศาลปกครองมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับทราบแนวปฏิบัติจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติราชการที่ดี มีคุณภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม อันนำไปสู่การสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นแก่สังคมอย่างยั่งยืน

๑.๒ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี และรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นประจำทุกปี โดยแจ้งแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน รวมถึงห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวม ๙,๐๐๐ หน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่จะส่งเสริมการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ถูกต้อง และลดข้อโต้แย้งในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

แม้ว่าสำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี และรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐทราบเป็นประจำทุกปี โดยจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน รวมถึงห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จำนวน ๙,๐๐๐ หน่วยงาน แต่ปรากฏว่ายังมีการนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีลักษณะเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือยังมิได้ศึกษาถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่ให้ทราบ ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำ “รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ” เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณามีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการตามที่ปรากฏในรายงานนี้

๓. สารสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการจำนวน ๒ กรณี อันได้แก่

๓.๑ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๒) มีสาระสำคัญว่า การออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนของการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาโดยกำหนดห้ามมิให้ทนายความและหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นการออกระเบียบที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้

เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากความเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกระเบียบฉบับพิพาท จึงเห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทบทวนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองว่า มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองให้แก่คู่กรณีหรือไม่ หากมี เห็นควรสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเสนอเรื่องเพื่อให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓ ดังที่กล่าวมา

๓.๒ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒) มีสาระสำคัญว่า การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยในส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณ หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกกฎหมายลำดับรองขัดกับหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ห้ามมิให้สาเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวน ในกรณีนี้ สำนักงานศาลปกครองมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นสองประการ คือ ประการแรก การออกกฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น เห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำชับให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทบทวนกฎหมายลำดับรองและหรือข้อบังคับของตนว่า มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง และในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดจะออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับฉบับใหม่ให้ศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด สำหรับประการที่สองนั้น เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการอื่น ๆ เห็นควรเสนอว่า ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำกฎหมายลำดับรองฉบับใดมาทบทวนตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้อำนาจไว้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วยว่า เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองฉบับนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหรือที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ก็ให้เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว หรือหากเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ก็อาจเสนอแนะผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) อันจะเป็นการบูรณาการในการทบทวนกฎหมายลำดับรองอย่างแท้จริง

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

ตามเหตุผลที่เรียนมาดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๔.๑ รับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

๔.๒ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ
ในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงาน
ของรัฐข้างต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางสมฤดี จัญญศิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

โทร ๐ ๒๑๔๑ ๐๖๑๘ (โทรศัพท์สายด่วน “๑๓๕๕”)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ songserm2022@gmail.com