

ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ ก ๗๓๑



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑

เรื่อง การหารือเกี่ยวกับการขอถอนอุทธรณ์ กรณีประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการจัดซื้อ
รถกวาดและคูฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดอุดรธานี)

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๕/๔๑๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑

ด้วยจังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นความว่า จังหวัด
ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของบริษัท เมธา ซัพพลาย จำกัด ที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของคณะกรรมการ
ดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในโครงการประกวดราคาเพื่อจัดซื้อรถกวาดและคูฝุ่นของ
เทศบาลตำบลหนองบัว ที่มีได้แจ้งเหตุผลของการไม่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ต่อมา
ผู้อุทธรณ์ขอถอนอุทธรณ์ดังกล่าว แต่จังหวัดเห็นว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเป็นที่สุด
ในทางปกครอง ไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะยกคำขอถอนอุทธรณ์ขึ้นวินิจฉัย จังหวัดจึงขอหารือว่า ความเห็น
ของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าข้อหารือดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย
ที่สำคัญอันเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงได้หารือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิधिปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง โดยคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในปัญหาเช่นว่านั้นแล้ว
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดแจ้งสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ ตลอดจนองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายจรินทร์ จักกะพาก)

รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนคดี

โทร. ๐-๒๒๔๑-๕๐๐๐ ต่อ ๕๒๔๓

โทรสาร. ๐-๒๒๔๑-๕๐๓๔ - ๖

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”

๗๕

กต
๒๙/๕๕ ๖๗

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 เลขรับ..... 21661
 วันที่ 24 เม.ย. 2551
 เวลา.....น.

ที่ นร ๐๙๐๕/๔๑๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓๘๕/๑๔ ถนนสามเสน
 สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
 เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
 เลขรับ..... 1295
 วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ 24 เม.ย. 2551
 เวลา.....น.

๒๑ เมษายน ๒๕๕๑

เรื่อง ทาหรือการขออนุญาตกรณีประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการจัดซื้อรถกวาดและ
 ดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๒๗๘
 ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผลของการขออนุญาต
 เมื่อกระบวนการพิจารณาอนุมัติเสร็จสิ้นลง : กรณีการขออนุญาตผลการประกวดราคา
 ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ขอหารือเกี่ยวกับการขออนุญาต
 กรณีประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว
 และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจง
 ข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว
 และมีความเห็นปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้ส่งมาด้วยนี้
 จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วนคดี
 เลขรับ..... ๒๘๖
 วันที่ ๒๕ เม.ย. ๕๑
 เวลา.....

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

สำนักกฎหมายปกครอง

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๐๙๕๑-๘ ต่อ ๓๑๐๙ (นายเอกฤทธิ์)

โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๕๙๘๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

๒๕/๔.๕๑

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผลของการถอนอุทธรณ์เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นลง
: กรณีการถอนอุทธรณ์ผลการประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๕.๔/๑๐๑๗๐ 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 ประกาศผลว่า บริษัทไม่ผ่านการพิจารณาโดยไม่แจ้งเหตุผลในการพิจารณาให้บริษัททราบ จึงขออุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ เพื่อความโปร่งใสในการประกวดราคาและเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของทางราชการ

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

เห็นว่า แคนตาลีอกรถกวาดและดูดฝุ่นที่บริษัทยื่นเสนอมาไม่ชัดเจน และไม่ตรงตามประกาศเทศบาลตำบลหนองบัวที่กำหนดลักษณะทั่วไปของรถกวาดและดูดฝุ่น จึงได้ทำหนังสือแจ้งให้บริษัท เมธา ซัพพลายฯ จัดส่งแคนตาลีอกรถต้นฉบับมาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งบริษัทฯ ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมมาให้พิจารณา ประกอบด้วยแบบพิมพ์เขียวและแคนตาลีอกรถ โดยอ้างว่าเป็นเอกสารฉบับจริง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ พิจารณาเอกสารดังกล่าวแล้วเห็นว่า รูปรถกวาดและดูดฝุ่นตามแคนตาลีอกรถที่บริษัทฯ อ้างว่าเป็นฉบับจริงนั้นแตกต่างไปจากสำเนาแคนตาลีอกรถที่บริษัทฯ ได้ยื่นพร้อมซองเอกสารประกวดราคา อีกทั้งแบบพิมพ์เขียวก็มีลักษณะไม่ตรงกัน จึงเป็นเหตุให้เชื่อได้ว่าบริษัทฯ ไม่มีแคนตาลีอกรถฉบับจริงที่จะนำมาประกอบการพิจารณาตามประกาศของเทศบาลตำบลหนองบัว ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ จึงพิจารณาให้บริษัท เมธา ซัพพลายฯ จำกัด ไม่ผ่านการคัดเลือกเข้ารับการประมูล และในคราวเดียวกันนี้เทศบาลตำบลหนองบัวได้มีหนังสือ ที่ อด ๖๒๒๐๒/๑๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงบริษัท เมธา ซัพพลายฯ ซึ่งแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลในการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับที่ได้แจ้งต่อนายอำเภอเมืองอุดรธานีข้างต้น

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัท เมธา ซัพพลายฯ แล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ มิได้ทำหนังสือแจ้งให้บริษัทฯ ทราบข้อเท็จจริงและเหตุผลในการพิจารณาเป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกเนื่องจากมีมาตรฐานทางเทคนิคไม่ครบถ้วนภายในเวลาอันควร จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ดำเนินการไม่ถูกต้องตามนัยข้อ ๑๖ (๖) ของประกาศกระทรวงการคลังฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ดำเนินการแจ้งผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกให้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุผลในการพิจารณา โดยจังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๔๕.๔/๑๕๖๖ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายอำเภอเมืองอุดรธานีให้แจ้งเทศบาลตำบลหนองบัวให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และในคราวเดียวกันนี้จังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๔๕.๔/๑๕๖๗ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้บริษัท เมธา ซัพพลายฯ ทราบด้วย

(๔) ต่อมาบริษัท เมธา ซัพพลายฯ จำกัด ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลหนองบัว ขอดอนหนังสืออุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่อุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ โดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า เทศบาลตำบลหนองบัวได้มีหนังสือชี้แจงเหตุผลผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ให้บริษัทฯ ทราบโดยชัดเจนและถูกต้องแล้ว ซึ่งบริษัทฯ ได้พิจารณาเหตุผลดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ได้พิจารณาถูกต้องตามประกาศกระทรวงการคลังฯ และเป็นธรรมแล้ว บริษัทฯ จึงไม่ติดใจอุทธรณ์ผลการพิจารณาอีก จึงขอดอนหนังสืออุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ โดยต่อมานายอำเภอเมืองอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๔๕.๖/๙๑๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงจังหวัดอุดรธานีแจ้งให้ทราบว่า บริษัท เมธา ซัพพลายฯ ได้ขอดอนหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ

(๕) จังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นความว่า จังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท เมธา ซัพพลายฯ ที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในโครงการประกวดราคาเพื่อจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว ที่มีได้แจ้งเหตุผลของการไม่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติให้บริษัทฯทราบ โดยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการประมูลดำเนินการไม่ถูกต้องตามนัยข้อ ๑๖ (๖) ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ฯ และได้แจ้งให้เทศบาลตำบลหนองบัวพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ขอถอนอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่ามีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงและไม่ตั้งใจในการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ ของเทศบาลตำบลหนองบัวอีก

จังหวัดได้พิจารณาโดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ (กรณีการถอนอุทธรณ์) (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๑๕) แล้ว เห็นว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเป็นที่สุดในทางปกครอง และถือเป็นคุณประโยชน์แก่ทางราชการ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาว่าผู้อุทธรณ์สามารถขอถอนอุทธรณ์ได้แล้ว แต่เมื่อผลการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคุณประโยชน์แก่ทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ควรอนุญาตให้ถอนอุทธรณ์ หรือถ้าพิจารณาว่าการขอถอนอุทธรณ์เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยอุทธรณ์สิ้นสุดแล้วนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจพิจารณาคำขอถอนอุทธรณ์ ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาในทางใดย่อมไม่มีผลให้มีการถอนอุทธรณ์ได้ จึงไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะยกคำขอถอนอุทธรณ์ขึ้นมาวินิจฉัย จังหวัดจึงขอหารือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่

(๖) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่ว่า คู่กรณีได้ขอถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยกคำขอถอนอุทธรณ์นั้นขึ้นมาพิจารณาและต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นมาแล้วและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่กระบวนการ ขั้นตอน รวมทั้งรูปแบบในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการร้องขอจากคู่กรณี ซึ่งเมื่อคู่กรณีได้ขอถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมถือว่าคู่กรณีไม่ประสงค์อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจให้คู่กรณีถอนอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นมาก่อนนั้นแต่ประการใด

ประเด็นที่ว่า คู่กรณีได้ขอถอนอุทธรณ์ภายหลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยกคำขอถอนอุทธรณ์นั้นขึ้นมาพิจารณาและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้วินิจฉัยไปแล้วหรือไม่ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยอมเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครองและมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะผู้นั้นได้รับแจ้งตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และทำให้คู่กรณีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ น่าจะมีวัตถุประสงค์มิให้คำสั่งทางปกครองถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ต้องยกคำขอถอนอุทธรณ์ซึ่งได้ยื่นภายหลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วขึ้นมาพิจารณาแต่ประการใด อย่างไรก็ตามโดยที่มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะพ้นกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายดังกล่าวหรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ก็อาจนำคำขอถอนอุทธรณ์มาเป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เนื่องจากข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ขอถอนอุทธรณ์ ตลอดจนอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

๑) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์ในระหว่างการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยุติการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้หากมีเหตุอันสมควร เห็นว่า กรณีที่บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้อย่างใดแล้ว ผลของการถอนอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในบทบัญญัติกฎหมายนั้น ส่วนกรณีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ มีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คู่กรณีผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิถอนอุทธรณ์ได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๑๔^๑ สรุปได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีได้กำหนดเกี่ยวกับการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ มิได้หมายความว่าจะเป็นการห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์ขอถอนอุทธรณ์ของตนได้เสียเลย เมื่อการอุทธรณ์เป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่งของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ชอบที่จะไม่อุทธรณ์หรือถอนอุทธรณ์ได้ ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯจะมีได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้

^๑บันทึก เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ (การถอนอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐๔) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๔๐๒/๑๙๕๕ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แต่ก็มีได้บัญญัติห้ามมิให้มีการถอนอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะขอให้เจ้าหน้าที่ที่ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตน โดยหลักแล้วคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยการไม่ยื่นอุทธรณ์หรือขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว ส่วนประเด็นว่าการถอนอุทธรณ์จะมีผลอย่างไรต่ออุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า โดยที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เริ่มต้นขึ้นด้วยการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี ดังนั้น หากคู่กรณีไม่ประสงค์ที่จะอุทธรณ์ต่อไปและถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นตามมาตรา ๔๔^๖ ประกอบกับมาตรา ๔๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือในชั้นการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ วรรคสาม^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การถอนอุทธรณ์ย่อมมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการถอนอุทธรณ์จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่ก็ไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง

^๖ มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๔ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาค่าอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับค่าอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับค่าอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ข้างต้น

^๙ มาตรา ๔๔ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

ได้เองไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์ตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ อันเป็นอำนาจทั่วไปในการควบคุม ตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ก็อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ส่วนกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับอื่นที่มีใช้กฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และตามขั้นตอนการอุทธรณ์ของกฎหมายฉบับนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์เป็นเจ้าหน้าที่อื่นที่มีใช้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯที่จะทบทวนและแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ด้วยตนเอง หากมีการถอนอุทธรณ์เป็นผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะขัดด้วยกฎหมาย หรือชอบ ด้วยกฎหมายแต่อาจก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจ ดำเนินการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณา ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นต่อไปได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกัน อันเป็นประโยชน์แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์ภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำขอถอนอุทธรณ์และเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมเป็นอันเสร็จสิ้นลง กรณีจึงล่วงพ้นขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ ปัญหา ที่หารือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท เมธา ซัพพลาย จำกัด ซึ่งเป็นผู้ค้าที่ไม่ผ่านการคัดเลือกใน การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในโครงการจัดซื้อรถกวาดและดูดฝุ่นของเทศบาลตำบลหนองบัว ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลหนองบัว ขอถอนหนังสืออุทธรณ์ผล การพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินการประมูลฯภายหลังจากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังบริษัท เมธา ซัพพลายฯด้วยแล้ว กรณีจึงล่วงพ้นขั้นตอนที่บริษัท เมธา ซัพพลายฯ จะถอนอุทธรณ์ได้ นายกเทศมนตรีตำบลหนองบัวจึงต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์ดังกล่าว *)



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑