

บทที่ ๕

คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง

๑. บุคคลที่เป็นคู่กรณี

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้คำนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ไว้ดังนี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง”

มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๔๕} ว่า โดยหลักแล้วบุคคลทุกคนที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้แล้ว ไม่ว่าจะโดยการเป็นผู้เริ่มให้เกิดการพิจารณาทางปกครองขึ้นหรือเข้ามาในภายหลังที่การพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้วก็ได้ โดยศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ ได้ยกตัวอย่างของการเป็นคู่กรณีไว้ดังต่อไปนี้

- นาย ก. ต้องการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญฯ) แต่การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมีกฎหมายควบคุมโดยห้ามตั้งก่อนได้รับอนุญาต (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕) การที่ต้องขออนุญาตเป็นการไม่มีอิสระในการประกอบอาชีพ กรณีเป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพแล้ว นาย ก. จึงอาจยื่นคำขอขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้ นาย ก. จึงเป็นคู่กรณีคนหนึ่ง

- นาย ข. ผู้มีบ้านพักอาศัยอยู่ใกล้กับที่ดินที่นาย ก. ยื่นคำขอขออนุญาตตั้งโรงงานเมื่อทราบข่าวการจะตั้งโรงงานของนาย ก. นาย ข. เห็นว่าความเป็นอยู่อย่างสงบของตนอาจ

^{๔๕} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๐-๒๕๒

ถูกกระทบกระเทือนจากเสียงดังของโรงงานนั้น นาย ข. ก็อาจคัดค้านการขอตั้งโรงงานของ นาย ก. โดยยื่นหนังสือคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตั้งโรงงานได้ นาย ข. จึงเป็น คู่กรณีอีกคนหนึ่ง

- นาย ค. ซึ่งมีบ้านพักอาศัยอยู่ติดกับโรงงานเช่นกัน แต่มิได้ทราบข่าวการจะตั้ง โรงงานของนาย ก. มาก่อน แต่ในระหว่างการพิจารณา เจ้าหน้าที่เห็นว่าทำให้ตั้งโรงงานคง จะมีผลกระทบต่อ นาย ค. เจ้าหน้าที่จึงแจ้งให้นาย ค. ทราบและเชิญให้มาแสดงความคิดเห็นว่าจะ คัดค้านหรือไม่ อย่างไร นาย ค. ก็ถือว่าเป็นคู่กรณีอีกคนหนึ่ง

- นาย ง. อยู่อาศัยคนละจังหวัด แต่เป็นผู้ทำงานให้กับชมรมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดย เห็นว่าโรงงานที่ นาย ก. จะสร้างขึ้นนั้นเป็นโรงงานที่จะก่อมลภาวะที่ไม่เหมาะสม นาย ง. จึง ยื่นหนังสือคัดค้านการจะอนุญาตให้ตั้งโรงงานประเภทนั้น

โดยสรุป ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาย่อมเป็นคู่กรณีได้ทั้งนั้น ไม่ว่าจะ ยื่นเข้ามาเองหรือเจ้าหน้าที่เรียกเข้ามา และไม่ว่าสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน มากน้อยเพียงใด

คณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาได้ หากมีกรณี ที่เกี่ยวกับสิทธิของคณะบุคคลนั้น เช่น คณะบุคคลร่วมกันจัดทำหนังสือออกจำหน่ายในนาม ของคณะบุคคล แต่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าหนังสือนั้นต้องห้ามตามกฎหมายและ ดำเนินการพิจารณาเพื่อสั่งให้งดจำหน่าย คนหนึ่งคนใดในคณะบุคคลนั้นอาจโต้แย้งเข้ามาเป็น คู่กรณีได้

๒. ความสามารถของคู่กรณี

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๔๖} ว่าบุคคล จะกระทำการใด ๆ ทางกฎหมายได้ จะต้องมีความสามารถ ซึ่งกฎหมายแพ่งจะวางหลักทั่วไป ว่า บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว (อายุ ๒๐ ปี) เป็นผู้มีความสามารถ (มาตรา ๑๙ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ส่วนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถ ล้วนเป็นผู้มีความสามารถโดยจำกัดและมีความสามารถกระทำการเพียงบางกรณี แต่บุคคล ต่าง ๆ จะมีความสามารถกระทำการเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้เพียงใดนั้น มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

^{๔๖} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๒

“มาตรา ๒๒ ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น

(๑) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(๒) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา ๒๑ โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(๔) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๔๗} ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ดังกล่าวข้างต้นไว้^{๔๗} ดังนี้

(๑) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ กรณีนี้เป็นหลักปกติ เมื่อเป็นที่ยอมรับในกฎหมายแพ่ง จึงเป็นที่ยอมรับในกฎหมายปกครองด้วย

(๒) ผู้ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้จะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามกฎหมายแพ่งก็ตาม กรณีนี้ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดเช่นใด ก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น บุคคลอายุ ๑๘ ปีขึ้นไปอาจยื่นขอรับใบอนุญาตขับรถชั่วคราวได้ตามมาตรา ๔๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

(๓) นิติบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งจะต้องกระทำการโดยผ่านผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(๔) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามหลักกฎหมายแพ่งก็ตาม กรณีนี้เป็นการเพิ่มจากหลักปกติ แต่เดิมมาในทางปกครองก็ยึดหลักตามกฎหมายแพ่งเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้ไม่มีความสามารถตามกฎหมายแพ่งจึงกระทำการใด ๆ ไม่ได้ ทั้งที่โดยสภาพจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเพื่อพิทักษ์สิทธิของตน เช่น การยื่นขอคัดสำเนาทะเบียน

^{๔๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๒-๒๕๓

บ้านส่วนของตน เป็นต้น ดังนั้น หากการใดสมควรยกเว้นหลักปกติของกฎหมายแพ่ง ก็อาจประกาศตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

๓. การกระทำการโดยตัวแทน

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๔๘} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๔๙} ว่า บุคคลทุกคนไม่อาจทำการทุกอย่างด้วยตนเองได้ การให้คนอื่นทำการแทนได้จึงเป็นเรื่องจำเป็นเพราะทำให้เกิดความสะดวกขึ้น การมีตัวแทนในการพิจารณาทางปกครองเกิดขึ้นได้ ๒ ประการคือ

๓.๑ ตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว

มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔ คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว”

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๕๐} ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๒๔ ดังกล่าวข้างต้นไว้^{๕๑} ว่า เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ จึงเป็นสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินการโดยผ่านตัวแทน ในการนี้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยสัมพันธ์กับตัวแทนโดยตรง จะเรียกให้คู่กรณีกระทำการอย่างนั้นอย่างนี้ไม่ได้เพราะได้มอบอำนาจตั้งตัวแทนไว้แล้ว เว้นแต่ในกรณีใดที่คู่กรณี “มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเอง” เจ้าหน้าที่จึงจะติดต่อกับคู่กรณีโดยตรงได้ แต่ต้องแจ้งให้ตัวแทนทราบด้วย

^{๔๘} ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๓

^{๔๙} ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๕๓-๒๕๔

กรณี “มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเอง” นั้นได้แก่ การขอให้การ ในฐานะพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีประสบมาด้วยตนเอง หรือขอให้คู่กรณีมายืนยัน ความหมายของคำขอที่ได้ยื่นไว้ก่อนตั้งตัวแทนเพื่อความมั่นใจในขอบเขตของปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีและตัวแทนนอกจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะใน พระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องตัวแทนในประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ด้วย

แม้คู่กรณีจะตั้งตัวแทนมา หากปรากฏว่าตัวแทนไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น เพียงพอ เช่น ซักถามแล้ว ตอบไม่ได้ หรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของตัวแทน เช่น ดำเนินการผิดพลาดบกพร่องอันอาจทำให้คู่กรณีเสียหาย มาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบ ส่วนคู่กรณีจะตัดสินใจอย่างไร ก็ เป็นเรื่องที่จะต้องรับผิดชอบตนเองเพราะได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว

ตามหลักกฎหมายแพ่ง ความเป็นตัวแทนโดยปกติระงับลง เมื่อตัวการตายหรือ ไร้ความสามารถหรือล้มละลาย (มาตรา ๘๒๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ใน การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น หากยึดหลักดังกล่าว ก็จะไม่สะดวกแก่ฝ่ายเอกชน ที่มาเกี่ยวข้อง เพราะต้องตั้งตัวแทนใหม่และอาจก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินการพิจารณา ทางปกครองด้วย เพราะอาจต้องรอการดำเนินการไว้เพื่อให้โอกาสแก่คู่กรณีคนใหม่ ประกอบ กับฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยดูแลประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๒๔ วรรคสองแห่ง พระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๔ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัตินี้จึงวางหลักให้การตั้งตัวแทนเพื่อ กระทำการในการพิจารณาทางปกครองไม่ระงับลง แม้ว่าคู่กรณีจะถึงแก่ความตายหรือ ความสามารถของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เช่น เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือล้มละลาย หรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในกรณีบริษัทจำกัดอาจมีการ แต่งตั้งกรรมการบริษัทขึ้นใหม่ เป็นต้น เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายจะถอนการแต่งตั้งตัวแทน ซึ่ง “ผู้สืบสิทธิตามกฎหมาย” ในที่นี้หมายถึงผู้อาจรับมรดกความเข้ามาเป็นผู้ใช้สิทธิในความ เป็นคู่กรณีแทนต่อไป เช่น เป็นทายาทโดยธรรม เป็นผู้รับโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง เป็นบริษัท จากการควบเข้ากันของบริษัทเดิม ทั้งนี้ ขึ้นกับลักษณะของแต่ละเรื่อง

๓.๒ ตัวแทนร่วมของคู่กรณีเกิน ๕๐ คน

มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมี คู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการ

ระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความเป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของกลุ่มเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีการส่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น แต่งตั้งบุคคลที่มีคู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไป ด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไว้ว่า ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่มีชาวบ้านซึ่งเดือดร้อนเป็นจำนวนหลายคน และไม่ใคร่จะมีความรู้ในการดำเนินการในการพิจารณาทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่จะต้องติดต่อกับคู่กรณีทุกรายเป็นราย ๆ ไป ก็จะมียุ่งยากเพราะต้องทำหนังสือโต้ตอบข้อความอย่างเดียวกันถึงทุกคน และการจะให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งหมด ก็จะทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า ทั้ง ๆ ที่รูปเรื่องในกรณีนั้นมีมูลเหตุเดียวกันและข้อเท็จจริงเดียวกัน เช่น ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานกำจัดขยะทางเคมี ชาวบ้านรอบ ๆ โรงงานจำนวนเป็นร้อยคนอาจร่วมกันคัดค้าน เป็นต้น

จากลักษณะเฉพาะดังกล่าวทำให้การพิจารณาทางปกครองต้องหาวิธีการพิเศษให้มีตัวแทนร่วมของบุคคลเหล่านั้นทั้งหมดโดยอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการยื่นคำขอฉบับเดียวกัน (โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันไม่ว่าจะเป็นการขอให้กระทำหรือขอมิให้กระทำ) โดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกิน ๕๐ คน อย่างที่เรียกกันว่า “ลงลายมือชื่อหางว่าว” ถ้าหนังสือนั้นมีข้อความโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายว่าประสงค์ให้ผู้ใดเป็นตัวแทน มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นตัวแทนร่วมของทุกคนที่ลงชื่อ

(๒) กรณีที่มีการยื่นคำขอหลายฉบับ (โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันไม่ว่าจะเป็นการขอให้กระทำหรือขอมิให้กระทำ) จากบุคคลเกิน ๕๐ คน โดยคำขอแต่ละฉบับมีข้อความ

อย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน (ซึ่งอาจใช้วิธีการโรเนียวหรือถ่ายสำเนาจากหนังสือฉบับเดียวกัน) ถ้าหนังสือนั้นมีข้อความแจ้งชัดหรือโดยปริยายว่าประสงค์ให้ผู้ใดเป็นตัวแทนมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นตัวแทนร่วมของทุกคนในกรณีนั้น

(๓) กรณีที่มีคู่กรณีเกิน ๕๐ คนยื่นคำขอให้มีการส่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตน มาตรา ๒๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการวิธีใด ๆ ก็ได้ เช่น มีหนังสือให้แต่ละคนแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ส่วนข้อความในตอนต้นของมาตรา ๒๕ วรรคสองนี้ที่ว่า "... เกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีการส่งทางปกครอง" นั้น ข้อความค่อนข้างจะยาวและอาจเข้าใจว่าเป็นคำขอให้มีการอนุญาตหรืออนุมัติ แต่เมื่อพิจารณาสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นและความหมายของ "คำสั่งทางปกครอง" แล้ว น่าจะมีความหมายไปในทางขอให้อนุญาตหรือขอไม่ให้อนุญาต (เป็นคำคัดค้าน) ก็ได้

การเป็นตัวแทนร่วมและอำนาจหน้าที่ของตัวแทนร่วมนั้นเป็นเช่นเดียวกับตัวแทนของคู่กรณีรายเดียวทุกประการ แต่มีลักษณะเพิ่มเติมบางประการเป็นการเฉพาะดังนี้

(๑) มาตรา ๒๕ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า ตัวแทนร่วมนี้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น เพราะความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวจะมีผลจริงจังกว่าการที่มีต่อบุคคลเพราะนิติบุคคลจะจำกัดความรับผิดชอบเมื่อนิติบุคคลล้มเลิกไป ก็ไม่มีผลต่อบุคคลธรรมดาแต่ละคนที่มีส่วนร่วมในนิติบุคคลนั้น

(๒) มาตรา ๒๕ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า คู่กรณีแต่ละรายยังมีอิสระที่จะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการส่วนต่าง ๆ ของตนเองแยกออกไป ทั้งนี้ เพราะการให้มีตัวแทนร่วมเป็นเรื่องความสะดวกของทั้งสองฝ่ายเท่านั้น แต่ในแง่การระวังผลประโยชน์ถ้าคู่กรณีรายใดไม่มั่นใจในระบบรวม ก็ไม่มีเหตุไปผูกมัดบังคับ

(๓) โดยที่ตัวแทนร่วมตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้มิใช่การแต่งตั้งชัดเจนว่าผู้ใดเป็นตัวแทนและให้ดำเนินการได้เพียงใด จึงอาจมีปัญหว่าเมื่อความสัมพันธ์เกิดขึ้นตามกฎหมายแล้ว จะยุติความสัมพันธ์นั้นได้อย่างไร มาตรา ๒๕ วรรคห้า จึงบัญญัติให้ตัวแทนร่วมมีอิสระที่จะบอกเลิกเป็นตัวแทนได้โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่และคู่กรณีทุกรายทราบ