

เรื่องเล่า ... คติปกครอง
เปิดปมคิด พิชิตปมปัญหา by ลุงเป็นธรรม เล่ม ๓

- : หยุด ! สะพานข้ามทางรถไฟ ... ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนรวม
- : “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” ... สารพันปัญหา !
- : ชาวบ้านสุดทน “มลพิษโรงงานปุ๋ย”
- : ปลุกบ้านล่งล้าลำน้า ... ขออนุญาตภายหลัง ... ได้ ! หรือไม่ !
- : แม่ขายที่ดินผิด ... ทายาท ! มีสิทธิฟ้องขอคืนหรือไม่ ?
- : ตะเเประกะทันหัน ... ยินยอม ไม่ประมาณ ? ... ครับ !
- ฯลฯ

“เรื่องเล่า ... คดีปกครอง เปิดปมคิด พิชิตปมปัญหา by ลุงเป็นธรรม เล่ม ๓”

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๕๗

จำนวน ๒,๕๐๐ เล่ม

ISBN: ๙๗๘-๖๑๖-๓๓๓-๐๒๔-๖

จัดพิมพ์โดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕

<http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ : บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

๗๔๕ ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี

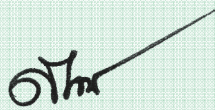
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๓ ๙๐๔๐-๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๓๒๒๕

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการได้จัดทำบทความทางวิชาการ (สั้น) โดยนำตัวอย่างจากคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจมาเรียบเรียงเป็นเรื่องราวเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และเห็นว่า บทความทางวิชาการดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงได้รวบรวมจัดทำเป็นรูปเล่มหนังสือ “เรื่องเล่า ... คดีปกครอง เปิดปมคิด พิชิตปมปัญหา by ลุงเป็นธรรม เล่ม ๓” โดยมีลุงเป็นธรรมเป็นตัวละครเอกในการดำเนินเรื่อง พร้อมทั้งจัดทำบทสรุปสาระสำคัญ ตลอดจนหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจศึกษาค้นคว้า

สำนักงานศาลปกครอง จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการกฎหมายและผู้สนใจโดยทั่วไป



(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๖ สิงหาคม ๒๕๕๗

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑.	ขอ ... หนูจับฉลากเข้าเรียนเถอะ !	๑
๒.	ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยค่าเสียหาย โดยไม่ลงบันทึกประจำวัน ... ได้หรือไม่ !	๖
๓.	“จำเรียง-อีโตกวังจาน” สะพาน ... ขาด ป้ายเตือนอยู่ไหน ... ครับ !	๑๒
๔.	ขอใช้รถไปราชการ ... แต่แวะผ่านงานศพ !	๑๘
๕.	บ้านพักซ่อมแซมอยู่อาศัยไม่ได้ ... ไม่ใช่ ! สละสิทธิ	๒๔
๖.	ผมเลิกเสพยาเสพติด ... อย่าตัดสิทธิผม รับราชการเลยครับ !	๓๐
๗.	ละทิ้งหน้าที่ราชการ ... ศาลสั่งให้เป็น “คนสาบสูญ !”	๓๖
๘.	หยุด ! สะพานข้ามทางรถไฟ ... ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนรวม	๔๒
๙.	คืนเงินของกลางทั้งที่ยังสงสัย ... ! ผิดวินัยร้ายแรง	๔๙

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๐.	ร้องเรียนเพราะถูกแกล้ง ... อาจไม่ผิดวินัย ร้ายแรงเสมอไป	๕๕
๑๑.	สั่งย้ายข้าราชการครู ... เพราะเป็นอุปสรรค ต่อการบริหารจัดการโรงเรียน	๖๐
๑๒.	“กองทุนหมู่บ้าน” ประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว !	๖๕
๑๓.	“นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” ... สารพันปัญหา ... !	๗๐
๑๔.	ชาวบ้านสุดทน “มลพิษโรงงานปุ๋ย”	๗๖
๑๕.	ปลูกบ้านล่อล่อลำนน้ำ ... ขออนุญาต ภายหลัง ... ได้ ! หรือไม่ !	๘๑
๑๖.	ผู้จัดการมรดก ... ยกที่ดินให้เป็น “ทางสาธารณประโยชน์”	๘๗
๑๗.	แค่เพียงอนุญาตสร้างอาคาร “เลี้ยงหมู” ... ผู้ใด ? มีสิทธิฟ้องให้ “หยุด !”	๙๓
๑๘.	เทศบาลตำบล ... ทำถนน ไม่สน ! ชาวบ้าน	๙๙
๑๙.	จ้างลูกเขยเข้าเป็นคู่สัญญา ... พ่อตา จึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกฯ !	๑๐๕
๒๐.	เป็นนักเรียนตำรวจฝึกปฏิบัติราชการ ... ไม่รายงานคดีด่วน ?	๑๑๑

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๑.	มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ... ย้ายได้ ! ไม้ไผ่กลั่นเกล้าง	๑๑๗
๒๒.	ติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้า ... ใครได้-ใครเสีย ... เคลียร์ด้วยครับ !!	๑๒๒
๒๓.	แม่ขายที่ดินผิด ... ทายาท ! มีสิทธิฟ้อง ขอคืนหรือไม่ ?	๑๒๘
๒๔.	ไม่คืนเงินประกันชีวิตหมูให้สมาชิก ... ผิดวินัยร้ายแรง !	๑๓๔
๒๕.	ตะแบรกกะทันหัน ... ยืนยัน ไม่ประมาณ ? ... ครับ !	๑๔๐
๒๖.	อุทธรณ์ฟังขึ้น ... แต่ยัง “ผิด” ไม่อนุญาต !	๑๔๖
๒๗.	ราษฎรชุมนุมขับไล่ ... ให้ “ลาพักผ่อน” ผม “ขอยกเลิก” ... ครับ !	๑๕๑
๒๘.	วันลาไม่มี หน้าที่ก็โดดเด่น ... เหตุไฉน ! ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ	๑๕๗
๒๙.	สร้างบ้านล้าทางน้ำสาธารณะ ... ต้องรื้อถอนครับ !	๑๖๒
๓๐.	“ต้องโทษจำคุก” ... ถูกจำคุกจริง หรือเพียงแต่รอการลงโทษ ... !	๑๖๘

เรื่องที่ ๑ ขอ ... หนูจับฉลากเข้าเรียนเถอะ !



“พ่อจ๋า หนูไปหาคุณย่านะคะ” สัมแข่งวิ่งเข้ามาบอกพ่อและขออนุญาตไปหาคุณย่าที่เรือนหลังบ้าน

“พ่ออนุญาต แต่ว่าอย่าเล่นจนให้คุณย่าปวดหัวล่ะ” แดนกำชับลูกสาวแสนซนยังไม่ทันขาดคำ สัมแข่งก็รีบวิ่งไปเรือนคุณย่าที่ปลูกอยู่ในสวนหลังบ้าน

“เฮ้อ ! พรุ่งนี้แล้วสินะที่ต้องพาสัมแข่งไปจับฉลากคัดเลือกเข้าเรียน ถ้าจับฉลากได้ก็ดีสินะ ยัยหนูจะได้ไม่ลำบากไปเข้าโรงเรียนอื่นที่ไกลบ้าน” แดนนึกขึ้นได้ว่าพรุ่งนี้ต้องพาสัมแข่งไปโรงเรียนใกล้บ้านเพื่อจับฉลากเข้าเรียนต่อในชั้น ม. ๑ ในใจก็รู้สึกเป็นห่วงว่าลูกสาวจะจับฉลากไม่ได้

“อ้าว พ่อแดนทำอะไรอยู่ครับ หน้าเครียดเชียว” ลุงเป็นธรรมชาติถามแดน ขณะที่เดินผ่านหน้าบ้านและเห็นแดนนั่งหน้าเครียดที่เก้าอี้โยกโอนเอนไปมา

“สวัสดีครับลุงเป็นธรรมชาติ ลุงมีเรื่องยัยหนูนะครับ” แดนลุกจากเก้าอี้เดินเข้ามาหาลุงเป็นธรรมชาติ พร้อมกับเล่าเรื่องที่จะต้องพาลูกสาวไปจับฉลากคัดเลือกเพื่อเข้าเรียนในเขตโรงเรียนใกล้บ้าน

“อย่ากังวลไปก่อนเลยครับ ที่สำคัญกว่านั้นก็คือพ่อแดนจะต้องไปให้ทันเวลาที่โรงเรียนกำหนด ไม่งั้นจะหมดสิทธิ์เหมือนคดีของศาลปกครองที่ลุงเคยอ่าน น่าเสียดายแทนจริง ๆ” ลุงเป็นธรรมชาติจึงเล่ารายละเอียดของคดีนั้นให้แดนฟังว่า





คดีนี้ ผู้ฟ้องคดี (โดยมารดาในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรม เป็นผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นสมัครเข้าเรียนที่โรงเรียน ศ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะนักเรียนเขตพื้นที่บริการและได้แสดงความประสงค์ที่จะขอรับการจัดสรรโอกาสเข้าโรงเรียนในเขตพื้นที่บริการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ในวันจับฉลากผู้ฟ้องคดีและผู้ปกครองมาไม่ทันเวลารายงานตัวและไม่ได้แต่งเครื่องแบบนักเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการจับฉลาก

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ไม่ทราบขั้นตอนวิธีการที่ต้องดำเนินการในวันจับฉลากและประกาศการรับนักเรียนไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานตัวไว้ จึงไม่เข้าใจถึงความสำคัญในวันจับฉลากและเห็นว่าคำสั่งตัดสิทธิดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีและให้รับผู้ฟ้องคดีเข้าเรียนในโรงเรียน ศ. พร้อมกับชดใช้ค่าเสียหาย

ซึ่งประกาศคณะกรรมการรับนักเรียนกรุงเทพมหานคร เรื่อง แนวปฏิบัติการรับนักเรียน ข้อ ๖.๒.๓ ได้กำหนดให้มีการจับฉลากในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๗ เวลา ๙ นาฬิกา ณ โรงเรียนที่ประสงค์จะเข้าเรียน และประกาศของโรงเรียน เรื่อง การรับสมัครนักเรียนเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ ข้อ ๓.๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการจับฉลากไว้ว่า จะทำการจับฉลากในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๗ เวลา ๙ นาฬิกา ณ หอประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และท้ายประกาศรายชื่อนักเรียนผู้มีสิทธิจับฉลากระบุว่าให้นักเรียนมารายงานตัวและลงลายมือชื่อ ณ โรงอาหารและขึ้นไปจับฉลาก ณ หอประชุม ถ้านักเรียนไม่มารายงานตัวตามกำหนดวันเวลาถือว่านักเรียนสละสิทธิเข้าเรียน

ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า การที่โรงเรียนไม่ได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจาว่า นักเรียนจะต้องรายงานตัวก่อนเวลากำหนดให้มีการจับฉลากถือเป็นข้อผูกพันที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามหรือไม่ ? และผู้ฟ้องคดีรู้ว่าต้องรายงานตัวตามเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่า ได้มีการแจ้งเรื่องการรายงานตัวให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจา ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจาว่า จะต้องมารายงานตัวก่อนเวลากำหนดให้มีการจับฉลาก หรือมีการแจ้งให้ทราบว่า จะประกาศขั้นตอนหรือวิธีการรายงานตัวอีกทีหนึ่งในวันใดนั้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือทราบเรื่องนี้และต้องผูกพันตามเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าวแต่อย่างใด รวมทั้งไม่อาจนำกฎเกณฑ์นั้นมาตัดสินสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการจับฉลากได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องมารายงานตัวและทำการจับฉลากก่อนเวลา ๙ นาฬิกา ในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันจับฉลาก

ส่วนปัญหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตัดสินสิทธิผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ปกครองมาถึงที่หอประชุมโรงเรียนที่มีการจับฉลากในเวลา ๙.๒๐ นาฬิกา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาการจับฉลากตามที่ได้แจ้งไว้แล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิจับฉลาก และย่อมเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าจะต้องมีการดำเนินการในขั้นตอนการเตรียมการเพื่อให้มีการจับฉลากก่อนเวลาดังกล่าว

เช่น การนับจำนวนนักเรียนที่มาในวันนั้น การจัดลำดับเลขที่ในการจับฉลาก การจัดเตรียมฉลากให้เท่ากับจำนวนนักเรียนที่จะใช้สิทธิและอื่น ๆ การที่ผู้ฟ้องคดีมาถึงเวลา ๙.๒๐ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยังว่างเลยกำหนดเวลาการจับฉลาก ถึงแม้ว่าการจับฉลากจะยังไม่เริ่มก็ตาม แต่ก็ได้มีการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเตรียมการจับฉลากเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น หากมีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิจับฉลากเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อการเตรียมการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้แล้วก็ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมาไม่ทันกำหนดเวลาการจับฉลากดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีหมดสิทธิในการจับฉลาก ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการจับฉลากจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๐/๒๕๕๔)



บทสรุป

“คดีนี้เป็นคดีปกครองที่น่าสนใจสำหรับสถานศึกษา นักเรียน และผู้ปกครองเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและวิธีการจับฉลากนักเรียน เข้าเรียนในเขตพื้นที่บริการนะครับ” แดนกล่าวสรุปเมื่อเห็นว่าคุณเป็นธรรมเล่าเรื่องราวที่เป็นข้อพิพาทในคดีจบลง

“ใช่ครับ ถึงแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาว่า “คำสั่งตัดสิทธินักเรียนในการจับฉลาก” ขอบด้วยกฎหมายแล้ว อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักเรียนไม่ได้รับผลตามคำขอก็ตาม แต่คำสั่งตัดสินของศาลปกครองนี้ก็ช่วยให้สถานศึกษาหลาย ๆ แห่ง ตลอดจนบรรดานักเรียนและผู้ปกครองได้ตระหนักถึงความสำคัญของระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อีก” คุณเป็นธรรมสรุปย้ำอีกครั้ง อย่างน้อยก็เพื่อให้แดนได้ระมัดระวังและใส่ใจกับระเบียบขั้นตอน และแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ตามที่ได้รับแจ้งจากโรงเรียนเพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นอีก

“นอกจากนักเรียนและผู้ปกครองต้องศึกษาระเบียบขั้นตอน และแนวปฏิบัติให้เข้าใจแล้ว ครูหรือสถานศึกษาทั่วไปก็ควรประกาศหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติให้มีรายละเอียดชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและควรที่จะให้คำแนะนำหรือกำชับในเบื้องต้น ถึงระเบียบกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามนะครับ ขอขอบคุณครับคุณเป็นธรรม ที่กรุณาเตือนให้ผมระมัดระวัง” แดนกล่าวขอบคุณคุณเป็นธรรม

เรื่องที่ ๒ ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยค่าเสียหาย โดยไม่ลงบันทึกประจำวัน ... ได้หรือไม่ !



“กริ่ง กริ่ง ๆ ๆ” เสียงโทรศัพท์บนโต๊ะทำงาน
ดังขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระหว่างที่ลุงเป็นธรรมกำลัง
นั่งดูข่าวพยากรณ์อากาศ

“สวัสดีครับ ผมลุงเป็นธรรมครับ” ลุงเป็นธรรม
แนะนำตัวหลังจากยกโทรศัพท์ขึ้นพูด

“สวัสดีค่ะ ลุงเป็นธรรมค่ะ ดิฉันอ้อยค่ะ”
คุณอ้อย หรืออ้อยใจแม่ค้าขายขนมในตลาด

กล่าวสวัสดีลุงเป็นธรรม

“ครับ ... คุณอ้อยสบายดีนะคะ”

“อ้อยมีเรื่องไม่สบายใจค่ะ คือว่าลูกชายอ้อยที่เป็นตำรวจได้เจรจา
ค่าเสียหายให้บริษัททัวร์กับลูกทัวร์ และรับเงินค่าเสียหายแทนลูกทัวร์
แต่ลืมลงบันทึกประจำวันตามระเบียบ เลยถูกตั้งคณะกรรมการสอบวินัยค่ะ
จะอย่างไรดีคะลุงเป็นธรรม” น้ำเสียงของผู้เล่าบ่งบอกถึงความไม่สบายใจ
และกระวนกระวาย

“ตามกฎหมาย ... เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยเหลือประชาชนระงับข้อพิพาท
ทางแพ่งได้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ
ก็ถือเป็นความผิดวินัยครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบายให้คุณอ้อยฟัง

“ผิดวินัยร้ายแรงถึงขั้นไล่ออกจากราชการหรือคะ ลุงเป็นธรรม”
คุณอ้อยถามอย่างกังวล

“มีคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้ข้อเท็จจริงคล้ายกับที่คุณอ้อย
เล่าให้ลุงฟัง คดีนั้นศาลท่านตัดสินว่าเป็นการกระทำความผิดวินัย
ไม่ร้ายแรงครับ ลุงเพิ่งอ่านหนังสือพิมพ์เมื่อวาน ลุงจะเล่าให้ฟังนะ ...”



คดีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้เข้าช่วยเหลือประชาชน โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยในเรื่องค่าเสียหายและรับเงินจำนวนดังกล่าวไว้แทนผู้เสียหาย อันเป็นข้อพิพาททางแพ่งโดยที่ไม่ได้มีการลงบันทึกประจำวันและต่อมาได้ถูกลงโทษทางวินัยฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเท็จจริงมีว่า นาย ล. นักท่องเที่ยวชาวอังกฤษ ได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจท่องเที่ยวว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบริษัท ข. เนื่องจากไม่สามารถพาตนเดินทางไปขึ้นเรือได้ทันเวลาที่นัดหมาย เป็นเหตุให้ถูกริบเงินมัดจำ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ต่อมานางสาว ศ. เจ้าของบริษัท ได้เดินทางมาที่สถานีตำรวจท่องเที่ยวเพื่อตกลงค่าเสียหาย แต่นาย ล. ดิดูรัระ จึงไม่ได้รอพบ ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรสถานีตำรวจท่องเที่ยวจึงได้ช่วยเจรจาและได้ตกลงให้มีการจ่ายค่าเสียหายกันเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท

แต่ในการเจรจาทกลงกันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้บันทึกการปฏิบัติหน้าที่ลงในรายงานประจำวัน นาง ศ. จึงเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับผลประโยชน์เอง และได้้นำเรื่องไปร้องเรียนต่อผู้สื่อข่าวสถานีโทรทัศน์ว่าถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกรับผลประโยชน์ อันเป็นผลให้มีการแอบบันทึกภาพเหตุการณ์การรับมอบเงินที่นาง ศ. ได้มอบให้กับผู้ฟ้องคดี และได้มีการเผยแพร่ภาพดังกล่าวออกอากาศในเวลาต่อมา

คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาทัศนคติทางวินัย โดยกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวมีความเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีรับเงินดังกล่าวจากนางสาว ศ. แล้วไม่ได้ลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานให้เป็นไปตามที่ระเบียบกำหนด ถือได้ว่าเป็นการละเว้น



การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือทำให้เสียระเบียบแบบแผนของตำรวจ ซึ่งเป็นความผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๗๘ (๑) และ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณา ทณฑ์ทางวินัยมีความเห็นสอดคล้อง จึงสั่งลงทัณฑ์กักยามผู้ฟ้องคดี เป็นระยะเวลา ๑๕ วัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำที่เกิดขึ้นเป็นการดำเนินการ โดยส่วนตัวไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ราชการแต่อย่างใด และเรื่อง ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องในทางแพ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่และ ไม่ใช่งานที่ต้องปฏิบัติ จึงไม่ต้องลงบันทึกประจำวัน อีกทั้ง ทางราชการมิได้รับความเสียหายหากแต่เป็นตัวผู้ฟ้องคดีเอง ที่ได้รับความเสียหาย

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจก็คือ กรณีดังกล่าวจะถือเป็นเรื่อง ทางแพ่งที่จะต้องลงบันทึกประจำวันหรือไม่ ? และการที่เจ้าหน้าที่ ตำรวจไม่ลงบันทึกประจำวันถือเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อพิพาทเกี่ยวกับ คดีแพ่งจะไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ สามารถช่วยเหลือประชาชนในการระงับข้อพิพาททางแพ่งได้ โดยไม่ขัดต่อระเบียบฯ ดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการ

ให้คำแนะนำหรือช่วยเหลือด้วยความโปร่งใสและมีหลักฐานตรวจสอบได้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเข้าใจผิดหรือความคลงใจในการดำเนินการของผู้ฟ้องคดี แต่การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงบันทึกการดำเนินการในรายงานประจำวัน ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ และประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๒๓ ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจต้องบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตำรวจและงานที่ตำรวจได้ปฏิบัติในรายงานประจำวันไว้เป็นหลักฐานเพื่อทราบว่ามีเหตุการณ์อย่างใดเกิดขึ้น และเจ้าพนักงานตำรวจได้จัดการไปอย่างไร

เมื่อการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีเป็นการช่วยเหลือประชาชนในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ที่สถานีตำรวจท่องเที่ยวที่มีระเบียบแบบแผนกำหนดให้ต้องบันทึกในรายงานประจำวัน การที่ผู้ฟ้องคดีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการลงบันทึกประจำวันจนทำให้เกิดการเข้าใจผิดในทำนองว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นตำรวจเรียกรับผลประโยชน์ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงแก่ทางราชการหรือทำให้เสียระเบียบแบบแผนของตำรวจ จึงเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๕ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบและสมควรแก่เหตุแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๖/๒๕๕๔)



บทสรุป

“ตำรวจไทยเป็นที่พึ่งของประชาชน ในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจับโจรผู้ร้าย การป้องกันเหตุเภทภัย หรือแม้แต่การอำนวยความสะดวกด้านการจราจร แต่สำหรับเรื่องหรือคดีในทางแพ่งนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ แต่ตำรวจไทยในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ก็สามารถช่วยเหลือประชาชนในการระงับข้อพิพาททางแพ่งได้” ลุงเป็นธรรมกล่าวสรุป

“ชัดเจนมากค่ะลุงเป็นธรรม” คุณอ้อยกล่าวกับลุงเป็นธรรมด้วยความเข้าใจและรู้สึกสบายใจขึ้นบ้าง

“การลงบันทึกประจำวันในการระงับข้อพิพาททางแพ่งหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ถือเป็นหน้าที่ที่ตำรวจทุกท่านต้องปฏิบัติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเข้าใจผิดหรือความคลงแคลงใจในการปฏิบัติหน้าที่” ลุงเป็นธรรมกล่าวถึงความสำคัญของการลงบันทึกประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

“อ้อยมั่นใจว่าลูกชายของอ้อยเป็นตำรวจที่ดีค่ะลุงเป็นธรรม แต่ก็ไม่รู้ว่าเขาลืมไปได้อย่างไรและอ้อยกราบขอบพระคุณลุงเป็นธรรมมากค่ะ” คุณอ้อยกล่าวด้วยความมั่นใจในการทำหน้าที่ของลูกชายคนเดียว

“ลุงรู้จักลูกชายคุณอ้อยดีครับ แต่ว่าการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์นั้น ไม่ใช่แต่เพียงการป้องกันหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาเท่านั้น หากเป็นข้อพิพาทในทางแพ่ง แม้ตำรวจจะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง แต่เมื่อประชาชนมาร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือ ตำรวจก็สามารถเข้าช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกได้เท่าที่ไม่ขัด

บทสรุป

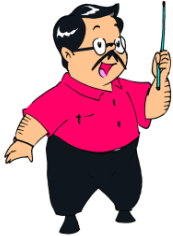
ต่อระเบียบแบบแผนหรืออำนาจหน้าที่ของตำรวจ และเพื่อเป็นการแสดงเจตนาโดยสุจริตก็จำเป็นต้องมีการลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ทางราชการตำรวจได้กำหนดไว้ครับ” ลุงเป็นธรรมให้ข้อคิดเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตำรวจที่ดี เพื่อให้คุณอ้อยเข้าใจยิ่งขึ้น

“คะ ลุงเป็นธรรม กราบขอบพระคุณอีกครั้งค่ะ”

“ไม่เป็นไรครับคุณอ้อย มีปัญหาอะไรที่ลุงพอจะช่วยเหลือได้ โทรศัพท์มานะ ไม่ต้องเกรงใจ”



เรื่องที่ ๓ “จำเรียง-อีโดก้วงจาน” สะพาน ... ขาด
ป้ายเตือนอยู่ไหน ... ครับ !



“สวัสดิ์ฟอภิม กำลังจะไปไหนครับ”

ลุงเป็นธรรมธามภิมเจ้าของร้านขายวัสดุก่อสร้าง
ที่กำลังเดินอยู่บนฟุตบาทอย่างเร่งรีบ

“สวัสดิ์ครับลุงเป็นธรรม ... ลุงเป็นธรรม
มาออกกำลังกายหรือครับ” ภิมยกมือไหว้
ลุงเป็นธรรมด้วยความนอบน้อม

“ครับ ว่าแต่ว่าฟอภิมจะรีบเดินไปไหนครับ”

ลุงเป็นธรรมอดสงสัยไม่ได้เมื่อเห็นว่าภิมดูเหมือนจะรีบกับการเดิน

“ผมกำลังจะไปโรงพักเพื่อแจ้งความเรื่องรถยนต์ตกสะพาน
เมื่อวานนะครับ” ภิมตอบ

“อ้อ ... ลุงได้ยืนข่าวอยู่เหมือนกัน รถยนต์ของฟอภิมเองรี”
เมื่อเย็นวานนี้เองที่ชาวบ้านร้านตลาดพูดกันให้เซ็งแซ่ถึงอุบัติเหตุรถยนต์
ตกจากสะพาน

“ครับ เมื่อวานผมใช้ให้เจ้าจ้อยเด็กในร้านขับรถไปส่งของครับ
แต่พอถึงสะพานข้ามถนน รถก็ตกลงไปข้างทางและฟุ้งชนต้นไม้ ดีที่จ้อย
ไม่เป็นอะไร แต่ทั้งรถทั้งของ ๆ ผมเสียหายเยอะเหมือนกันครับ เฮ้อ ...
ตอนนี้ผมเลยไม่มีรถใช้ครับลุง” ภิมเล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“เทศบาลเขาก็ปักป้ายเตือนอยู่เหมือนกันนะ จ้อยมองไม่เห็นป้ายรี”
ลุงเป็นธรรมได้ยืนแม่ค้าในตลาดพูดกันว่ามีป้ายเตือนว่าสะพานชำรุด

“มีครับ แต่จ้อยมองไม่เห็นครับเพราะป้ายเล็กนิดเดียว ถ้าไม่สังเกต
ก็มองไม่เห็น” ภิมอธิบาย

“แยจิงนะฟอภิม” ลุงเป็นธรรมกล่าว

“รถผมก็ยังผ่อนไม่หมดเลยครับ จะไปส่งของให้ลูกค้าก็ต้องไปจ้าง
รถรับจ้างอีกที อย่างนี้ผมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจาก อบต. ได้ไหมครับ
ลุงเป็นธรรม” ภิมขอคำปรึกษาจากลุงเป็นธรรม

“เคยเกิดเรื่องทำนองนี้ กับ อบต. แห่งหนึ่งและมีการฟ้องร้องกันที่ศาลปกครอง ลุงเคยอ่านในหนังสือพิมพ์คอลัมน์คดีปกครอง ลุงจะเล่าคตินั้นให้ฟังนะ ... เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเลย ต่อหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและซ่อมบำรุงรักษาถนนหนทางที่สัญจรไปมาทำให้ประชาชนได้รับอันตราย แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดให้มีป้ายเตือนให้ระวังทางชำรุด แต่ไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุจากการใช้ถนนได้ ...”



เรื่องมีอยู่ว่าผู้ฟ้องคดีใช้ให้นาย ก. ขับรถยนต์ของตนซึ่งอยู่ระหว่างการผ่อนชำระตามสัญญาเช่าซื้อไปส่งของที่บ้านเมื่อนาย ก. ขับรถผ่านเส้นทางทางหลวงชนบท สาย พพ ๒๐๖๖ จำเรียง-อิโตกวังจาน ในเวลาประมาณ ๒๓ นาฬิกา ปรากฏว่านาย ก. ไม่ทราบว่าจะพานข้ามแม่น้ำป่าสักขาด เนื่องจากไม่มีการปิดทางบริเวณก่อนถึงสะพานเพื่อป้องกันมิให้รถสัญจรผ่านไปถึงสะพานได้ ทำให้รถที่อยู่ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีคันดังกล่าวตกลงไปในแม่น้ำได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ชดใช้ค่าเสียหาย

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธความรับผิดชอบ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยและเรียกค่าเสียหายจากการที่ไม่อาจใช้ประโยชน์จากรถยนต์พิพาทได้

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ได้จัดทำป้ายเตือนขนาดใหญ่ความว่า “อันตรายสะพานขาด” ขวางทางเข้าถนนสาย พช ๒๐๖๖ สามารถมองเห็นได้ชัดเจน แต่ผู้ขับขี่มาสุราจึงขับรถผ่านป้ายเตือน แสดงว่าผู้ฟ้องคดีสมควรใจเข้าเสี่ยงภัยด้วยตนเอง และผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ให้นาย ก. ยืมรถไปใช้จนเกิดความเสียหาย นาย ก. ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องคดีได้ คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

(๑) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะชำระค่าเช่าซื้อรถยนต์ยังไม่ครบ แต่ก็มีสิทธิจะยึดถือรถยนต์และใช้ประโยชน์ในฐานะผู้เช่าซื้อได้ ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลรักษารถยนต์ให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี และเมื่อได้ใช้เงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้ว รถยนต์ย่อมตกเป็นสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี หรือหากเลิกสัญญาเช่าซื้อก็ต้องส่งรถยนต์คืนให้แก่ผู้ให้เช่าซื้อในสภาพเดิม ฉะนั้น เมื่อรถยนต์เสียหายและขาดประโยชน์จากการใช้ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายเช่นนี้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดแก่รถยนต์และจากการขาดประโยชน์จากการใช้รถยนต์จำต้องมีค่าบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงิน

หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นเพื่อให้
ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

และนาย ก. เป็นเพียงผู้ขับชื้อรถยนต์ตามที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมาย
และมิใช่กระทำการยืมใช้คงรูปตามมาตรา ๖๔๐ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น นาย ก. ไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

(๒) การกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการละเลย
ต่อหน้าที่หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งป้ายเตือน
สะพานขาดบริเวณปากทางสาย พข ๒๐๖๖ จำเรียง-อีโดกวังจาน
ซึ่งห่างจากสะพานที่เกิดเหตุประมาณ ๒ กิโลเมตร ถึง ๓ กิโลเมตร
เพียงป้ายเดียวนั้น แสดงถึงความไม่ใส่ใจที่จะป้องกันอันตราย
ที่อาจเกิดขึ้นได้กับประชาชนทั่วไป และการที่ละเลยไม่ปิดทาง
บริเวณก่อนถึงสะพานที่เกิดเหตุเพื่อป้องกันมิให้มีการสัญจรผ่านไป
ถึงสะพานได้นั้น ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ และไม่ปรากฏว่าตั้งแต่
สะพานขาดจนถึงวันที่รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตกสะพาน ผู้ถูกฟ้องคดี
ได้ดำเนินการใด ๆ ในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ
เพื่อซ่อมแซมสะพานให้ใช้ได้ดังเดิม จึงเป็นการกระทำละเมิด
อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัยและซ่อมแซมบำรุงรักษาทางซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา ๖๗
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผล
แห่งละเมิด



อย่างไรก็ดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำป้ายเตือนขนาดใหญ่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนตั้งขวางปากทางให้เหลือช่องทางเดินรถเพียงหนึ่งช่องทาง หากนาย ก. มีความระมัดระวังในการขับรถย่อมสังเกตเห็นป้ายเตือน อุบัติเหตุดังกล่าวจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของนาย ก. รวมอยู่ด้วย แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมากกว่าความประมาทเลินเล่อของนาย ก.

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าซ่อมรถยนต์ในอัตราร้อยละแปดสิบของราคาค่าซ่อมค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ประโยชน์จากรถยนต์พิพาท และค่าเสียหายจากการว่าจ้างรถยนต์ผู้อื่นมาใช้แทน เนื่องจากไม่ได้ใช้รถยนต์ในการขายสินค้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓/๒๕๕๔)



บทสรุป

“คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีนะครับสำหรับหน่วยงานทางปกครอง ที่มีหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษากฎหมายทั้งทางบก ทางน้ำว่า จะต้องเอาใจใส่สอดส่องและซ่อมแซมให้ถนนหนทางอยู่ในสภาพที่ประชาชน ผู้สัญจรไปมาสามารถใช้ได้ดีตลอดเวลา และถึงแม้จะได้ดำเนินการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นแล้ว ก็ควรที่จะต้องพินิจพิจารณาว่าเพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดอันตรายขึ้นหรือไม่”
 ลงเป็นธรรมสรุปเพื่อเป็นอุทธรณ์สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

“ส่วนผู้ที่ใช้นถนนหนทางสัญจรไปมาก็ควรที่จะใช้ความระมัดระวัง ด้วยใจมั๊ยครับ” ก็กล่าวเสริม

“ใช่ครับ เพราะที่สุดแล้วหากอุบัติเหตุเกิดขึ้นจากความไม่ระมัดระวังของผู้ใช้นถนนหนทางเองก็ถือเป็นผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่มากก็น้อยครับ” ลงเป็นธรรมอธิบายเพื่อให้ทีมเตรียมพร้อมที่จะรับผิดชอบด้วยหากความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของจ้อยด้วย

“จ้อยบอกผมเหมือนกันครับว่าแม้แต่คุณโทรศัพท์ ก็ไม่ได้สังเกตดูป้ายเตือนครับ”

เรื่องที่ ๔ ขอใช้รถไปราชการ ... แต่แหว่ผ่านงานศพ !



“พ่ungsี้พ่อต้องเดินทางไปราชการที่ต่างจังหวัดนะแม่ พ่อว่าจะขอยืมรถราชการไปใช้ ขากลับว่าจะแหว่ไปเยี่ยมลูกน้องที่ป่วยสักหน่อย แล้วค่อยเอารถไปคืน” แม่บอก ภรรยาขณะนั่งรับประทานอาหารเช้า

“แม้ว่าไม่ตีคะพ่อ จะเอารถราชการไปใช้นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นเดียวจะแหว่เอา นะคะ” ฝนคัดค้านเรื่องที่สามีจะใช้รถราชการเพื่อธุระส่วนตัว

“คงไม่เป็นไรมั้งเพราะเป็นเส้นทางที่จะต้องผ่านอยู่แล้ว” แม่ขยี้ยืนยันที่จะทำตามที่ตั้งใจไว้

“แต่แม่ไม่สบายใจคะ”

“อ้าว ... กำลังคุยอะไรกันอยู่คร้บ” ลุงเป็นธรรมชาติเดินเข้ามาในบ้านของแม่และฝนอย่างคั่นเคย “ลุงไปเที่ยวเมืองจันท์เพิ่งกลับมาเลยเอาขนมมาฝากหลานชาย อิม ... เจ้าหลานชายไม่อยู่บ้านอีกแล้วรี”

“สวัสดีคะลุงเป็นธรรมชาติ นายเม่นไปเตะฟุตบอลกับเจ้าจ๋อนยังไม่กลับเลยคะ” ฝนยกมือไหว้และบอกให้ทราบถึงเม่นลูกชายจอมซนซึ่งเป็นขวัญใจของลุงเป็นธรรมชาติ

“อ้อ ... อิม ... คุณแม่ฝนทำไมหน้าเคร่งเครียดจังละคร้บพ่อเมฆ” ลุงเป็นธรรมชาติถามแม่เมื่อเห็นว่าฝนดูเหมือนจะไม่สบายใจ

แม่ขยี้ได้เล่าเรื่องราวการสนทนาระหว่างเขากับภรรยาให้ลุงเป็นธรรมชาติฟัง ...

“อืม ...” ลุงเป็นธรรมชาติทำครุ่นคิด “อ้อ ... ลุงจำได้ละ เรื่องทำนองนี้
ลุงเคยอ่านเจอในหนังสือพิมพ์คอลัมน์คดีปกครอง ลุงจะเล่าให้พ่อเมฆ
และแม่ฝนฟังนะ ...”



คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ
ผู้ที่ขออนุญาตใช้รถยนต์ของราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ได้นำ
รถยนต์ไปทำธุระอย่างอื่นซึ่งมิใช่ในหน้าที่ราชการ เพราะเห็นว่า
เป็นเส้นทางผ่านพอดี หรืออยู่ใกล้กับสถานที่ที่ต้องไปปฏิบัติหน้าที่
ราชการอยู่แล้ว และได้เกิดอุบัติเหตุขึ้นในระหว่างนั้น

ปัญหาก็คือเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นกับรถยนต์ของ
ทางราชการผู้ขออนุญาตต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า นาย ก. รักษาการในตำแหน่ง
ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) ได้ขออนุญาตใช้รถยนต์
ของวิทยาลัยนำคณะครูและเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานที่วิทยาลัย
อีกแห่งหนึ่งในต่างจังหวัด แต่เมื่อดูงานเสร็จ นาย ก. และคณะ
ไม่ได้เดินทางกลับทันที แต่แวะไปงานศพมารดาของครูวิทยาลัย
เดียวกัน หลังจากนั้น ระหว่างเดินทางกลับรถยนต์เกิดอุบัติเหตุ
ลื่นไถลชนกับเนินดิน รั้วบ้านและท่อประปาหมู่บ้านทำให้รถยนต์
ได้รับความเสียหาย

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมี
คำสั่งให้นาย ก. ชำระค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๑๓,๖๒๕.๕๐ บาท
ตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่า การที่นาย ก. ขออนุญาต

นำรถยนต์ไปราชการและไปงานศพต่อไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นนาย ก. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

นาย ก. เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการแฉะการพศพมารดาของผู้ได้บังคับบัญชา เป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร มีประโยชน์ในการพัฒนาองค์กร และเป็นเส้นทางที่รุดผ่านอยู่แล้ว อีกทั้งอุบัติเหตุเกิดขึ้นเพราะฝนตกถนนลื่นและทางโค้ง สถานที่เกิดเหตุก็ไม่ใช่บริเวณงานศพ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การขออนุญาตใช้รถในคดีนี้ถือเป็นการใช้รถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ ? ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากการกระทำละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

แต่หากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็หมายความว่าไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเป็นการเฉพาะตัวและรับผิดในความเสียหายเต็มจำนวนอย่างสิ้นเชิง



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้นาย ก. จะได้รับ

อนุญาตให้นำคณะครูและเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานที่วิทยาลัยอื่น แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนการขออนุญาตโดยนาย ก. มีบันทึกลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ขออนุญาตไปดูงานซึ่งเป็นเวลาที่กระชั้นชิดกับการเดินทางไปศึกษาดูงานวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ และไม่ปรากฏหลักฐานการจัดเตรียมแผนงานในการศึกษาดูงาน ประกอบกับมีบันทึกประสานไปยังสถานที่ที่จะดูงานก่อนวันเดินทางเพียงหนึ่งวัน

อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่างานที่นาย ก. รับผิดชอบมีปัญหาอุปสรรคอันจะมีเหตุผลถึงขนาดที่ต้องไปศึกษาดูงานดังกล่าว และเดินทางไปถึงสถานที่ดูงานในช่วงเวลาเย็น และใช้เวลาศึกษาดูงานไม่ถึงชั่วโมง แสดงให้เห็นถึงความผิดปกติในการเดินทางไกลเพื่อไปศึกษาดูงานอย่างชัดเจน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมเดินทางไปด้วยให้การว่า การเดินทางไปศึกษาดูงานครั้งนี้มีเจตนาที่แท้จริงคือ ต้องการไปงานศพพร้อมกับได้นำเงินทำบุญพร้อมของถวายพระไปด้วย

การขออนุญาตใช้รถยนต์จึงมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือ ต้องการใช้รถยนต์เพื่อไปงานศพ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ดังนั้น เมื่อระหว่างเดินทางกลับ รถยนต์ได้เกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย นาย ก. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อรถยนต์ได้รับความเสียหายเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๓,๖๒๕.๕๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายเต็มตามจำนวนค่าเสียหาย
ที่แท้จริง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย
จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕/๒๕๕๕)



บทสรุป

“เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์ของทางราชการ หรือผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการจะต้องใช้รถยนต์ของราชการเพื่อประโยชน์ของราชการเท่านั้น และถึงแม้ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้ว ก็ควรจะรีบส่งรถยนต์คืนให้ราชการเสียโดยเร็ว มิใช่นำรถไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวในเรื่องอื่น ๆ เพราะหากเกิดความเสียหายขึ้นอาจต้องรับผิดชอบส่วนตัว ผมสรุปอย่างนี้ถูกต้องมั๊ยครับลุงเป็นธรรม” เมฆสรุปคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้ลุงเป็นธรรมฟังหลังจากที่ได้รับฟังเรื่องราวที่เกิดขึ้นจบลง

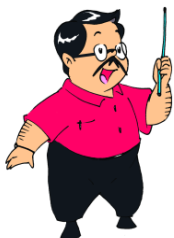
“ถูกต้องครับ” ลุงเป็นธรรมเห็นด้วย

“ขอบคุณครับลุงเป็นธรรม ผมใช้รถในงานราชการเสร็จจะรีบขับรถไปส่งคืนเลยครับ ผมจะได้สบายใจด้วยครับ” เมฆยืนยันที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้รถยนต์ของราชการอย่างเคร่งครัดเพื่อความถูกต้อง

“ดีแล้วล่ะพ่อเมฆ แม่ฝนเค้าจะได้ไม่ต้องเป็นห่วงด้วยนะจริงมั๊ยแม่ฝน” ลุงเป็นธรรมกล่าว พร้อมกับพยักหน้าให้กับฝนด้วยรอยยิ้มที่อบอุ่น

“ขอบพระคุณค่ะลุงเป็นธรรม”

เรื่องที่ ๕ บ้านพักซ่อมแซมอยู่อาศัยไม่ได้ ... ไม่ใช่ ! สละสิทธิ



“สวัสดีค่ะลุงเป็นธรรม พอจะมีเวลา
หรือเปล่าคะสวยมีเรื่องมาขอคำปรึกษาค่ะ”
สวยกล่าวทักทายลุงเป็นธรรมที่กำลังตัดแต่ง
กิ่งไม้ริมรั้วหน้าบ้าน

“สวัสดีครับหนูสวย เข้ามาก่อนสิหนูสวย
มีเรื่องอะไรละ”

“วันนี้สวยได้รับหนังสือแจ้งให้คืนเงิน
ค่าเช่าบ้านข้าราชการที่เคยได้รับไปคะ อยากปรึกษาลุงเป็นธรรมค่ะ”
สวยบอกความประสงค์ให้ลุงเป็นธรรมทราบ

“หนูสวยเพิ่งกลับจากทำงานหรือครับ เอ้า มานั่งโต๊ะนี้ดีกว่า
ตม้น้ำเย็น ๆ ให้สบายใจก่อน” ลุงเป็นธรรมเชิญชวนสวยให้เข้ามานั่ง
ที่โต๊ะกลางสวน ก่อนที่จะบอกให้จ๋อนไปเอาน้ำเย็น ๆ มาต้อนรับแขก

“บ้านพักของทางราชการที่สวยเคยอยู่มันทรุดโทรมมากจะต้อง
ซ่อมแซม สวยจึงออกจากบ้านพักราชการหลังนั้นและได้เช่าซื้อบ้านโดยได้รับ
อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ และหลังจากซ่อมแซมบ้านพักราชการหลังนั้น
แล้วเสร็จ ทางราชการก็อนุมัติให้ข้าราชการคนอื่นเข้าไปอยู่บ้านพัก
แต่ต่อมากลับมาเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากสวยค่ะ เพราะทางราชการเห็นว่า
สวยสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านค่ะ”
สวยเล่ารายละเอียดตามที่ได้รับแจ้งจากทางราชการให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“อืม บ้านหลังข้าง ๆ บ้านลุงนี่หรือที่หนูสวยเช่าซื้อ” ลุงเป็นธรรม
รู้ว่าสวยเพิ่งย้ายเข้ามาอยู่บ้านสวยงามหลังนี้เมื่อปลายปีที่แล้ว

“ค่ะ ลุงเป็นธรรม ... สวยจะทำอย่างไรดีคะ” สวยเอ่ยถามลุงเป็นธรรม
ด้วยความกังวล

ลุงเป็นธรรมนิกรขึ้นได้ว่าเมื่อสองสามสัปดาห์ที่ผ่านมาได้พูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองเกี่ยวกับเรื่องงานนี้

“ไม่น่าเป็นเรื่องการสละสิทธิหนี้สวย กรณีแบบนี้ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษากรณีข้าราชการที่ถูกเรียกคืนค่าเช่าบ้านหลังจากที่ออกจากบ้านพักของทางราชการซึ่งมีสภาพชำรุดทรุดโทรมอยู่อาศัยไม่ได้ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดเห็นว่า การออกจากบ้านพักด้วยเหตุดังกล่าวเป็นการสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง ข้าราชการคนดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน ลุงจะเล่าให้ฟัง ...”



ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยทางราชการได้จัดบ้านพักให้ ต่อมา บ้านพักชำรุดจึงออกจากบ้านพักเพื่อให้มีการซ่อมแซมและผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่อพักอาศัยและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่อยมา ส่วนบ้านพักเมื่อซ่อมแซมเรียบร้อยแล้ว ทางราชการได้อนุญาตให้ข้าราชการอื่นเข้าพักในบ้านดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดี และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) ว่า ผู้ฟ้องคดีได้**แสดง** **ความประสงค์ที่จะขอสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง** ทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนับแต่วันที่ออกจากบ้านพัก จึงมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอน



การอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน
ที่เบิกไปทั้งหมด

**คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีบันทึกถึงผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดก่อนที่จะ
ออกจากบ้านพักว่า “... บ้านพักที่อาศัยอยู่ชำรุดทรุดโทรมมาก
ไม่สามารถพักอาศัยต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องออกไปพักข้างนอก
โดยวิธีการเช่าซื้อ จึงขออนุญาตเบิกค่าเช่าบ้าน ...”**

**ปัญหาก็คือ ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาสละสิทธิเข้าพักอาศัย
ในบ้านพักหรือไม่ ? และคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน
ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าว
เป็นเพียงการแจ้งให้ทราบถึงสภาพบ้านพักที่ชำรุด
ทรุดโทรมมากจนไม่อาจพักอาศัยอยู่ได้ จึงขอใช้สิทธิเบิก
ค่าเช่าบ้านเท่านั้น ซึ่งหากบ้านชำรุดทรุดโทรมมากจนไม่อาจพักอาศัย
ได้จริง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กรณีจึง**ไม่ถึงว่าผู้ฟ้องคดี**
มีเจตนาขอสละสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการอันจะ
มีผลทำให้สิ้นสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าว และเมื่อทางราชการ
ซ่อมแซมบ้านจนมีสภาพพอที่จะพักอาศัยได้ แต่ผู้มีอำนาจจัดที่พัก
ของข้าราชการได้มีคำสั่งอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
เข้าพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว ก็ไม่ใช่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้อง
ยื่นคำขอกลับเข้าพักอาศัยหรือประสงค์ขอเข้าพักอาศัยบ้านพัก
ข้าราชการหลังดังกล่าว เมื่อไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิ
พักอาศัยบ้านพักข้าราชการ อันจะมีผลทำให้สิ้นสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน
ตามนัยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และเมื่อในขณะนั้นบ้านพักของข้าราชการ

ไม่ได้วางอยู่ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อหรือ ในลักษณะผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านดังกล่าว จึงชอบ ด้วยกฎหมาย

และเมื่อคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้เงินหรือ ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การยกเลิก เพิกถอนคำสั่งจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะ ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือผู้ได้รับประโยชน์มิได้ ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไข ของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งที่ยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติ ให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปและเป็นผู้มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๕๕)

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดี เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดและการแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด กรณีที่เห็นว่ามี การเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่ชอบว่า การใช้สิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้มีสิทธิโดยชำระค่าเช่าซื้อหรือ ในลักษณะผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านเป็นการอาศัยสิทธิ

ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่ใช่
การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย
ในฐานะละเมิด ผู้มีอำนาจมีหน้าที่เพียงออกคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติ
การเบิกค่าเช่าบ้านและหากมีการปฏิเสธการคืนเงินค่าเช่าบ้าน
ก็ต้องมีการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือลาภมิควรได้
ตามแต่กรณี ดังนั้น การที่ผู้ที่มีอำนาจมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณา
ความรับผิดชอบทางละเมิดจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



บทสรุป

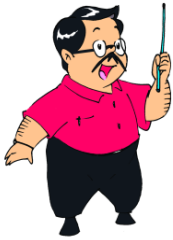
“คดีนี้มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันมากกับเรื่องของสวय” สวยบอกกับลุงเป็นธรรมหลังจากที่ฟังลุงเป็นธรรมเล่าจบลง

“และถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับผู้มีอำนาจออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านและคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังและพินิจพิเคราะห์ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองด้วยครับ” ลุงเป็นธรรมสรุป

“ขอบพระคุณค่ะลุงเป็นธรรม สวยคงต้องศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอีกครั้งและจะแจ้งให้หน่วยงานทราบเพื่อให้ความเป็นธรรมกับสวยบ้างค่ะ” สวยกล่าว

“ดีแล้วครับ ศึกษาคดีให้รอบคอบและเอาคดีไปคุยกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้พิจารณาดูใหม่ครับ”

เรื่องที่ ๖ ผมเลิกเสพยาเสพติด ... อย่าตัดสินโทษผม
รับราชการเลยครับ !



“ผู้ร้ายเยอะจังครับลุงเป็นธรรม โตขึ้น
ผมจะเป็นตำรวจปราบคนร้ายไม่ให้เหลือเลย”
จ๋อนพูดกับลุงเป็นธรรม ขณะนั่งดูโทรทัศน์และ
เห็นข่าวตำรวจจับผู้ร้าย

ลุงเป็นธรรมหัวเราะเสียงดัง พาลุงลูบหัวจ๋อน
อย่างเอ็นดู

“ถ้าอยากเป็นตำรวจ จ๋อนต้องเรียนเก่ง ๆ
และเป็นคนดี ไม่งั้นเป็นตำรวจไม่ได้ครับ” ลุงเป็นธรรมบอกหลานชาย

“ลุงเป็นธรรมครับ ... ถ้าคนเคยทำผิด แต่กลับตัวกลับใจใหม่ อย่างนี้
มีสิทธิเป็นตำรวจมั๊ยครับ” จ๋อนทำหน้าสงสัย

“อืม ... น่าคิดนะ” ลุงเป็นธรรมครุ่นคิดเรื่องที่จ๋อนถาม “เอางี้ครับ
จ๋อนไปหยิบหนังสือพิมพ์ที่วางอยู่บนกองฉบับวันเสาร์ที่ ๑๖ มิถุนายน
๒๕๕๕ มาให้ลุงครับ” ลุงเป็นธรรมชี้นิ้วไปที่กองหนังสือพิมพ์ข้าง ๆ
โทรทัศน์และบอกให้จ๋อนเลือกหยิบมาให้

“เออละ เรื่องนี้นายปกครองเขาเคยเขียนไว้ ...” หลังจากที่ย่
เอาหนังสือพิมพ์ยื่นให้ ลุงเป็นธรรมก็เปิดหนังสือพิมพ์พลิกไปมา

“อืม ... เจอแล้วครับ ลุงจะอ่านให้ฟังนะครับ ...”



คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจผู้สอบเข้ารับราชการ โดยเห็นว่าเคยกระทำความผิดคดียาเสพติดมาก่อน ทั้งที่คดีดังกล่าวศาลจังหวัดมีคำพิพากษาให้รอการกำหนดโทษ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้โอกาสผู้เสพยาเสพติดที่พ้นสภาพการใช้อยาเสพติดเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ

ข้อเท็จจริงก็คือ ตำรวจภูธรภาค ๕ ได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบประการหนึ่งว่า **ต้องไม่ใช่ผู้ประพฤติดูเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี หากรายใดมีประวัติหรือความประพฤติเสื่อมเสียจะถูกตัดสิทธิ**

ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านข้อเขียน แต่คณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมกับตำแหน่งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติถูกดำเนินคดียาเสพติด ถือเป็นพฤติการณ์ที่มีผลกระทบต่อการติของข้าราชการและความรังเกียจของสังคม ไม่เข้าเงื่อนไขเป็นผู้ติดยาเสพติดจนได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจนให้ถือว่าเป็นผู้พ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา ทำให้ขาดคุณสมบัติ **จึงมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ** ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕) ยืนยันตามมติของคณะอนุกรรมการฯ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนทำผิดขณะอายุเพียง ๑๖ ปีเศษ ด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และได้กลับตัวกลับใจเป็นคนดี และเป็นผู้พ้นสภาพจากการใช้อยาเสพติดแล้วโดยการรับรองของแพทย์ ย่อมได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้โอกาสเด็ก



หรือเยาวชนที่เคยกระทำความผิดเข้าทำงานหรือรับราชการหรือ
รับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐได้

จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของ
คณะอนุกรรมการฯ และให้รับเข้าบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ
ตามตำแหน่งที่สมัครไว้

ปัญหาก็คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์
๒๕๕๐ เห็นชอบในหลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดเชื้อมาสมัครรับราชการ
และผู้เสพยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการเข้ายาเสพติดเข้าทำงาน
หรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ส่วนราชการ
หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ดังนั้น การที่ศาลจังหวัด
แผนกคดีเยาวชนและครอบครัวมีคำพิพากษาให้รอการกำหนดโทษ
๑ ปี ควบคุมความประพฤติ ๑ ปี และให้ผู้ฟ้องคดีรายงานตัว
ทุก ๔ เดือนต่อครั้ง และต่อมาผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็น
ผู้เสพยาเสพติดแล้ว จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติก่อความเสียหายหรือบกพร่อง
ในศีลธรรมอันดีหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒ (๒) ของกฎ

ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ
การเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้ระบุถึง
รายละเอียดว่า การกระทำเช่นใดถือเป็นการประพฤติก่อความเสียหาย
หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีไว้ จึงเท่ากับว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะ
พิจารณาว่าการกระทำแบบใดเป็นการประพฤติก่อความเสียหายหรือ
บกพร่องในศีลธรรมอันดีเป็นรายกรณีได้

เมื่อขณะผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดนั้นยังเป็นเยาวชนมีอายุ
เพียง ๑๖ ปีเศษ และศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว

พิพากษาว่า มีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยคํานึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม สภาพของความผิด รายงานแสดงข้อเท็จจริงของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด และคำแถลงของผู้ปกครองผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดี เพิ่งกระทำความผิดเป็นครั้งแรก ผู้ปกครองยังห่วงใย เห็นสมควร ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีกลับตนเป็นคนดี จึงให้การกำหนดโทษ และ ให้คุมประพฤติโดยรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ และห้าม ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้น เห็นได้ว่า ศาลใช้ดุลพินิจ ไม่ลงโทษผู้ฟ้องคดีและการกระทำความผิดของบุคคลผู้มีอายุ ๑๖ ปีเศษ เฉกเช่นผู้ฟ้องคดีจะอ้างเพื่อการเพิ่มโทษใด ๆ ไม่ได้ ตามมาตรา ๙๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อีกทั้งผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดได้มีหนังสือรับรองว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุม ประพฤติอย่างเคร่งครัด และผลการตรวจร่างกายมีใบรับรองแพทย์ จากโรงพยาบาลพิสูจน์ว่าไม่พบยาบ้าในปัสสาวะ แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติดแล้ว การบำบัดเยียวยา ผู้เสพให้พ้นจากยาเสพติดจึงควรถือว่าเป็นผู้ป่วยมากกว่าอาชญากร

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีมติคณะรัฐมนตรีว่าให้โอกาสผู้เสพ/ ผู้ติดยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติดเข้าทำงานในหน่วยงาน ภาครัฐโดยให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ มติย่อมมีผลผูกพัน ให้คณะอนุกรรมการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปฏิบัติตาม

เมื่อพฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดียังไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงควรให้

โอกาสผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะสมัครสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจได้ดังเช่นบุคคลทั่ว ๆ ไป การมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ

จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและฝ่าฝืนต่อมติคณะรัฐมนตรี และมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และมติของคณะอนุกรรมการฯ ที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒/๒๕๕๕)

โดยปกติการสอบเข้ารับราชการไม่ว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใด กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบเข้ารับราชการประการหนึ่ง คือ “ต้องไม่เป็นผู้ประพฤติดีเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” ซึ่งแม้จากคำพิพากษานี้จะวางหลักว่าให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดถือเป็นความประพฤติดีเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจก็มีใช้ว่าจะใช้ได้ตามอำเภอใจโดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างรอบคอบและรอบด้าน เพราะแท้จริงแล้ว การใช้อำนาจดุลพินิจยังต้องอยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ซึ่งมุ่งประสงค์จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วย



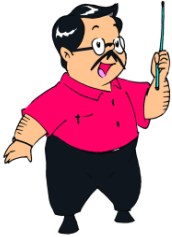
บทสรุป

“ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีเลยนะครับลุงเป็นธรรม อุตส่าห์
สอบผ่านข้อเขียนและเขาก็กลับตัวเป็นคนดีแล้วด้วย” จ๋อนรู้สึก
เห็นใจผู้ฟ้องคดี

“แต่ศาลปกครองก็ได้ให้ความเป็นธรรมกับเขาแล้วนะครับ
และเขาก็อาจได้รับคัดเลือกให้เป็นนักเรียนนายสิบตำรวจก็ได้
ที่สำคัญถ้าอยากเข้ารับราชการเป็นตำรวจ ต้องประพฤติตัวดี
ไม่กระทำผิดกฎหมาย ครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปพร้อมกับให้คำแนะนำ
แก่หลานชาย

“ผมจะเป็นเด็กดี ประพฤติตัวดี จะได้เป็นตำรวจอย่างที่ผม
ฝันไว้ครับผมสัญญา” จ๋อนพูดจบก็ยืนตัวตรงทำท่าตะเบ๊ะ (ทำความเคารพ
อย่างคนในเครื่องแบบ) กับลุงเป็นธรรม

เรื่องที่ ๗ ละทิ้งหน้าที่ราชการ ... ศาลสั่งให้เป็น
“คนสาบสูญ !”



สองพี่น้องคมและเข้มจะมาหาลุงเป็นธรรมดา
ทุกวันอาทิตย์เพื่อชวนลุงเป็นธรรมและจ้อน
ไปออกกำลังกายยามเย็น

“พี่คมรู้ไหมที่แดงเค้าหายไปไหนไม่ไป
ทำงานเลย นี่ก็สิบวันแล้วนะ ไม่รู้เป็นอะไร
หรือเปล่า” เข้มถามคมผู้เป็นพี่ขณะที่นั่งรอ
ลุงเป็นธรรมและจ้อนอยู่ในห้องนั่งเล่นในบ้าน

ลุงเป็นธรรม “พี่คมอ่านคอลัมน์นายปกครองในหนังสือพิมพ์นี่ดูสิ
ละทิ้งหน้าที่ราชการ ถูกไล่ออกจากราชการเลยครับ” เข้มยื่นหนังสือพิมพ์
ให้คมอ่าน

“พี่ก็ไมรู้เหมือนกันจะไปไหนก็ไม่บอกไม่กล่าว ... หายไปนาน ๆ
เดี๋ยวก็โดนไล่ออกจากราชการกันพอดี” คมอดที่จะตำหนิพี่สาวไม่ได้
ก่อนที่จะอ่านหนังสือพิมพ์ที่เข้มยื่นให้

“ใครจะโดนไล่ออกจากราชการเธอพ่อคม พ่อเข้ม” ลุงเป็นธรรม
เดินเข้ามาในห้องรับแขกด้วยชุดที่เตรียมพร้อมกับการออกกำลังกาย
“อ้าว แล้วนี่ ... เจ้าจ้อนยังไม่มาอีกหรือครับ” ลุงเป็นธรรมเหลียวซ้ายแลขวา
ไม่เห็นหลานจ้อน

“จ้อนยังไม่มาครับลุงเป็นธรรม พวกเรากำลังพูดถึงพี่แดงครับ
เพื่อนพี่แดงที่อยู่หอพักเดียวกันบอกผมเมื่อวานว่าพี่แดงไม่ไปทำงาน
หลายวันแล้วและไม่ได้ขึ้นใบลาด้วยครับ” คมบอกความกังวลใจ
ให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“อ้าว แล้วพ่อโซ่ครูเรื่องหรือยังครับ” ลุงเป็นธรรมอดเป็นห่วง
ด้วยไม่ได้

“เราสองคนยังไม่ได้บอกพ่อครับ” เข้มตอบ “อ่านคอลัมน์นายปกครองเกี่ยวกับการละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่ยื่นใบลา ในหนังสือพิมพ์นี่ ยิ่งน่าเป็นห่วงที่แดงและพ่อครับ” เข้มยื่นหนังสือพิมพ์ให้ลุงเป็นธรรมเนียมและอดไม่ได้ที่จะเป็นห่วงพ่อถ้าได้รู้ความจริง

“อิม ... วันนี้ลุงยังไม่ได้อ่านหนังสือพิมพ์เลยครับ เข้มอ่านให้ลุงฟังด้วยครับ” ลุงเป็นธรรมเนียมบอกให้เข้มอ่านคอลัมน์ที่เข้มอ้าง



เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการต้องดำรงตนให้อยู่ในระเบียบวินัยและแนวปฏิบัติของการเป็นข้าราชการที่ดี ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการจะมีสิทธิลาป่วย ลาภิจ หรือลาพักผ่อนได้ก็ตาม แต่การใช้สิทธิในการลางานบ่อย ๆ หรือเกินกว่าที่ระเบียบของทางราชการได้กำหนดไว้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบตามมาไม่มากนัก

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ข้าราชการไม่ได้ยื่นใบลาตามระเบียบและหายไปจากที่อยู่โดยไม่มีผู้พบเห็นอีกเลย จนกระทั่งศาลมีคำสั่งให้เป็น “คนสาบสูญ” จะถือว่า “ละทิ้งหน้าที่ราชการ” เป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน อันถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ? หากเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจย่อมออกคำสั่งไล่ออกจากราชการได้ และนั่นก็หมายความว่า สิทธิต่าง ๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นหรือทายาทโดยธรรมของข้าราชการผู้นั้นพึงได้รับจากทางราชการจะถูกระงับไปด้วย

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ ภรรยา โดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ส. ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัด



โรงพยาบาลของรัฐได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ลงโทษไล่นาย ส. ออกจากราชการ เนื่องจากละทิ้งหน้าที่ราชการและจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตั้งแต่วันที่ ๑-๒๗ เมษายน ๒๕๔๑ โดยไม่ทราบสาเหตุ เป็นการขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากระหว่างวันที่ ๑-๖ เมษายน ๒๕๔๑ นาย ส. ยังมีชีวิตอยู่ และหลังจากนั้นก็ได้ไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ติดตามหาตัวนาย ส. อีกทั้งศาลจังหวัดได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้นาย ส. เป็นคนสาบสูญ และผู้ฟ้องคดีได้นำคำสั่งศาลจังหวัดไปยื่นต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้พิจารณาแก้ไขคำสั่งลงโทษนาย ส. แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและอ.ก.พ. กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยืนยันคำสั่งลงโทษทางวินัยนาย ส.

ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไล่นาย ส. ออกจากราชการ

คดีนี้มีข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ข้อ ๔ กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีต่อไปนี้ ถือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง

หรือมาตรา ๑๐๙ โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ ...
(๒) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ...”

คำสั่งไล่นาย ส. ออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ระหว่างวันที่ ๑-๖

เมษายน ๒๕๔๑ นาย ส. ยังมีชีวิตอยู่ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้ยื่นใบลาหรือแจ้งเหตุให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบทั้งที่สามารถกระทำได้ จึงถือได้ว่านาย ส. จงใจขาดราชการ อีกทั้งการที่ศาลจังหวัดมีคำสั่งให้นาย ส. เป็นคนسابสูญ ก็เป็นกรณีที่ระบุว่านาย ส. เป็นคนسابสูญ (ตามมาตรา ๖๑ ประกอบมาตรา ๖๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้ถือว่าถึงแก่ความตายเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๕ ปี ในกรณีปกติ และ ๒ ปีในกรณีมีเหตุพิเศษ) เท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่านาย ส. ได้ถึงแก่ความตาย จึงต้องถือว่านาย ส. ยังมีชีวิตอยู่จนวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๑ โดยไม่ไปปฏิบัติราชการเกินกว่าสิบห้าวัน (วันที่ ๑-๒๗ เมษายน ๒๕๔๑) และได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการลาราชการของตนให้เป็นไปตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่นาย ส. ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๔ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตาม

ความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และแม้จะได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวน แต่บันทึกประจำวัน เป็นเพียงหลักฐานที่จะยืนยันว่านาย ส. ได้ไปจากภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่โดยไม่มีผู้ใดพบเห็น แต่ก็มิได้เป็นหลักฐานที่จะ พิสูจน์หรือทำให้ศาลฟังได้ว่านาย ส. ได้เสียชีวิตไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ที่จะมีผลทำให้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ลงโทษไล่นาย ส. ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๕)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการซึ่งมีสิทธิในการลา ราชการ ไม่ว่าจะเป็นการลาป่วย ลากิจ หรือลาพักผ่อน จะต้อง ศึกษากฎหรือระเบียบของทางราชการให้ดี ไม่ประพฤติดนฝ่าฝืน ต่อบริเวณวินัยที่ทางราชการได้กำหนดขึ้น การที่ข้าราชการ (บางคน) จงใจ (ตั้งใจ) ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่าสิบห้าวัน เพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม (แม้ต่อมาศาลจะมีคำสั่งให้เป็น คนسابสูญ) ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นข้าราชการ ของผู้ที่ละทิ้งหน้าที่เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิที่พึงมีพึงได้ ตามกฎหมายอีกหลายประการ ยิ่งกว่านั้น ยังทำให้ทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐต้องสูญเสียบุคลากรในการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของประเทศชาติอีกด้วย



บทสรุป

“คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนครับ และถึงแม้ว่าข้าราชการจะมีสิทธิลาราชการได้ แต่ก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการด้วย มิฉะนั้น จะเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งอาจเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถูกลงโทษไล่ออกจากการขาดเช่นคดีนี้ครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปให้สองพี่น้องฟังอีกครั้ง

“ครับลุงเป็นธรรม ผมคงต้องใจกล้าบอกพ่อครับ จะได้แก้ปัญหาได้ทัน” คมตัดสินใจที่จะบอกเรื่องของพี่แดงให้พ่อได้รับรู้ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขปัญหา

“ดีแล้วครับ พ่อจะได้ไปสอบถามผู้บังคับบัญชาของแดง เพื่อจะได้รู้ข้อเท็จจริงครับ” ลุงเป็นธรรมสนับสนุน

“จ๋อนมาแล้วครับ ... ไปออกกำลังกายกันดีกว่าครับ” เสียงของจ๋อนดังมาจากหลังบ้าน ก่อนที่ตัวจะวิ่งเข้ามาด้วยความรวดเร็ว

เรื่องที่ ๘ หยุต ! สะพานข้ามทางรถไฟ ... ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนรวม



“ชุมชนอะไรกันอยู่ครับ” ลุงเป็นธรรม
เดินเข้าไปในตลาดเห็นชาวบ้านหลายคนจับกลุ่ม
คุยกันอยู่ จึงเดินเข้าไปทักทาย

“สวัสดีครับลุงเป็นธรรม พวกเรากำลัง
ปรึกษากันว่าจะทำอย่างไรกับปัญหาฝุ่นละออง
ที่เกิดจากการก่อสร้างสะพานตรงหน้าตลาด
ครับ ตั้งแต่เริ่มการก่อสร้างสะพานจนถึงเดี๋ยวนี้

ทั้งฝุ่น ทั้งเสียงดัง และทางเดินเข้าออกตลาดก็ไม่สะดวก ลูกค้าก็ลดลง
มากครับ” ชัยพ่อค้าในตลาดบอกให้ลุงเป็นธรรมทราบถึงปัญหาความเดือดร้อน
ของชาวบ้านเกี่ยวกับผลกระทบจากการสร้างสะพานของกรมทางหลวง

“อิม ... ลุงก็เห็นว่าเป็นปัญหาอยู่เหมือนกัน” ลุงเป็นธรรมเห็นด้วย

“นั่นสิครับลุงเป็นธรรม มีวิธีการใดที่จะลดปัญหาลงได้บ้างมั๊ยครับ”

ชัยขอคำแนะนำ

“แต่ว่าการสร้างสะพานนี้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่จะสัญจรไปมา
มากเหมือนกัน อีกอย่างลุงก็เห็นเขาแก้ไขปัญหามาจากผลกระทบแล้วหลายเรื่อง
และที่สำคัญลุงทราบมาว่าเป็นการก่อสร้างงวดสุดท้ายแล้วครับ”
ลุงเป็นธรรมอธิบายตามที่ได้เห็นและรับฟังมาจากผู้รับเหมาก่อสร้าง

“เป็นอย่างนั้นหรือคะลุงเป็นธรรม” ป้าแม่้นถามลุงเป็นธรรม
เพื่อความแน่ใจ

“อิม ... เรื่องทำนองนี้ ชาวบ้านเคยฟ้องต่อศาลปกครองและขอให้
ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานไว้ก่อนเพราะเห็นว่าได้รับความ
เดือดร้อน ลุงจะเล่าให้ฟังเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าพวกเราควรจะทำ
อย่างไรต่อไปนะครับ”



คดีปกครองนี้เป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมทางหลวงที่ ๑ และอธิบดีกรมทางหลวง ที่ ๒) ได้ก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟและทางแยกจุดตัดทางหลวง หมายเลข ๓๔๗ ระหว่างกิโลเมตรที่ ๔+๘๕๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๕+๘๕๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งอยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าขายตามแนวการก่อสร้างดังกล่าว นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพอนามัย คุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเพราะมลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศที่เกิดจากฝุ่นควัน หรือการเดินทางที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก ตลอดจนการตอกเสาเข็มของสะพานที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บริเวณการก่อสร้าง และการก่อสร้างที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานถึง ๕๔๐ วัน ยังส่งผลกระทบทางอ้อมทำให้การประกอบกิจการและการค้าขายเขาทำให้รายได้ของผู้ฟ้องคติน้อยลง ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ก็มีมูลค่าลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ ยังไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะก่อสร้างแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเห็นว่า สะพานข้ามทางรถไฟดังกล่าวได้เริ่มก่อสร้างแล้ว จึงยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวโดยให้ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดีคัดค้านว่า ทางหลวงบริเวณการก่อสร้างเป็นเส้นทางหลักที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวและเชื่อมต่อกับเส้นทางอื่น และรอรับการคมนาคมของนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน ซึ่งมีผู้ประกอบการและพนักงานจำนวนมาก ประกอบกับบริเวณจุดตัดทางรถไฟมีขบวนรถไฟวิ่งหลายเที่ยวในแต่ละวัน ทำให้เกิด

ปัญหาการจราจรติดขัดและเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ง่าย ปัจจุบันได้มีการจัดหาวัสดุและผู้รับจ้างอยู่ระหว่างการก่อสร้างและเบิกค่าใช้จ่ายและก่อนนี้ผู้ก่อกวนคิดเป็นร้อยละ ๗๖.๓๗ ทั้งได้ดำเนินการลดผลกระทบที่เกิดกับประชาชนแล้ว

คำขอและข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่ ?

โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจศาลปกครองที่จะกำหนด มาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีเป็นการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาได้ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่คำฟ้องมีมูล และมีเหตุ เพียงพอที่ศาลจะนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ เพราะเหตุผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจที่จะกระทำความผิดหรือกระทำการ ตามที่มีการฟ้องร้องซ้ำหรือกระทำการดังกล่าวต่อไป หรือผู้ฟ้องคดี จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดี หรือมีเหตุจำเป็นอื่นซึ่งศาลเห็นว่ายุติธรรมและสมควร โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงาน ของรัฐ (มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓)



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อทางหลวงหมายเลข ๓๔๗๗ มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวและการเกษตรของจังหวัด และมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัด ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการรอกับนรณไฟที่วิ่งผ่านไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ เทียวด่วน ให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และมีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนประชาชนมีส่วนร่วม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์

อีกทั้งการก่อสร้างสะพานพิพาทได้ดำเนินการไปแล้วถึงร้อยละ ๗๖.๓๗ และผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามแก้ไขความเดือดร้อนแล้วโดยการปรับลดความกว้างของสะพานจาก ๖ ช่องจราจรเป็น ๕ ช่องจราจร และแก้ไขโครงสร้างฐานรากจากเดิมที่เป็นแบบเสาเข็มตอกเปลี่ยนมาเป็นแบบเสาเข็มเจาะ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับขณะเริ่มการก่อสร้างก็ได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้การดำเนินการของรัฐทุกรัฐโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด

ดังนั้น หากให้มีการชะลอการก่อสร้างสะพานจะทำให้การก่อสร้างหยุดชะงัก ซึ่งจะส่งผลกระทบทั้งด้านงบประมาณการจ้างก่อสร้าง และการแก้ไขปัญหาการจราจรจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด อันเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ อีกทั้งจะเกิดปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนและประชาชนทั่วไปเพิ่มมากขึ้นจากเดิม กรณีจึงยังไม่มีเหตุสมควรที่ศาล

จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา
โดยการระงับการก่อสร้างสะพานพิพาทเป็นการชั่วคราว

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องขอคุ้มครอง
เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี
ทั้งสองคน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๕๕)



บทสรุป

“การก่อสร้างถนนหนทาง ถือเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่รัฐต้องจัดทำขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่และการเดินทางที่สะดวกสบายมากขึ้น แต่กว่าจะได้มาซึ่งความสะดวกสบาย ผู้ที่อยู่อาศัยทั้งในบริเวณการก่อสร้างเองและในพื้นที่ใกล้เคียงย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่มากนักน้อยในระหว่างที่มีการก่อสร้าง” ลุงเป็นธรรมชาติด้วยความเห็นอกเห็นใจชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อน

“จริงครับลุงเป็นธรรมชาติเดือดร้อนจริง ๆ ครับ” ชิดกล่าว

“อดทนกันอีกสักพักครับ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมกรมทางหลวงเขาก็ทำหน้าที่ของเขาและเขาก็ได้พยายามแก้ปัญหาทุกทาง” ลุงเป็นธรรมชาติที่จะลดความกังวลใจจากความเดือดร้อนของชาวบ้าน

“อ้อ ... ถ้าเราฟ้องทางราชการต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครอง แต่เรามีพยานหลักฐานเพียงนิดเดียว คงสู้ไม่ได้” ชิดก็แสดงความเห็นในการที่จะฟ้องศาลปกครอง

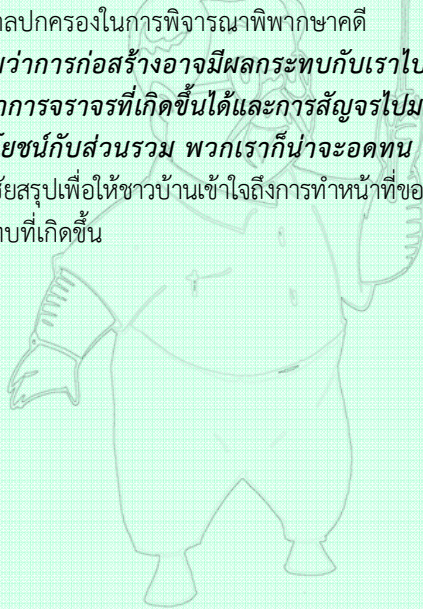
“เรื่องนี้ไม่ต้องกังวลครับ เพราะศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาชี้ขาดคดีปกครองก็ไม่จำเป็นต้องผูกพันข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพียงเท่าที่คู่กรณีได้นำเสนอต่อศาลเท่านั้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่ นอกจากจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างรอบด้าน เพื่อให้การออกคำสั่งกำหนด



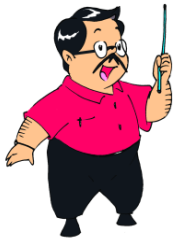
บทสรุป

วิธีการชั่วคราวเกิดตุลาการระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน และประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังต้องพิจารณาปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของรัฐด้วยครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบาย หน้าทีของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี

“แต่ผมว่าการก่อสร้างอาจมีผลกระทบกับเราไปบ้าง แต่ถ้า แก้ไขปัญหาการจราจรที่เกิดขึ้นได้และการสัญจรไปมาสะดวกขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์กับส่วนรวม พวกเราก็น่าจะอดทน ไม่นานก็คง เรียบร้อย” ชัยสรุปเพื่อให้ชาวบ้านเข้าใจถึงการทำหน้าที่ของทางราชการ และผลกระทบที่เกิดขึ้น



เรื่องที่ ๙ คินเงินของกลางทั้งที่ยังสงสัย ... ! ผิดวินัยร้ายแรง



“สวัสดิ์ครับ ลุงเป็นธรรม” เสียงกล่าวคำ
สวัสดิ์ดังขึ้น ทำให้ลุงเป็นธรรมที่กำลังออกแรง
ตัดกิ่งขนุนต้องหันหน้ามองไปที่ต้นเสียง

“สวัสดิ์ ประกิจ” ลุงเป็นธรรมกล่าวตอบ
ชายหนุ่มที่แต่งชุดข้าราชการตำรวจ

“ลุงเป็นธรรม จะตัดกิ่งต้นขนุนเองเลย
รีครับ รอผมกลับจากที่ทำงานตอนเย็นดีกว่า

ผมจะมาตัดให้เอง” ประกิจอาสาอย่างคนมีน้ำใจ

“ก็ตินะ กำลังแขนขาทำอะไรไม่ไหว ช่วงนี้งานที่สถานีตำรวจยุ่งมาก
รีเปล่าประกิจ” ลุงเป็นธรรมถาม ขณะก้าวขาลงจากบันไดที่ละชั้นโดยมี
ประกิจคอยช่วยพยุงอยู่ข้าง ๆ

“ก็ยุ่งพอสมควรครับ เพราะสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีนโยบาย
เร่งปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด ตอนนี้ผมรับผิดชอบสวนศตียาเสพติด
ครับ” ประกิจนึกถึงศตียาเสพติดที่ตนเพิ่งจับพร้อมกับยึดเงินของกลางไว้
หลายแสนบาท ระหว่างที่พาลุงเป็นธรรมไปนั่งพักที่เก้าอี้หินอ่อนที่วางอยู่
ใกล้รั้วบ้าน

“ลุงอ่านหนังสือพิมพ์ฉบับวันนี้ในคอลัมน์คดีปกครอง มีเรื่องตำรวจ
สั่งคืนเงินของกลางให้ผู้ต้องสงสัยโดยไม่รอผลพิสูจน์ ถูกลงโทษไล่ออก
จากราชการ น่าจะเป็นประโยชน์กับประกิจ ไปอ่านดูนะ” ลุงเป็นธรรม
แนะนำเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประกิจมาก

“น่าสนใจครับลุงเป็นธรรม ในการทำงานมีปัญหาหลายรูปแบบ
ที่ต้องระมัดระวัง” ประกิจรู้สึกกังวลใจกับปัญหาในการทำงาน และหลังจาก
ที่ลุงเป็นธรรมยื่นหนังสือพิมพ์ให้จึงอ่านด้วยความตั้งใจ





คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าตรวจค้นบ้านผู้ต้องสงสัยว่าค้ายาบ้า และได้ยึดธนบัตรไว้เป็นของกลางจำนวนมากกว่าสี่แสนบาท แต่พนักงานสอบสวนได้ส่งคืนธนบัตรดังกล่าวให้แก่ผู้ต้องสงสัยไปโดยไม่รอผลการตรวจพิสูจน์ว่าธนบัตรนั้นเกี่ยวข้องกับหรือได้มาจากการค้ายาบ้าหรือไม่ เนื่องจากผู้ต้องสงสัยมีหลักฐานการรับเงินค่าจ้างขนส่งพืชผลทางการเกษตรมาแสดง

การกระทำของพนักงานสอบสวนดังกล่าวถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรือไม่ ? หากภายหลังผลการตรวจพิสูจน์พบว่าธนบัตรเหล่านั้นมีคราบยาบ้าติดอยู่ และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งพนักงานสอบสวน ขณะปฏิบัติหน้าที่ร้อยเวรสอบสวนคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบธนบัตรจากเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดสืบสวนและปราบปรามที่ตรวจยึดได้จากบ้านพักของนาย ท. เนื่องจากสงสัยว่าเป็นธนบัตรที่ได้มาจากการจำหน่ายเมทแอมเฟตามีนหรือยาบ้า หลังจากนั้นจึงได้นำธนบัตรดังกล่าวไปตรวจพิสูจน์ ซึ่งในระหว่างรอผลการตรวจพิสูจน์ ผู้ฟ้องคดีได้คืนธนบัตรนั้นให้นาย ท. และภรรยาไป ต่อมา กองกำกับการวิทยาการเขต ๙ ได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจพิสูจน์ธนบัตรว่ามีคราบยาเสพติดให้โทษชนิดเมทแอมเฟตามีนหรือยาบ้าติดอยู่ที่ธนบัตรทุกฉบับ แต่ผู้ฟ้องคดีเก็บหนังสือไว้และมีได้แจ้งหรือรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

หลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖) จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่

ราชการและจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยกอุทธรณ์และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัยการจังหวัดมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องนาย ท. ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอพ้อง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ปัญหาก็คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีข้อกฎหมายสำคัญ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสอบสวน สิ่งของที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ซึ่งมิใช่ทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด ถ้ายังไม่ได้นำสืบหรือแสดงเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี เจ้าของหรือผู้ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของที่เจ้าพนักงานยึดไว้ อาจยื่นคำร้องต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อขอรับสิ่งของนั้นไปดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์โดยไม่มีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันก็ได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “การส่งคืนสิ่งของตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่กระทบถึงการใช้สิ่งของนั้นเป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในภายหลัง ...”



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานสอบสวนและพบว่ามีการขายยาเสพติดให้โทษชนิดเมทแอมเฟตามีนไฮโดรคลอไรด์ ซึ่งเป็นเกลือของเมทแอมเฟตามีนหรือยาบ้าติดอยู่ที่ธนบัตรทุกฉบับ กรณีจึงควรมีเหตุสงสัยว่าธนบัตรที่ตรวจยึดได้อาจเป็นทรัพย์สินที่นาย ท. ได้มาโดยการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหากผู้ใดโอน รับโอน หรือกระทำความผิดประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงของการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว ผู้นั้นย่อมเป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น ธนบัตรที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตรวจยึดจากบ้านพักของนาย ท. และได้ตรวจพิสูจน์ว่ามีคราบยาเสพติดให้โทษชนิดดังกล่าวติดอยู่ที่ธนบัตรทุกฉบับนั้น จึงเป็นพยานหลักฐานสำคัญเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในภายหลังซึ่งอาจใช้พิสูจน์การได้มาของธนบัตร และนำไปสู่กระบวนการในการติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ต่อไป

การที่ผู้ฟ้องคดี**คืนธนบัตร**ให้แก่ นาย ท. และภรรยาไป ย่อมกระทบถึงการใช้ธนบัตรดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในภายหลัง และมีผลทำให้นาย ท. และภรรยาได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดกล่าวของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการตรวจพิสูจน์ว่าธนบัตรมีคราบยาเสพติดให้โทษติดอยู่ ก็มิได้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาหรือรายงานตามแบบท้าย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่อย่างใด จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนการที่อัยการจังหวัดได้มีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง นาย ท. นั้น ไม่เป็นเหตุให้ความผิดของผู้ฟ้องคดีที่ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้

คำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘/๒๕๕๕)



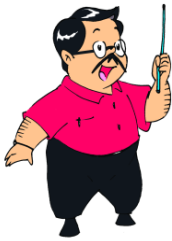
บทสรุป

“คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีมากครับ ลุงเป็นธรรม” ประจักษ์กล่าว หลังจากอ่านคดีในคอลัมน์ของ “นายปกครอง” จบลง

“อืม ... ใช่ครับ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่สืบสวน สอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา จะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่อาศัยโอกาส ที่ตนมีหน้าที่กระทำการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพราะนอกจากจะเป็นความผิดทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นกรณีวินัยร้ายแรงหรือกรณีไม่ร้ายแรงก็ตาม ก็ถือเป็น อุปสรรคในการดำเนินกระบวนการทางยุติธรรมทั้งสิ้น” ลุงเป็นธรรม สรุปเพื่อให้ประจักษ์ได้ระมัดระวังในการทำหน้าที่ของตน

“ขอบพระคุณครับลุงเป็นธรรม ผมจะปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุดครับ”

เรื่องที่ ๑๐ ร้องเรียนเพราะถูกแกล้ง ... อาจไม่ผิดวินัย ร้ายแรงเสมอไป



“ตำรวจตั้งด่านตรวจรถอีกแล้วจะยึดใบขับขี่และไม่ยอมคืน เพื่อเรียกเงินจากผู้ขับขี่รถยนต์หรือเปล่านั้นเป็นธรรมดา” แสงโสมเห็นข่าวในโทรทัศน์ว่ามีตำรวจตั้งด่านตรวจรถยนต์ รถจักรยานยนต์และจับยึดใบขับขี่ไว้หลายคัน จึงอดสงสัยไม่ได้ว่าจะมีการเรียกเก็บเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“บางทีตำรวจเขาก็อาจจำเป็นต้องยึดใบขับขี่ไว้เพราะมีการทำผิดกฎจราจร” ลุงเป็นธรรมบอกเพื่อให้หลานสาวได้คิดอย่างรอบคอบ

“ตำรวจมักจะมีปัญหาถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินบ่อย ๆ จริงเท็จแค่ไหนก็ไม่รู้ค่ะ น่าสนใจตำรวจจะละเลยเป็นธรรมดา” แสงโสมเคยได้ยินเพื่อนที่มหาวิทยาลัยเล่าให้ฟังว่าพ่อถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินจากการตรวจจับรถจักรยานยนต์ “ถ้าไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนที่สามารถมายืนยันว่าตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น บันทึภาพถ่ายไว้ หรือมีผู้เห็นเหตุการณ์มายืนยัน ต้นสังกัดจะตรวจสอบพฤติกรรมและลงโทษทางวินัยได้ไหมคะ” แสงโสมถามลุงเป็นธรรมดา

“ลุงเคยอ่านคดีปกครองเรื่องที่ตำรวจถูกร้องเรียนว่ารีดไถเงินประชาชน แต่ไม่มีพยานหลักฐานชัดเจนที่จะยืนยันได้ว่ากระทำผิดจริง ... ลุงจะเล่าให้ฟังอย่างฟังมั้ยครับ” ลุงเป็นธรรมมองหน้าหลานสาวที่นั่งอยู่ข้าง ๆ พร้อมกับลูบผมที่ยาวสลวยด้วยความรักและทะนุถนอม

“ดีละลุงเป็นธรรมดา” แสงโสมกระตือรือร้นที่จะได้ฟังเรื่องราวของคดีปกครองที่ลุงเป็นธรรมเล่าเหมือนที่เคยได้ฟังอยู่บ่อย ๆ





คดีปกครองนี้เป็นเรื่องของนางสาว ก. ร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจว่า กลั่นแกล้งยึดใบอนุญาตขับขี่ของนาย ข. คนขับรถของตน เพื่อเรียกเงินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริง เห็นว่า ผู้ร้องเรียนและพยานยืนยันว่าได้มีการเรียกเงินจริง กรณีน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีพยายามรีดไถเงินจากนางสาว ก. อันเป็นการเรียกรับประโยชน์เพื่อตนเองโดยมิชอบเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ในชั้นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่า ผู้ร้องเรียนและพยานไม่ได้ยืนยันถึงการเรียกเงินดังกล่าว และให้การทำงานว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เรียกร้องเงินและไม่ได้ให้เงินผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์หน่วงเหนี่ยวล่าช้าในการออกใบสั่งและไม่นำส่งใบสั่งและใบอนุญาตขับขี่ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ อันเป็นการไม่ประพฤติตนให้เคร่งครัดต่อมรรยาทและระเบียบแบบแผนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรงตามที่ถูกร้องเรียน ผู้บัญชาการตำรวจภูธรจึงมีคำสั่งลงทัณฑ์กักขังผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๕ วัน

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) กลับเห็นว่า คำให้การในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นคำให้การเบื้องต้นและใกล้ชิดกับเหตุการณ์ จึงน่าจะเชื่อว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จึงมีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัฐมนตรี) ก็มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ปัญหาก็คือ เมื่อการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงและในชั้นการสอบสวนทางวินัยแตกต่างกัน ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยควรจะวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือรับฟังพยานหลักฐานอย่างไร ? คำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดี จากลงทัณฑ์กักขัง ๑๕ วัน เป็นไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำส่งใบสั่งและใบอนุญาตขับขี่ที่ยึดไว้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และฝากให้ผู้อื่นคืนใบอนุญาตขับขี่ให้กับบิดาของผู้ร้องเรียน โดยไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายนาย ข. คนขับรถนั้น แม้พฤติการณ์จะมีข้อสงสัยและฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่หนักแน่นชัดเจนให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงกรณีมีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า **น่าจะกระทำผิดจริงตามที่ถูกล่าวพา แต่ผลการสอบสวนก็ยังไม่พอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ โดยทุจริตต่อหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕**

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการย่อมไม่ถูกต้องเหมาะสม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย

และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบแล้ว คำวินิจฉัยยุทธวิธีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้แค่เพียงเพิกถอนคำสั่งตามคำขอเท่านั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าน่าจะกระทำผิดจริง ก็ย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินหรือมัวหมอง ซึ่งการรับราชการต่อไปอาจเป็นการเสียหายแก่ราชการได้

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะส่วนที่เพิ่มโทษ คือไล่ออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานภาพเดิม เสมือนหนึ่งมิได้มีคำสั่งให้ออกจากราชการภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕/๒๕๕๕)



บทสรุป

“เมื่อมีการร้องเรียนข้าราชการว่าประพฤติมิชอบ หลายคนที่ได้ยินจะเชื่อว่ามีผลกระทบจริง” แสงโสมกล่าวกับลุงเป็นธรรมชาติหลังจากที่ฟังเรื่องราวจบลงด้วยความรู้สึกเห็นใจผู้ที่ถูกร้องเรียน

“อิม ก็ต้องให้ความเป็นธรรมกับคนที่ถูกร้องเรียน กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการทำหน้าที่ของข้าราชการได้ แต่มีได้หมายความว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบลงโทษทางวินัยเพียงเพราะมีการร้องเรียนเสมอไป เนื่องจากการพิจารณาโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยต้องเป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสม และมีพยานหลักฐานว่ามีการกระทำผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา” ลุงเป็นธรรมอธิบายเพื่อให้หลานสาวรู้ถึงความเป็นจริงของกระบวนการก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย

“คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการว่า จะนำข้อเท็จจริงที่ยังเป็นข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิด มาเป็นเหตุลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมิได้ แต่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานให้ปรากฏอย่างชัดเจนและหนักแน่นเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำผิดจริงเท่านั้น ไข่ม้อยคะลุงเป็นธรรม” แสงโสมสรุป

“ถูกต้องแล้วหลานสาว ... และข้าราชการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการก็ควรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับด้วยความเคร่งครัดและระมัดระวัง เพราะหากมีการร้องเรียนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเพราะการกลั่นแกล้งหรือเพื่อความจริงเปิดเผยก็ตาม แม้พฤติการณ์ของการกระทำจะไม่ถึงขั้นผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่อาจถือว่ามีมลทินหรือมีหม่อมที่เป็นการให้ต้องออกจากราชการก็ได้ ครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปเพิ่มเติมในแง่มุมการทำหน้าที่ของข้าราชการ

เรื่องที่ ๑๑ สั่งย้ายข้าราชการครู ... เพราะเป็นอุปสรรค ต่อการบริหารจัดการโรงเรียน



“วันนี้ทำไมกลับบ้านช้านักล่ะพ่อชัย มีสอนพิเศษหรือ ?” ลุงเป็นธรรมชาติถามชายหนุ่ม ที่เพิ่งจะลงจากรถที่จอดริมถนนหน้าบ้าน

“สวัสดีครับลุงเป็นธรรม ผมไม่มีสอนครับ ลุงเป็นธรรมเพิ่งกลับจากการออกกกำลังกาย หรือครับ” ชัยถาม

“ครับ ชนของมาจากไหนเยอะแยะ ลุงช่วยมั๊ยครับ” ลุงเป็นธรรมเห็นชัยหอบของพะรุงพะรังลงจากรถ จึงรับอาสาที่จะช่วยถือ

“โรงเรียนมีคำสั่งให้ผมย้ายไปสอนที่โรงเรียนอื่น ผมเลยเก็บข้าวของกลับบ้านครับ” ชัยตอบด้วยความรู้สึกสะเทือนใจ ทำให้ลุงเป็นธรรม อดเป็นห่วงไม่ได้เมื่อได้ยินเสียง

“อืม ... ย้ายไปโรงเรียนไกลบ้าน ใครจะดูแลแม่ล่ะ” ลุงเป็นธรรมถาม

“ผมยังคิดไม่ออกเลยครับ ผมถูกกลั่นแกล้งครับ คงเป็นเรื่องที่ผม มีปัญหากับผู้อำนวยการโรงเรียนนะครับ” ชัยคาดเดาว่าเรื่องที่ตนถูกย้าย โดยไม่ได้ยื่นคำขอย้ายนั้นเกิดจากการที่ชัยมีปัญหะทะเลาะกับผู้อำนวยการ โรงเรียนเรื่องการบริหารงานของโรงเรียน

“อันที่จริง การมีคำสั่งย้ายข้าราชการก็เป็นอำนาจดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชา” ลุงเป็นธรรมแสดงความเห็น

“ผมทราบครับ” ชัยตอบ

“แต่ว่านอกจากครูจะเป็นผู้ให้การศึกษาให้ความรู้แก่เด็กและ เยาวชนแล้ว ครูยังนับเป็นแบบอย่างที่ได้เด็กและเยาวชนได้ยึดถือเอาเป็น แบบอย่างในการดำเนินชีวิตอีกด้วย หน้าที่ของครูจึงเป็นผู้ให้ความรู้ ในเรื่องการเรียนการสอนและต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีด้วย ...

จะเล่าให้ฟังถึงคดีปกครองที่ลุงได้อ่านมา เพื่อจะทำให้พ่อช่วยสบายใจขึ้นบ้าง ...”



คดีนี้เป็นเรื่องของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งโดยความเห็นชอบของ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ย้ายข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งทำหน้าที่สอนโรงเรียนผู้่านวยการโรงเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งโรงเรียนต่อสู้มวลงน เนื่องจากผู้่านวยการโรงเรียนเบิกเงินค่าเข้าบ้านข้าราชการโดยไม่ถูกต้องและดำเนินการบริหารราชการในหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ความวุ่นวาย และความแตกแยกภายในโรงเรียน รวมทั้งเป็นการดำเนินการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาข้ามชั้นตอน และให้ข่าวต่อสู้มวลงนโดยไม่มีหน้าที่ เพื่อเป็นการระงับเหตุขัดแย้งภายในโรงเรียน ประกอบกับโรงเรียนมีอัตราเจ้าหน้าที่เกินกรอบอัตรากำลัง และโรงเรียนที่ส่งย้ายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่นั้นมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบทำให้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กระทำไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการและไม่ได้มี



เจตนาก่อให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกแต่ประการใด จึงพึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งย้ายและเรียกค่าเสียหาย

ปัญหาก็คือ การมีคำสั่งย้ายข้าราชการครูของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำไปโดยมีอำนาจและถูกต้องตามขั้นตอนหรือไม่ ? การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยคดีนี้มีข้อกฎหมายที่สำคัญคือ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกำหนดว่า การบรรจุและแต่งตั้งให้ข้าราชการครู ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๗ และระดับ ๖ นั้น ให้อธิปไตยโดยอนุมัติ อ.ก.ค. กรม เป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง และการย้ายข้าราชการครูให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดียวกัน



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยได้รับความเห็นชอบ

จาก อ.ก.ค. กรม ประกอบกับได้พิจารณาถึงความเหมาะสม ตามกรอบอัตรากำลังทั้งโรงเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และโรงเรียนที่จะย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้บริหารโรงเรียนอันเนื่องมาจากการร้องเรียนผู้อำนวยการโรงเรียนและได้มีการร้องต่อสื่อมวลชนจนมีการฟ้องร้องเป็นคดีความระหว่างผู้บริหารโรงเรียนกับผู้ฟ้องคดี กรณีย่อมเห็นได้ว่าการบริหารงานของโรงเรียนย่อมมีปัญหาจากความไม่เข้าใจกัน ซึ่งส่งผลต่อการบริหาร

จัดการและการเรียนการสอนภายในโรงเรียน และเมื่อการออกคำสั่งย้ายได้พิจารณาอัตรากำลังข้าราชการครูแต่ละโรงเรียน ประกอบกับการย้ายถือเป็นการออกคำสั่งทางการบริหารเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เมื่อองค์กรมีปัญหา อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานโดยรวมขององค์กร และเพื่อให้การบริหารจัดการโรงเรียนสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถึงแม้จะมีการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีและผู้อำนวยการโรงเรียนแล้ว แต่คู่กรณีก็ยังมีฟ้องร้องเป็นคดีอาญา ความขัดแย้งภายในโรงเรียนจึงยังคงมีอยู่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เลือกใช้มาตรการในการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นการกระทำที่จำเป็นและเหมาะสมพอสมควรแก่เหตุแล้ว

อีกทั้งการย้ายข้าราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงซึ่งแม้จะไม่มีคำร้องขอย้ายก็มีอำนาจในการพิจารณาย้ายข้าราชการเพื่อความเหมาะสมในการบริหารองค์กรได้ คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๓/๒๕๕๓)





บทสรุป

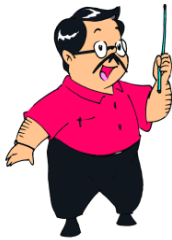
“คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การมีคำสั่งย้ายข้าราชการเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในงานตามหน้าที่ และหากการใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจไปโดยชอบด้วยกฎหมาย” ลุงเป็นธรรมสรุปความสำคัญของการใช้อำนาจในการสั่งย้ายข้าราชการให้ชี้แจงอีกครั้ง

“ผมและผู้อำนวยการโรงเรียนเกิดความไม่เข้าใจกัน แต่ก็ไม่รู้แรงที่จะส่งผลกระทบกับการดำเนินงานอย่างที่เขอ้างอิงในคำสั่ง” ชัยแสดงความเห็น

“การเกิดข้อโต้แย้งหรือคอยจับผิดจนเกิดการร้องเรียนกล่าวหาระหว่างกัน เป็นแบบอย่างที่ไม่ดีในสายตาของเด็ก เยาวชน หรือผู้ปกครอง ดังบทกวีที่ว่า คำว่า “ครู” คำนี้มีความหมายอันหลากหลายคำพูดจะกล่าวถึง คือผู้ให้ทรัพย์สินวิชาความรู้ คำนี้คือผู้ซึ่งเป็นแบบอย่างให้ทำดี ดังนั้น ครูจึงควรที่จะร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีกับองค์กร” ลุงเป็นธรรมนึกถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีตามที่ได้เล่าให้ชัยฟังว่าหากเกิดเรื่องดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อหลายด้าน

“ครับ ลุงเป็นธรรม ... ผมจะพยายามเข้าใจเรื่องที่เกิดขึ้นกับผมให้มากที่สุดครับ”

เรื่องที่ ๑๒ “กองทุนหมู่บ้าน” ประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว !



“ลุงเป็นธรรมชาติ หลงสัจจะว่ากองทุนหมู่บ้านนี้เค้าตั้งขึ้นมาเพื่ออะไรละ” แสงโสมถามลุงเป็นธรรมชาติด้วยความสงสัยขณะที่ลุงเป็นธรรมชาติจูงมือแสงโสมกับจ้อนเข้าไปดูงานแสดงสินค้าโอท็อป โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

“เค้าก็ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือชาวบ้านในหมู่บ้านให้สามารถพึ่งพาตัวเองได้ โดยจัดสรรเงินให้จำนวนหนึ่งให้หมู่บ้านบริหารจัดการนำไปใช้พัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้พัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างประโยชน์ส่วนรวม ครับ” ลุงเป็นธรรมชาติอธิบาย

“อย่างนี้ทุกคนในหมู่บ้านก็สามารถกู้เงินนี้ได้สิครับ” จ้อนถามขึ้นบ้าง

“ไม่หรอก เค้าจะมีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้และดูว่าจะนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหรือเปล่าด้วย” ลุงเป็นธรรมชาติตอบหลานชาย

“อ้าว นึกว่าใคร ๆ ก็กู้ได้ซะอีก” แสงโสมรำพึงเบา ๆ

“คนกู้ก็ต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เขากำหนดครับ กลับถึงบ้านลุงจะเล่าคติปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ฟังตีมัยครับ” ลุงเป็นธรรมชาติยื่นข้อเสนอก่อนที่จะถูกตั้งคำถามต่อไปเรื่อย ๆ

ลุงเป็นธรรมชาติจำได้ว่า เมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมาได้อ่านบทความเรื่องนี้ในหนังสือพิมพ์ในคอลัมน์นายปกครอง





คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน โดยผู้ฟ้องคดีและครอบครัวได้อยู่อาศัยในที่ดินที่สามีเช่าทำนา ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอกู้เงินกับกองทุนหมู่บ้านเพื่อนำเงินไปทำนา ในระหว่างนั้นสามีของผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ดินเนื่องจากสิ้นสุดสัญญาเช่า และศาลมีคำพิพากษาให้สามีของผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดิน และชำระค่าเช่าที่ค้างชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน) จึงไม่อนุมัติให้กู้ยืมเงิน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานสัญญาเช่าที่ดินและสามีของผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาของศาลให้ออกจากที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับการอนุมัติให้กู้เงิน อีกทั้งตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านมิได้มีข้อห้ามมิให้ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลกู้เงิน และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นคำขอกู้เงิน มิใช่สามีเป็นผู้ยื่นคำขอ การนำเรื่องที่สามีของผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องมาพิจารณาด้วยจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดียังคงทำนาในที่ดินนั้นอยู่และคดียังไม่ถึงที่สุด

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการอนุมัติเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนหมู่บ้าน” ขึ้นในแต่ละหมู่บ้านหรือแต่ละชุมชนเมืองแห่งชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้ และเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างประโยชน์ส่วนรวมอื่น ๆ ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านและเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐ

จัดสรรให้ โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางการค้าหรือ
แสวงหากำไรตั้งแต่การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป

ปัญหา คือ การที่สามีของผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาให้ออกจาก
ที่ดินที่สมาชิกใช้ประกอบอาชีพทำนา ถือเป็นคุณสมบัติที่ทำให้
สมาชิกไม่มีสิทธิได้รับการอนุมัติให้กู้ยืมเงินหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณา

ให้สมาชิกกู้ยืมเงินนอกจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน
จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ตลอดจนระเบียบ หลักเกณฑ์
และวิธีการที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและกองทุน
หมู่บ้านแต่ละแห่งกำหนดขึ้น และพิจารณาให้สิทธิแก่สมาชิก
กองทุนหมู่บ้านทุกคนที่ยื่นคำขอกู้เงินอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
ยังต้องคำนึงถึงความมั่นคงและยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านที่จะต้อง
คงอยู่ตลอดไปเพื่อให้สามารถเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับ
ให้สมาชิกกู้ยืมได้อย่างต่อเนื่องอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก
กองทุนหมู่บ้านและเป็นเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านด้วย

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำหลักฐานสัญญาเช่าที่ดินที่แสดง
ให้เห็นว่ายังคงมีสิทธิทำนาในที่ดินนั้นต่อไป ประกอบกับผู้ให้เช่า
ได้บอกเลิกการเช่าที่ดินกับนาย ท. (สามีของผู้ฟ้องคดี) แล้ว การที่
ผู้ฟ้องคดียังคงทำนาในที่ดินนั้นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของ
ที่ดินย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิด
สิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดิน และเมื่อศาลจังหวัดได้พิพากษาให้
นาย ท. และบริวารออกจากที่ดินพร้อมให้ชดใช้เงินค่าเช่าที่ค้างชำระ
และค่าเสียหายแก่เจ้าของที่ดินนั้นย่อมผูกพันคู่ความแม้จะยังไม่ถึง
ที่สุด ผู้ฟ้องคดีในฐานะภริยาชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ศาล



มีคำพิพากษาและได้พักอาศัยอยู่กับนาย ท. ในที่ดินนั้น ย่อมถือเป็นบริวารของนาย ท. จึงผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวด้วย

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่อาจแสดงให้เห็นว่ามีสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่จะทำนาในที่ดินพิพาท และการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีกู้ยืมเงินในขณะที่ยังมีการะความรับผิดชอบในหนี้ตามคำพิพากษามุบุคคลทั่วไปย่อมเห็นว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สมควร เพราะเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทำละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น และโดยฐานะทางการเงินและความรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น ก็อาจมีปัญหาในการชำระหนี้เงินกู้คืนให้กับกองทุนหมู่บ้านได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านโดยตรงและจะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีให้กับสมาชิกรายอื่น ๆ ต่อไปได้

การไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้าน ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑/๒๕๕๕)



บทสรุป

“คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่จะพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอกู้เงินกองทุนหมู่บ้านซึ่งจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงและยั่งยืนของกองทุนในระยะยาว เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง แต่เพื่อให้เกิดเป็นประโยชน์โดยส่วนรวมกับสมาชิกกองทุนหมู่บ้านทุกคน และจากการดำเนินการดังกล่าวคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ชาวบ้านหลายคนได้ใช้และได้รับประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้าน แต่ก็อาจมีบางคนที่ผิดหวังไม่ได้มีโอกาสใช้เงินจากกองทุนซึ่งอาจจะเป็นเพราะการยื่นคำขอกู้เงินไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการอนุมัติให้กู้เงิน เป็นต้น” ลงเป็นธรรมชาติ และสรุปเรื่องราวของคดีที่เกิดขึ้นด้วยความเห็นอกเห็นใจสมาชิกที่ยื่นคำขอกู้ แต่ไม่ผ่านเกณฑ์ที่จะได้รับอนุมัติ

เรื่องที่ ๑๓ “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” ... สารพันปัญหา ... !



“อ้าว ยายเล็กมาเยี่ยมยายน้อยหรือครับ บ้านหลังใหม่ในหมู่บ้านจัดสรรเป็นอย่างไรบ้างครับ” ลุงเป็นธรรมทายายเล็กที่กำลังเดินผ่านหน้าบ้าน ซึ่งลุงเป็นธรรมคาตเดาว่า ยายเล็กคงจะไปบ้านเพื่อนที่เคยอยู่ใกล้กัน ก่อนที่ยายเล็กจะย้ายไปบ้านหลังใหม่เมื่อ ๒-๓ ปี ก่อน

“ใช่จะมีธุระกับยายน้อยนะค่ะ ส่วนบ้านหลังใหม่ ตอนนี้นัดคนเริ่มเยาะค่ะ ไม่เหมือนเมื่อก่อนและเจ้าของโครงการก็ไม่ทำตามแผนงานโครงการที่ได้รับอนุญาตไว้หลายอย่าง รั้วก็ยังไม่สร้าง สนามเด็กเล่นก็ไม่มี ข้างร้ายยังเอาพื้นที่ที่เป็นสวนสาธารณะในโครงการให้คนเช่าเปิดขายของอีกด้วย” ยายเล็กบ่น

“แล้วแก้ปัญหากันอย่างไรครับ จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาดูแลหรือยังครับ” ลุงเป็นธรรมทาย

“เห็นว่าตั้งแล้วนะค่ะ ชื่อว่านิติบุคคลสหกรณ์บริการค่ะ พ่อลูกชายเขาเป็นหัวหน้าค่ะ” ยายเล็กจำได้ว่าลูกชายุ่นวายกับการบริการชุมชนทั้งวันทั้งคืน

“อืม ... ทำไมจัดตั้งเป็นนิติบุคคลสหกรณ์ล่ะ เขามีอำนาจที่จะจัดการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินของโครงการมั๊ยครับ” ลุงเป็นธรรมทายด้วยความเป็นห่วงว่าจะดำเนินการไม่ถูกต้อง

“นั่นหรือคะลุงเป็นธรรม” ยายเล็กถามด้วยความกังวล

“มีตัวอย่างคดีทำนองเดียวกันผมเพิ่งอ่านผ่านมานี่เอง ผมจะเล่าให้ฟังนะค่ะ ...”



ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่อยู่จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นตามโครงการ ให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้ได้ดี ดั้งเดิม และจะทำการใด ๆ ให้ประโยชน์จากการใช้สาธารณูปโภค ลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และตามมาตรา ๔๔ ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวเมื่อ (๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา (๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (๓) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

คดีนี้ เป็นเรื่องของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินปล่อยปละละเลยไม่ดูแลบำรุงรักษา กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค อาทิเช่น นำทรัพย์สินในส่วนที่ต้องจัดสร้างสวนสาธารณะและสนามเด็กเล่นตามโครงการออกให้เช่าเป็นร้านค้า ไม่จัดสร้างสนามเด็กเล่น ไม่จัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย ไม่ซ่อมแซมรั้วของหมู่บ้าน ถนนภายในโครงการ ปล่อยให้ขยะกระจายตามจุดต่าง ๆ ไร้ระเบียบในการจราจร ฯลฯ

ผู้ซื้อที่ดินจึงรวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคล “สหกรณ์บริการชุมชน” ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกผู้พักอาศัยในโครงการ และหลังจากที่เจรจากับผู้จัดสรรที่ดินให้แก่ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ผลและไม่ยอมโอนหน้าที่การจัดการดูแลสาธารณูปโภคให้ “นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒” จึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน



จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ใช้อำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และถึงแม้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดจะได้ออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตแล้ว และเมื่อผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการ จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดและศาลได้มีคำพิพากษาว่าผู้จัดสรรที่ดินมีความผิดตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ลงโทษปรับแล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้จัดสรรที่ดินยังคงเพิกเฉยจึงขอให้มีคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคและให้ “นิติบุคคล ...” เป็นผู้ดูแล

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเห็นว่า เป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งตามมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจะต้องจัดตั้งนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น จึงไม่สามารถออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณูปโภค และไม่สามารถออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครองขอให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณูปโภคและให้ “สหกรณ์บริการชุมชน” ดูแลรักษาสาธารณูปโภคแทน

การที่ผู้ซื้อที่ดินได้รวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคล “สหกรณ์บริการชุมชน” ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

จะสามารถรับโอนทรัพย์สินสาธารณะูปโภคตามผู้จัดสรรที่ดิน จัดให้มีขึ้นตามโครงการไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาได้หรือไม่ ?

คดีนี้แม้ข้อเท็จจริงจะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕
ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
แต่ก็มีบทเฉพาะกาลให้นำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ
โดยอนุโลมหลายประการ อาทิเช่น หลักเกณฑ์ในการบำรุงรักษา
สาธารณูปโภคกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการบำรุงรักษา
สาธารณูปโภคตามที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นตามโครงการ



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร
สามารถจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อรับโอนทรัพย์สินไปจัดการ
และดูแลบำรุงรักษาได้ตามมาตรา ๗๐ ประกอบกับ

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
แต่จะต้องเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้
เท่านั้น เมื่อผู้ซื้อที่ดินไม่จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมาย
ดังกล่าว คณะกรรมการจัดสรรที่ดินก็มีอำนาจเพียงสั่งให้ผู้จัดสรร
ที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงอยู่สภาพเดิมและจะออกคำสั่ง
ให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญา
การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคไม่ได้ ผู้ซื้อที่ดินจะต้องยื่นคำขอ
ต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตาม
พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เสียก่อนตามมาตรา ๗๐
วรรคสี่

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น
เพื่อขอรับโอนทรัพย์สินจะมีได้กรณีเดียว คือ ตามมาตรา ๗๐
วรรคสาม ซึ่งให้ความหมายในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ



จัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับและตามมาตรานี้จะต้องเกิดจากการที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากภาระหน้าที่เท่านั้น ซึ่งจะต้องให้โอกาสแก่ผู้ซื้อที่ดินในการรวมตัวจัดตั้งเป็นนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นก็ได้ ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ดังนั้น เมื่อผู้จัดสรรที่ดินยังไม่ได้แสดงความประสงค์ขอพ้นจากหน้าที่ คณะกรรมการฯ ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้จัดสรรที่ดินได้

ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๘/๒๕๕๔)



บทสรุป

“ดิฉันเข้าใจแล้วค่ะ และจะไปเล่าให้ลูกชายฟัง ถ้าเขายังไม่เข้าใจจะให้เขามาหาลุงเป็นธรรมนะค่ะ” ยายเล็กบอกและขออนุญาตลุงเป็นธรรมไว้ล่วงหน้าหากลูกชายจะต้องมาขอคำปรึกษา

“ได้ครับ คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า สามารถรวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคมาจัดการดูแลบำรุงรักษาได้ เมื่อเห็นว่าผู้จัดสรรที่ดินปล่อยปละละเลยไม่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค แต่จะต้องให้ผู้จัดสรรที่ดินแสดงความประสงค์จะขอพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวก่อนนะครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปอีกครั้ง

เรื่องที่ ๑๔ ชาวบ้านสุดทน “มลพิษโรงงานปุ๋ย”



“ลุงเป็นธรรมชาติ ชาวบ้านเค้าประท้วง
อะไรครับ คนเยอะแยะไปหมด” จ๊อนถาม
ลุงเป็นธรรมชาติที่ขับรถผ่านหน้าโรงงานแห่งหนึ่ง

“ลุงดูข่าวเมื่อวันก่อนเห็นว่า โรงงานนี้
ปล่อยทั้งควันพิษและส่งกลิ่นเหม็น ชาวบ้าน
เค้าเดือดร้อนเลยประท้วงให้โรงงานย้ายไปอยู่
ที่อื่นนะครับ” ลุงเป็นธรรมกล่าว

“อ้อ ... โรงงานนี้เองหรือครับที่เป็นข่าวทุกวัน ไม่เห็นมีตำรวจ
เข้ามาช่วยชาวบ้านเลย” จ๊อนตั้งข้อสังเกตหลังจากที่เห็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่
ตำรวจมาแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้ชาวบ้าน

“เรื่องนี้ไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจครับ เพราะเป็นเรื่องของสถานประกอบ
กิจการในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำให้เกิด
เหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงเป็นเรื่องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะจัดการนะ”
ลุงเป็นธรรมกล่าว

“นายก อบต. หรือครับ เขาจะต้องทำอะไรครับ” จ๊อนถาม
ด้วยความสงสัยและอยากรู้

“ลุงจะเล่าคดีปกครองเรื่อง ชาวบ้านสุดทน “มลพิษโรงงานปุ๋ย”
ให้ฟังดีมั๊ยครับ” ลุงเป็นธรรมถามหลานชาย

“ดีครับลุงเป็นธรรม ... ผมชอบฟังครับ” จ๊อนตอบด้วยความดีใจ



คดีปกครองนี้เป็นเรื่องของนายองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการผลิตและการสะสมปุ๋ย หรือมูลดินจากถ้ำหรือมูลดินจากขี้ค่างควา ระวังการบดดิน ในโรงงาน และดำเนินการย้ายเครื่องบดดินและดำเนินการหมักดิน ขึ้นเม็ด และตากแห้งยังโรงงานที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากชุมชนให้เสร็จ ภายใน ๒ สัปดาห์ เนื่องจากประชาชนร้องเรียนว่าโรงงานผลิตปุ๋ย ชีวภาพดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษ ฝุ่นละออง และกลิ่นเหม็น อันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญมีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียง

ผู้ประกอบกิจการดังกล่าว (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า กิจการ ผลิตปุ๋ยชีวภาพไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ไม่เกิดฝุ่นละออง และไม่มีกลิ่นเหม็น ไม่ทำให้เกิดมลพิษซึ่งกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมและได้รับอนุญาตให้ดำเนินการมานานสิบปีแล้ว มีใบอนุญาตประกอบกิจการถูกต้องและอุตสาหกรรมจังหวัด ตรวจสอบทุกครั้งที่มีการต่อใบอนุญาต นอกจากนี้ ก่อนมีคำสั่ง ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน

หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยกอุทธรณ์แล้ว จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ปัญหาของคดีนี้ ก็คือ คำสั่งของนายองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ให้ย้ายสถานที่ประกอบกิจการมิใช่การเพิกถอน ใบอนุญาตเป็นการออกคำสั่งที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้หรือไม่ ? และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?



โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบเหตุนั้นถือเป็น “เหตุรำคาญ” (มาตรา ๒๕ (๔)) ซึ่งหากเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญหรือให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญหรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตได้



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดฝุ่นละออง และกลิ่นเหม็น จนเป็นเหตุให้เสื่อมเสียหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันถือว่าเป็นเหตุรำคาญที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีระงับเหตุและกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตได้ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี มีผลเป็นเพียงการย้ายสถานที่ประกอบกิจการบางส่วนเท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการไม่ จึงไม่เป็นคำสั่งที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อก่อนจะมีคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมเจ้าหน้าที่ ตัวแทนของอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และกำนันได้เข้าตรวจสอบสถานที่โรงงานของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้ว โดยผู้จัดการโรงงานผู้ฟ้องคดีได้เป็นตัวแทนในการให้ข้อมูล ถ้อยคำ และนำตรวจสอบสถานที่ อีกทั้งยังได้ร่วมประชุมกับคณะเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการบดดินในโรงงาน ให้ดำเนินการย้ายเครื่องบดดินและให้ดำเนินการหมักดินขึ้นเม็ด และตากแห้งที่โรงงานห่านไกลชุมชน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๕/๒๕๕๕)





บทสรุป

“นายก อบต. เยี่ยมจริง ๆ ครับลุงเป็นธรรม” จ๊อนกล่าวชื่นชม นายก อบต. ที่ทำหน้าที่เป็นอย่างดี

“คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองว่า จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนว่า แม้จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ประกอบกิจการได้มานานหลายปี ก็มิใช่จะดำเนินกิจการโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือความเดือดร้อนรำคาญกับประชาชนข้างเคียง เพราะเมื่อใดก็ตามที่การประกอบกิจการมีลักษณะที่ถือเป็น “เหตุรำคาญ” ตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการระงับเหตุรำคาญนั้นหรือให้ทำโดยวิธีการใด ๆ เพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ได้ครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปผลดีของคำพิพากษาศาลปกครองให้จ๊อนฟัง

“อยู่ซ่อมรถยนต์ในตลาดก็มีเสียงดังและกลิ่นเหม็นจากสี น่าจะถือเป็น “เหตุรำคาญ” ได้” จ๊อนรำพึงเบา ๆ

เรื่องที่ ๑๕ ปลุกบ้านลวงล้าลำน้า ... ขออนุญาต
ภายหลัง ... ได้ ! หรือไม่ !



“ดูบ้านหลังโน้นสิครับ ติดกับแม่น้ำ
น่าอยู่จังนะครับ แต่ว่า ... เจ้าของบ้านสร้างรูกล้า
เข้าไปในแม่น้ำได้หรือครับ” จ๊อนซี่ชวนลุงเป็นธรรม
ดูบ้านหลังงามที่ติดกับเงาของดวงอาทิตย์ที่กำลัง
จะลับขอบฟ้า ผึ้งตรงกันข้ามกับร้านอาหาร
ที่ลุงเป็นธรรมและจ๊อนซี่รับประทานอาหาร
ในยามเย็น

“อืม ... น่าจะรูกล้าลำน้าสาธารณะ แต่เจ้าของบ้านคงขออนุญาต
กรมเจ้าท่าแล้วกระมังครับ” ลุงเป็นธรรมให้ความเห็น

“ถ้าสร้างเสร็จแล้ว ค่อยขออนุญาตภายหลังได้หรือเปล่าคะ”
แสงโสมถาม

“ถ้าไม่ขออนุญาต เจ้าหน้าที่จะสั่งรื้อถอนได้มั๊ยครับลุงเป็นธรรม”
จ๊อนถามบ้าง

“พี่ว่าน่าจะสั่งได้นะจ๊อน” แสงโสมบอกน้อง

“อืม ... กรณีแบบนี้ศาลปกครองเคยวินิจฉัยไว้แล้ว ลุงจะเล่าให้ฟัง ...”
ลุงเป็นธรรมเสนอความเห็นเพื่อยุติการสนทนาของสองพี่น้องด้วยการนำ
ตัวอย่างคดีพิพาทที่เคยอ่านในคอลัมน์นายปกครองในหนังสือพิมพ์มาเล่า
ให้ฟัง

“ว้าว ... ดีจังครับลุงเป็นธรรม” จ๊อนกระตือรือร้นที่จะฟังด้วยความตั้งใจ
เหมือนทุกครั้งที่ลุงเป็นธรรมเคยนำเรื่องนั้นมานำมาเล่าให้ฟัง





ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไป
เหนือน้ำ ในน้ำและใต้้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ
อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
โดยไม่ได้รับอนุญาต พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย
พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ ทั่วไป
ให้อำนาจ “เจ้าท่า” (คือ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและ
พาณิชย์นาวีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) มีคำสั่งเป็นหนังสือ
แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเรือถอนอาคารภายในเวลา
ที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามก็ให้นำคดีฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่ง
ให้เรือถอนอาคารได้

คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าท่าเพื่อปกป้อง
รักษาแม่น้ำลำคลองอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินด้วยการ
ออกคำสั่งให้เอกชนรายหนึ่งที่ปลูกบ้านพักอาศัยล่วงล้ำเข้าไป
ในแม่น้ำลำคลองโดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่มี การปฏิบัติตาม
คำสั่ง จนกระทั่งเจ้าท่าต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้
ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ครอบครองอาคารดังกล่าว
เรือถอนอาคาร

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำ
(ผู้ฟ้องคดี) ที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ติดแม่น้ำ
ที่เกิดเหตุพิพาทว่า มีการปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัยล่วงล้ำเข้าไป
ในแม่น้ำ ทำให้ปิดบังบริเวณหน้าที่ดิน ไม่สามารถขึ้นลงหรือ
เข้าออกที่ดินผ่านทางแม่น้ำนั้นได้ จากการตรวจสอบพบว่านาย ว.
(ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ปลูกสร้างบ้านไม่ล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำบางส่วน
อันเป็นการกระทำความผิดฐานปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำเข้าไปใน
แม่น้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์

ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นอาคารบ้านพักอาศัยที่ไม่เข้าลักษณะที่จะพึงอนุญาตให้มีการปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำได้ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนเฉพาะส่วนที่ปลูกสร้างล่วงล้ำแม่น้ำให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่ง

ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนในส่วนที่รุกล้ำแม่น้ำ หากไม่รื้อถอน และผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเอง ก็ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่ายด้วย

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่ามีได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำ และแม้ไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อนปลูกสร้างก็สามารถจะยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างให้ถูกต้องได้เป็นการเฉพาะรายตามข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๑๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ นอกจากนี้ ไม่ใช่การล่วงล้ำลำน้ำหรือขัดขวางทางขึ้นลงที่ดินอันเป็นที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่กีดขวางทางขึ้นลงที่ดินของเอกชนรายหนึ่งเท่านั้น จึงเป็นการฟ้องคดีที่เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจเจ้าท่าออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนบ้านในส่วนที่ล่วงล้ำลำน้ำเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และการที่มีบางส่วนของบ้านที่ล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำ กีดขวางทางขึ้นลงที่ดินของเอกชน เจ้าท่าจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องบังคับเพื่อให้รื้อถอนได้หรือไม่ เพียงใด ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้บ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดี

ปลูกสร้างโดยที่ไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตให้ถูกต้องจะมีบางส่วนที่ล่วงล้ำ ก็ถือว่าเป็นการปลูกสร้างอาคารบ้านพักอาศัยล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นอาคารและการล่วงล้ำที่จะพึงอนุญาตได้ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๔๖ กล่าวคือ ๑. ท่าเทียบเรือ ๒. สะพาน ปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ ๓. สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง ๔. ท่อหรือสายเคเบิล ๕. เชือกกันน้ำเซาะ ๖. คานเรือ หรือ ๗. โรงสูบน้ำ และแม้จะเป็นอาคารบ้านพักอาศัยซึ่งอาจเสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมายและยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำต่อเจ้าท่าเป็นการเฉพาะรายได้ตามข้อ ๕ และข้อ ๑๓ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน แต่ก็จะต้องยื่นคำขอภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๗) แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เสียค่าปรับและไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับ อาคารบ้านพักอาศัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เข้าลักษณะที่พึงอนุญาตให้มีการปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำได้

นอกจากนี้ แม้สิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีจะกีดขวางทางขึ้นลงที่ดินของเอกชนรายอื่นในด้านที่ติดกับแม่น้ำจริง แต่สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก็มีทั้งส่วนที่ปลูกสร้างรุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของเอกชน และยังมีส่วนที่ล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำ การที่ผู้ฟ้องคดี

ใช้อำนาจเจ้าทำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง จึงเป็น
การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่
ล่วงล้ำลำแม่น้ำ หากไม่รื้อถอน ก็ให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ซึ่งผู้ฟ้องคดี
มอบหมายดำเนินการรื้อถอนโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่าย
ทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙๒/๒๕๕๔)





บทสรุป

“การจัดระเบียบของการสัญจรทางน้ำให้เกิดความปลอดภัย เป็นภารกิจหนึ่งของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นการคุ้มครองประชาชนให้สามารถสัญจรไปมาหรือใช้บริการสาธารณะ บริเวณพื้นน้ำได้ด้วยความสะดวกและปลอดภัย คดีนี้แม้เป็นอุทหาณ์ที่ดีให้กับเอกชนบางรายที่มีการก่อสร้างบ้านเรือนทั้งหลังหรือบางส่วนล่องลำนํ้าโดยไม่ได้รับอนุญาต ถึงแม้ภายหลังจะสามารถเสียค่าปรับอย่างสูงและขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่เมื่อไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะอนุญาตได้และเจ้าท่าได้ออกคำสั่งให้รื้อถอน แต่ไม่รื้อถอน เจ้าท่าก็มีอำนาจฟ้องศาลปกครอง และศาลปกครองก็มีอำนาจมีคำพิพากษาให้รื้อถอนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน” ลุงเป็นธรรมสรุป

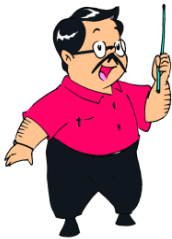
“ถ้ายื่นขออนุญาตแล้ว ก็อาจไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าเสมอไป สิทธิลุงเป็นธรรม” จ๊อนสงสัย

“ครับ ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่เจ้าท่าสามารถอนุญาตให้มีการปลูกสร้างล่องลำนํ้าตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดด้วย” ลุงเป็นธรรมตอบ

“การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำนํ้าแม่น้ำ จะต้องยื่นขออนุญาตต่อเจ้าท่าก่อนที่จะปลูกสร้าง หากปลูกสร้างโดยฝ่าฝืน และต้องการจะยื่นขออนุญาตให้ถูกต้องในภายหลังก็สามารถทำได้ กรณีที่ฝ่าฝืนไม่ยื่นขออนุญาต เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้รื้อถอนในส่วนที่รื้อล้าได้ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าท่ามีอำนาจฟ้องศาลปกครองให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอน โดยผู้ฝ่าฝืนต้องออกค่าใช้จ่าย ... ไข่ม้อยคะลุงเป็นธรรม” แสงโสมสรุปบ้าง

“ถูกต้องครับ” ลุงเป็นธรรมตอบ

เรื่องที่ ๑๖ ผู้จัดการมรดก ... ยกที่ดินให้เป็น “ทางสาธารณประโยชน์”



“อ้าว ยายเมี้ยน พ่อชัย กำลังจะไปไหน
ล่ะครับ ดุริบร้อนจัง” หลุงเป็นธรรมถาม
ยายเมี้ยนกับหลานชายที่กำลังเดินอย่างเร่งรีบ
ริมฟุตบอล ในเช้าวันหนึ่ง ขณะที่หลุงเป็นธรรม
กำลังเดินออกกำลังกาย

“สวัสดิ์คะหลุงเป็นธรรม อิดันกำลังจะไป
ที่ดินจังหวัดคะ” ยายเมี้ยนตอบ

“ซื้อที่ดินแปลงไหนอีกรี ยายเมี้ยน” หลุงเป็นธรรมคาดเดาเอาว่า
ยายเมี้ยนคงจะไปทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินอย่างที่ยายเมี้ยนเคยทำ
เป็นอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินหรือการจดทะเบียนจำนอง

“หลายปีก่อน อิดันแบ่งแยกที่ดินให้หลาน ๆ และกันที่ดินบางส่วน
ให้เป็นทางสาธารณะใช้เฉพาะลูก ๆ หลาน ๆ ในบริเวณที่ดินเดียวกันคะ
แต่ปรากฏว่าชาวบ้านคนอื่นมาใช้ถนนด้วย อิดันจึงจะไปขอให้เจ้าหน้าที่
ที่ดินยกเลิกทางดังกล่าวคะ” ยายเมี้ยนอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการไป
ที่ดินจังหวัดให้หลุงเป็นธรรมฟัง

“อืม ... จะยกเลิกได้หรือครับยายเมี้ยน เป็นทางสาธารณประโยชน์
แล้วรีเปล่าครับ” หลุงเป็นธรรมตั้งข้อสังเกต

“ตอนที่แบ่งแยกที่ดิน อิดันเข้าใจผิดคิดว่าจะใช้ได้เฉพาะลูก ๆ
หลาน ๆ เท่านั้นคะ” ยายเมี้ยนบอกถึงเจตนาครั้งแรกที่แบ่งแยกที่ดิน

“หลุงเคยอ่านคติปกครองเรื่องทำนองนี้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด
ท่านวินิจฉัยไว้ว่า ถือเป็นการแสดงเจตนาสละการครอบครอง
เพื่อสาธารณประโยชน์” หลุงเป็นธรรมจำได้ว่าเมื่อหลายเดือนก่อนได้อ่าน
บทความเรื่องทำนองเดียวกันนี้ในหนังสือพิมพ์



“นั่นหรือคะ ลุงเป็นธรรมช่วยเล่าให้อิฉันฟังได้มั๊ยคะ จะได้เป็นข้อมูลให้อิฉันตัดสินใจบ้างค่ะ” ยายเมี้ยนขอให้ลุงเป็นธรรมเล่าถึงคติปกครองเรื่องดังกล่าวให้ฟัง



คติปกครองนี้ เป็นเรื่องการขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย โดยผู้ขอเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด แต่หลังจากเจ้าพนักงานที่ดิน จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามคำขอแล้วได้ยื่นคำขอเพิกถอนรายการจดทะเบียนโดยอ้างว่าอ่านหนังสือภาษาไทยไม่ได้ เขียนได้ แต่ชื่อตนเอง และเอกสารที่ลงชื่อก็ไม่ได้อธิบายหรือชี้แจงว่าคืออะไรและลงชื่อแล้วมีผลอย่างไร ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินก็ได้แก้ไขรายการจดทะเบียนให้ตามที่ขอ จึงเป็นคดีพิพาทในศาลปกครอง

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้จัดการมรดก (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยให้แบ่งที่ดินมรดกเป็นแปลงย่อยให้กับทายาท ๖ แปลง ต่อมา เมื่อทำการรังวัดได้ขอแก้คำขอแบ่งแยกที่ดิน โดยให้แบ่งอีก ๑ แปลง ผ่ากลางที่ดินแปลงใหญ่เป็น “ทางสาธารณประโยชน์” เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบแล้วเห็นว่ารูปแบ่งแยกที่ดินตรงกับบันทึกคำขอของช่างรังวัดและของเจ้าหน้าที่ทะเบียนและตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดิน สืบต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้เจ้าพนักงานที่ดินเพิกถอนรายการจดทะเบียนแบ่งที่ดินให้เป็น “ทางสาธารณประโยชน์” เพราะไม่มีเจตนาให้เป็นทางสาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน แต่มีความประสงค์

ที่จะให้ทายาททั้งหมดใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นการสำคัญผิดในข้อเท็จจริง เนื่องจากไม่รู้ข้อความในเอกสารและอ่านหนังสือไม่ออก

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ผู้จัดการมรดกเป็นผู้ดำเนินการเองทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ยื่นคำขอ นำช่างออกไปชี้แนวเขตทำการรังวัด ปักเสาหลักเขต ให้ถ้อยคำกับเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหมด และที่ดินที่แบ่งให้เป็น “ทางสาธารณประโยชน์” ได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว

กรณีเช่นนี้ถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นหรือไม่ ? และเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการขอแบ่งแยกที่ดินพิพาท และได้ลงลายมือชื่อเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยตนเองในเอกสาร อันเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าตนอ่านหนังสือภาษาไทยไม่ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นคำร้องต่อศาลขอเป็นผู้จัดการมรดก และได้ให้การในชั้นไต่สวนจนศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดก ผู้ฟ้องคดีจึงมีความเข้าใจในการยื่นเอกสารต่อทางราชการหรืออย่างน้อยก็น่าจะมีผู้คอยให้คำแนะนำในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ในการจัดการที่ดินมรดกไม่ว่าจะเป็น



การรับโอน การแบ่งแยกและโอนให้ทายาท ผู้ฟ้องคดีน่าจะต้องมีความรู้หรือมีผู้ให้คำแนะนำในการดำเนินการ อีกทั้งเมื่อได้รับโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็น่าจะสามารถศึกษาและเข้าใจรูปแผนที่และจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่ปรากฏในโฉนดที่ดิน โดยเฉพาะรูปที่ดินในโฉนดที่ดินก็ปรากฏชัดเจนว่ามีการแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ หากไม่ถูกต้องก็จะต้องทักท้วงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทันทีที่รู้

นอกจากนี้ โดยสภาพที่ดินที่แบ่งแยก หากไม่มีการแบ่งหักที่ดินซึ่งอยู่ตรงกลางเป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ที่ได้รับมรดกที่ดินแปลงอื่นจะไม่มีทางออก การแบ่งแยกที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์จึงน่าจะจะเป็นความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ หลังจากแบ่งแยกโฉนดที่ดินแล้วยังมีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์หรือจำนอง การปล่อยให้เวลาผ่านไปสี่ปีจึงยื่นคำขอให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าไม่ใช่เจตนาที่แท้จริง และแม้จะเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดก็เป็น การสำคัญผิดที่เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจอ้างความสำคัญผิดนั้นมาเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ ดังนั้น การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และได้เป็นการจดทะเบียนนิติกรรมโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีนี้ถนนในที่ดินพิพาทได้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาขอแบ่งแยกที่ดินเป็นทาง

สาธารณประโยชน์ เนื่องจากการแสดงเจตนาละการครอบครอง เพื่อสาธารณประโยชน์ การครอบครองย่อมสิ้นสุดลงตั้งแต่นั้น และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้การยกที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือ แม้ยังไม่มีกรขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อกระบวนการในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ระเบียบ คำสั่งและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ รวมทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่ดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๙/๒๕๕๕)





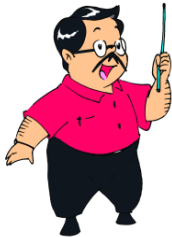
บทสรุป

“คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดิน หากตนเองเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด ตั้งแต่การยื่นคำขอการนำรังวัด การลงลายมือชื่อในเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จะต้องมีความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ เพราะหากมีข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตนแล้ว จะอ้างความสำคัญผิดมาเป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้ครับ” ลุงเป็นธรรมสรุป

“ตอนที่แบ่งแยกที่ดิน อีฉันก็ไม่ได้ระมัดระวังเหมือนกรณีนี้เลยคะ” ยายเมี้ยนกล่าวด้วยความรู้สึกผิดที่ไม่ระมัดระวัง

“ยายเมี้ยนไปปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่เขาก่อนก็ได้ครับ เพื่อจะมีวิธีแก้ไขได้” ลุงเป็นธรรมแนะนำ

เรื่องที่ ๑๗ แค่เพียงอนุญาตสร้างอาคาร “เลี้ยงหมู” ...
ผู้ใด ? มีสิทธิฟ้องให้ “หยุด !”



“น้อยเธอรู้อย่างไรว่าเค้าจะมาสร้างที่เลี้ยงหมู
ใกล้หมู่บ้านเรา” แจ่มหันไปถามน้อยเพื่อนบ้าน
รู้ติดกัน

“รู้แล้วจะ อย่างนี้ต้องเจอทั้งกลิ่นขี้หมู
เสียงดัง น้ำเสียคืดแล้วปวดหัว” น้อยบ่น

“ฉันรู้ว่าเพื่อนบ้านคนอื่น ๆ ไปร้องเรียน
ที่ อบต. แต่ อบต. บอกว่ายังไม่ได้ก่อความ

เดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง เพราะเค้ายังไม่ได้สร้างอาคาร
เลี้ยงหมู แต่ก็ยังไม่ได้เอาหมูมาเลี้ยง” แจ่มกล่าว

“ยังไม่สร้างตอนนี้ เดี่ยวไม่นานก็ต้องสร้างจะมากบอกว่าพวกเรา
จะไม่เดือดร้อนได้ยังไง” น้อยมีสีหน้าไม่พอใจ “ฉันว่าพรุ่งนี้พวกเราไป
ปรึกษาลุงเป็นธรรมกันดีกว่า” น้อยชวนแจ่มไปหาลุงเป็นธรรม

เช้าวันต่อมาสองสาวไปพบลุงเป็นธรรมที่บ้านและเล่ารายละเอียด
ของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“เราจะฟ้องศาลปกครองได้มั๊ยคะ ลุงเป็นธรรม” น้อยถามลุงเป็นธรรม

“ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนมีสิทธิและ
มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการเพื่อให้ได้รับ
ความคุ้มครองในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม
ที่ดี แต่หากปรากฏว่าการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการ
ที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชุมชน แม้การประกอบกิจการ
ดังกล่าวยังไม่เริ่มดำเนินการ กรณีเช่นนี้ประชาชนในชุมชนมีสิทธิฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิของตนที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าวหรือไม่ ? เรื่องนี้มีคดีตัวอย่าง ลองอ่านในหนังสือพิมพ์เมื่อวันก่อน



รอเดี๋ยวนะลุงจะไปหยิบมาอ่านให้ฟัง ...” ลุงเป็นธรรมบอกกับแจ่ม และน้อย หลังจากที่ได้รับฟังเรื่องราวทั้งหมดแล้ว



คติปกครองเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับประชาชนในชุมชน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเห็นว่าจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อนุญาตให้มีการสร้างอาคาร “เพื่อประกอบกิจการเลี้ยงหมู” แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบริเวณดังกล่าวอยู่ใกล้แหล่งชุมชน การเลี้ยงสุกรจะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสียงร้องหรือกลิ่นของมูลสุกร รวมทั้งการบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการทำความสะอาดคอกสุกร ซึ่งแม้จะมีการปูผ้ารองกันบ่อบำบัดน้ำเสีย แต่การล้างคอกจะล้างด้วยโซดาไฟ และฤทธิ์ของโซดาไฟจะกัดกร่อนผ้าปูให้ขาด หลังจากนั้นน้ำเสียจะไหลลงสู่คลองทำให้น้ำในคลองเน่าเสีย ส่งผลกระทบต่อการทำนา การใช้น้ำเพื่อการเกษตร และการจับสัตว์น้ำในลำคลอง แม้ผู้ประกอบการจะยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อดำเนินการเพาะเลี้ยงสุกร แต่การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรหลายแห่งได้สร้างปัญหาให้กับพื้นที่ทำนาของชาวบ้าน ดังนั้น หากปล่อยให้มีการก่อสร้างย่อมจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นอย่างแน่นอน

จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ดำเนินการทำประชาคม

หรือประชาพิจารณ์การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรก่อนดำเนินการต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า เมื่อผู้ประกอบการได้ยื่นเอกสารขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยถูกต้องจึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ และกรณีนี้ผู้ประกอบการยังไม่ได้มีการก่อสร้างอาคารจึงยังไม่เกิดปัญหาความเดือดร้อนใด ๆ แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารยังไม่ได้ดำเนินการเลี้ยงสุกร ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในชุมชนจะถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารได้หรือไม่ ? โดยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ประกอบการก่อสร้างอาคารเพาะเลี้ยงสุกร ซึ่งการอนุญาตจะนำไปสู่การเพาะเลี้ยงสุกรที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่าก่อให้เกิดน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล ตลอดจนกลิ่นและเสียงที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพ



สิ่งแวดล้อม และการเลี้ยงสุกรถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายและมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่อันเป็นชุมชนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน และลหิตีดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ตามที่มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งที่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพาะเลี้ยงสุกรและให้ดำเนินการจัดทำประชาคมและประชาพิจารณ์ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรณีนี้เป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเป็นชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แม้จะเป็นการยื่นฟ้องคดี
เมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ
เดียวกันแล้วก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๕)





บทสรุป

“คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีกรณีที่แม้ความเดือดร้อนหรือเสียหายจะยังไม่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ แต่หากผู้อาศัยหรือประชาชนในชุมชนเห็นว่าจะมีการกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ต่อการดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนแล้ว กรณีย่อมถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และกรณีนี้ถือว่าเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมครับ”

ลุงเป็นธรรมสรุป

“ประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน เมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเราก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ จริงมั๊ยคะลุงเป็นธรรม” น้อยกล่าว

“ใช่ครับ” ลุงเป็นธรรมตอบ

เรื่องที่ ๑๘ เทศบาลตำบล ... ทำถนน ไม่สน ! ชาวบ้าน



“เมื่อเช้านี้ผมดูข่าวในทีวีเห็นชาวบ้าน
ร้องเรียนว่าเทศบาลทำถนนใหม่ ฝั่งกลบคลอง
ทำให้ปิดเส้นทางการสัญจรทางน้ำที่ใช้อยู่ทุกวัน
ไปทางอื่นก็ไม่ได้” พ่อของจ๋อนเล่าถึงข่าว
ความเดือดร้อนของชาวบ้านให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษา
ทางบกทางน้ำได้ก็จริง แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
ก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข
ของประชาชนเป็นหลัก” ลุงเป็นธรรมกล่าว

“กฎหมายให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ แต่บางที
ก็ไม่ได้พิจารณาแนวทางที่เหมาะสมที่ไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่
ผู้หนึ่งผู้ใดเกินสมควร” พ่อของจ๋อนแสดงความเห็น

“ปัญหาอยู่ตรงที่ว่า ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามอำนาจ
หน้าที่ไม่ได้พิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะ
เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและไม่ก่อให้เกิด
ความเดือดร้อนเสียหายหรือเป็นภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุด ลุงจำได้ว่า
เคยอ่านบทความสั้นคดีปกครอง เรื่อง เทศบาลตำบล ... ทำถนน ไม่สน !
ชาวบ้าน ในหนังสือพิมพ์เมื่อหลายเดือนมาแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ
ทำหน้าที่ของเทศบาลโดยปรับปรุงถนน เพื่อให้บริการแก่ประชาชน
ในท้องถิ่น แต่ทำให้เอกชนบางคนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จนกระทั่ง
ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ลุงจะเล่าให้ฟังนะ ...”





เรื่องมีอยู่ว่า ในปี ๒๕๒๖ ผู้ฟ้องคดีและญาติ ๆ ขุดที่ดินของตนเชื่อมกับคลองและใช้เรือเป็นพาหนะสัญจรและการขนส่งพืชผลทางการเกษตรจากที่พักอาศัยของตนและญาติออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ ต่อมา ในปี ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติดคอนกรีตเลียบคลองมหาสวัสดิ์พร้อมวางท่อลอดคูและฝังกลบคลองซอย จำนวน ๑๕ ซอย ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการก่อสร้างวางท่อลอดคู เนื่องจากสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและบริวารซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เรือในการสัญจรและขนส่งสินค้าเพียงทางเดียว ไม่มีทางสัญจรอื่น จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการแก้ไขท่อน้ำลอด โดยทำสะพานหรือบล็อกคอนเวิร์สให้เรือสัญจรผ่านเข้า-ออกได้

ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล)โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือสัญจรไป-มา และใช้ประโยชน์เข้า-ออกในพื้นที่ได้ตามปกติ โดยใช้วิธีเดินทางมาที่ถนนสาธารณะแล้วนำสัมภาระลงเรือเดินทางเข้าไปในที่ดินของตน และการก่อสร้างสะพานเป็นความประสงค์ของชุมชนในเขตพื้นที่และเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามภารกิจและหน้าที่ของเทศบาล

การทำหน้าที่ของเทศบาลถือว่าได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และเป็นกรณี que la municipalité ได้ปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดภาระกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควรหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการสร้างถนนของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้ (... เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ...) และการสร้างถนนทดแทนสะพานไม้ที่มีอยู่เดิมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อาศัยสัญจรไปมาในเส้นทางดังกล่าวสามารถใช้เส้นทางได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี แม้เทศบาลมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งการที่จะปฏิบัติราชการภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้นั้น จะต้องพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้อำนาจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดหรือไม่ และหากดำเนินการตามมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยรวม

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางท่อลอดคูและฝังกลบขยะเพื่อทำเป็นถนนมีผลทำให้ปิดทางเข้า-ออกคลองซอยในบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยและประกอบสัมมาอาชีพ ทำให้การสัญจรเข้า-ออกจาก

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปยังคลองมหาสวัสดิ์เพื่อดำเนินชีวิตและประกอบสัมมาอาชีพไม่สามารถกระทำได้ตามปกติ อีกทั้งในเส้นทางเดียวกันกับถนนพิพาทบริเวณคลองซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง ได้ใช้บล็อกคอนเวิร์สแทนท่อคอนกรีตทรงกลมทำให้ถนนในบริเวณดังกล่าวอยู่ในสภาพที่เรือสามารถสัญจรเข้า-ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ ซึ่งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อจัดให้มีหรือบำรุงทางบกและทางน้ำตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมว่าหากไม่ดำเนินการฝังท่อลอดคู่และฝังกลบคลองซอยทำเป็นถนน ยังมีวิธีการจัดทำทางหรือถนนวิธีอื่นที่จะยังผลให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรที่มีความจำเป็นต้องสัญจรทางบกและทางน้ำอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่

แต่ในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมแก่การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร เพราะเป็นการปิดกั้นเส้นทางสัญจรโดยปกติของผู้ฟ้องคดีและบริวาร

ดังนั้น แม้การสร้างทางจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยรวม และเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นการกระทำ
ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีสามารถ
ใช้เรือสัญจรเข้า-ออกจากที่ดินของตนผ่านคลองซอยออกสู่คลอง
มหาสวัสดิ์ได้ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด



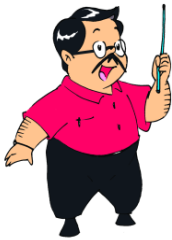
บทสรุป

“ถ้าอยากจะเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ก็ลองไปศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๕ คดีนี้เกี่ยวกับเรื่องที่เรากำลังคุยกัน” ลุงเป็นธรรมบอกกับพ่อของจ๋อน

“ผมจะไปศึกษาดูครับ สงสารชาวบ้านครับ เคยใช้เรือในการขนส่งสินค้าเข้ามาขายในตลาดตั้งแต่บรรพบุรุษ แต่พอเทศบาลทำถนนปิดเส้นทางและถมคลองก็จะต้องอ้อมไปอีกทาง กว่าจะถึงตลาดก็ใช้เวลานาน” พ่อของจ๋อนรู้สึกเห็นใจ

“อันที่จริง คดีดังกล่าวนี้ถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แม้กฎหมายจะให้มีความอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็มีใช้ว่าจะใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเลือกดำเนินการในแนวทางที่เหมาะสมทั้งประโยชน์สาธารณะและความเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชน โดยต้องเกิดประโยชน์กับสาธารณะมากและก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือกระทบกับราษฎรน้อยที่สุดเท่านั้น พ่อจ๋อนเป็นข้าราชการก็ควรที่จะศึกษาไว้บ้าง” ลุงเป็นธรรมแนะนำ

เรื่องที่ ๑๙ จ้างลูกเขยเข้าเป็นคู่สัญญา ...
พ่อตาจึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกฯ !



“ลุงเป็นธรรมครับ คอรั้มน์คดีปกครองวันนี้
น่าสนใจนะครับ เป็นคดีเกี่ยวกับนายกเทศมนตรี
ทำสัญญาจ้างลูกเขยซ่อมแซมถนนในเขต
เทศบาล เขาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่กล้าทำผิด
กฎหมายโดยเอื้อประโยชน์ให้ลูกเขยตัวเอง
ไม่ละอายแก่ใจเลยนะครับ” สนเล้าเรื่องที่อ่าน
ให้ลุงเป็นธรรมฟังด้วยความรู้สึกผิดหวังกับ
พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะที่ทั้งสองนั่งพักผ่อนที่สนามหญ้า
ในบริเวณบ้านลุงเป็นธรรม

“อย่างนี้ถือว่าเขาเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญา ไม่อาจที่จะ
พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาทำสัญญากับเทศบาลได้” ลุงเป็นธรรม
ให้ความเห็น “คดีนี้ศาลปกครองท่านตัดสินไว้อย่างไรละ”

“ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีครับ” สนกล่าว

“อืม ... ขอลุงอ่านหนังสือพิมพ์หน่อยนะ”

สนยื่นหนังสือพิมพ์ให้ลุงเป็นธรรมอ่าน



ในการออกคำสั่งทางปกครอง หากผู้มีอำนาจออกคำสั่ง
ทางปกครองมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง
ไม่เป็นกลาง (มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ



ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) เช่น มีเหตุโกรธเคืองกับคู่กรณีจะมีผล
ทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจอนุมัติ
ให้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งมีลูกเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการซ่อมแซม
ถนนในเขตเทศบาล จะถือว่าผู้มีอำนาจมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้
การอนุมัติจ้างซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?
และจะถือว่านายกเทศมนตรีนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม
ในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันเป็นพฤติการณ์ที่จะมีผลทำให้
นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของ
นายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีบุตรเขย
เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการซ่อมแซมถนนในเขตเทศบาล ต่อมา
ผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วน
จำกัด ข. ตามโครงการจ้างเหมาซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุก
ในเขตเทศบาล และภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ให้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานและเสนอความเห็นแล้ว
ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็น
ผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับ
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ซ่อมแซมถนน
ในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ อนุมัติให้จ้างวันที่ ๒๑ กันยายน
๒๕๔๘ นอกจากนี้ เงินที่ได้จากการรับจ้างส่วนหนึ่งจะกลายเป็น
สินสมรสซึ่งบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ทั้งเป็นผู้มีหน้าที่
อุปการะเลี้ยงดู จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
แสวงหาผลประโยชน์จากเทศบาลให้แก่ตนเองโดยทางอ้อม จึงทำให้
ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดความเป็นนายกเทศมนตรี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบุตรสาวไม่ได้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด ไม่มีอำนาจบริหาร และแม้จะมีสิทธิได้รับมรดกของบุตรสาวแต่ก็เป็นเรื่องไม่แน่นอน เพราะสิทธิจะเกิดขึ้นเมื่อบุตรสาวตายก่อนเท่านั้น อีกทั้งไม่ได้รับการอุปการะจากบุตรสาว จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาอันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือไม่ ? ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ และมีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน รวมทั้งมีอำนาจลงนามในสัญญาตามระเบียบนี้



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. โดยมีนาย ส. ซึ่งสมรสกับบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีที่ทำงานอยู่ที่สำนักงานปลัดเทศบาลและเป็นผู้มีส่วนผู้จัดการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗๗ ประกอบกับมาตรา ๑๐๘๗ ต้องรับผิด

ในหนังสือทางหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวน และผู้ฟ้องคดีก็รู้ถึงความข้อนี้ได้อยู่แล้วในเวลาที่อนุมัติให้ทำสัญญาตามบันทึกขออนุมัติซ่อมแซม ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ และบันทึกขออนุมัติจ้างลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ ประกอบกับการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการตามวรรคสอง ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติจ้างทางหุ้นส่วนจำกัด ข. ให้ดำเนินโครงการกับเทศบาลโดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำตามมาตรา ๔๘ จตุทศ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว และผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ทางหุ้นส่วนจำกัด ข. เคยเป็นคู่สัญญากับเทศบาลมาแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรสาว และจะมีสิทธิรับมรดกของบุตรสาวหรือไม่ เป็นเรื่องไม่แน่นอน รวมทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับทางหุ้นส่วนจำกัด ข. ก็ตาม เหตุดังกล่าวไม่ใช่ลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

และไม่ใช้ลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘/๒๕๕๕)



บทสรุป

“คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในคณะเทศมนตรีของเทศบาลแล้วยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการโดยไม่ใช้อิทธิพลจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวสร้างประโยชน์แก่ตนหรือผู้อื่น” ลุงเป็นธรรมสรุป

“เหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่าอะไรครับ ลุงเป็นธรรม” สนตั้งคำถาม

“หมายถึง พฤติการณ์ที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าจะใช้อำนาจที่ไม่เป็นกลาง ซึ่งหากผู้ใช้อำนาจเห็นว่าตนมีพฤติการณ์ที่ชวนให้ผู้อื่นเคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจว่าจะไม่เป็นกลาง ก็จะต้องหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นก่อนและแจ้งผู้บังคับบัญชาทราบ แต่หากไม่ดำเนินการเช่นนั้นแล้ว การใช้อำนาจก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“ผมว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดก็ต้องมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตครับ เมื่อมีอำนาจก็ต้องใช้อำนาจที่มีไปในทางที่ถูกด้วยครับ” สนกล่าว

เรื่องที่ ๒๐ เป็นนักเรียนตำรวจฝึกปฏิบัติราชการ ...
ไม่รายงานคดีด่วน ?



“แสงมากินข้าวได้แล้วลูก เลิกอ่านหนังสือพิมพ์ก่อนค่ะ” แม่ของแสงโสมเรียกลูกสาวให้มารับประทานอาหารที่โต๊ะพร้อม ๆ กับสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ

“เหตุการณ์รถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนรถยนต์ ร.ย.ล. ในขณะที่ฝนตกหนัก ถนนลื่น ในเวลากลางคืน ไม่ถือเป็นเหตุอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญและเป็นเหตุที่ต้องรายงานด่วนต่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะผู้เป็นธรรม” แสงโสมถามลุงเป็นธรรม ขณะนั่งลงบนเก้าอี้เพื่อรับประทานอาหาร

“พ่อว่าไม่น่าจะเป็นเหตุอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญนะครับ ลุงเป็นธรรมมีความเห็นว่ายังไงครับ” พ่อของแสงโสมตอบพร้อมกับขอความเห็นจากลุงเป็นธรรมเพื่อความชัดเจน

“มอไซค์ชนกับรถยนต์ที่ใช้ในพระราชสำนักหรือครับ” จ้อนตงใจ

“เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้แล้วครับ ลุงเพิ่งอ่านหนังสือพิมพ์มาเมื่อสองสามวันก่อน เมื่อครูหนูแสงก็อ่านมิใช่หรือครับ” ลุงเป็นธรรมจำได้ว่าเคยอ่านเรื่องนี้จากคอลัมน์นายปกครองเมื่อสองสามวันก่อน และเห็นว่าแสงโสมก็นั่งอ่านเมื่อสักครู่นี้เอง

“จริงหรือครับลุงเป็นธรรม เล่าให้ผมฟังบ้างครับ”

“ได้ครับ ...”





คดีปกครองเรื่องนี้ เป็นเรื่องการใช้อำนาจลงโทษทางวินัย ดำรง ซึ่งเป็นนักเรียนหลักสูตร กอน. และ กอต. ฝึกปฏิบัติราชการ ในหน้าที่พนักงานสอบสวน

ข้อเท็จจริงมีว่า ร้อยตำรวจตรี ก. ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ระหว่างการเข้าเวรเพื่อฝึกปฏิบัติราชการที่สถานีตำรวจนครบาลแห่งหนึ่ง ได้รับคำสั่งจากพนักงานสอบสวนให้ออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ กรณีรถยนต์ ร.ย.ล. ถูกรถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนในขณะที่ฝนตกหนัก ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ทำแผนที่เกิดเหตุ และนำผู้ขับขีรถจักรยานยนต์มาที่สถานีตำรวจ และรายงานเหตุการณ์ ให้พันตำรวจตรี ข. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่พนักงานสอบสวนทราบ พร้อมกับลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ต่อมา ในวันรุ่งขึ้น พันตำรวจตรี ข. ได้แจ้งข้อหาขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย และเปรียบเทียบปรับผู้ขับขีรถจักรยานยนต์ และให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อ ในบันทึกข้อความรายงานต่อผู้บังคับบัญชา โดยแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกคนต้องทำรายงานเหตุการณ์ให้สอดคล้องกัน

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๑) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เนื่องจากไม่ได้รายงานเหตุการณ์อันเป็นเหตุอุกฉกรรจ์ สะเทือนขวัญ หรือเหตุที่ต้องรายงานด่วนให้ผู้บังคับบัญชาทราบในทันที ตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี จึงมีคำสั่งลงโทษ กักขังผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓ วัน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เพื่อให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้า แก่ราชการ และฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล) ก็มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเองได้ลงชื่อบันทึกข้อความรายงานผู้บังคับบัญชาแล้วและการลงโทษทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกตัดสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ถูกตัดสิทธิเลื่อนยศจากร้อยตำรวจตรีเป็นร้อยตำรวจโท และถูกบันทึกการถูกลงโทษทางวินัยลงในทะเบียนประวัติการทำงาน

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นปัญหาของคดีนี้ก็คือ คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นนักเรียนหลักสูตร กอน. และ กอต. ที่เข้าเวรเพื่อฝึกปฏิบัติราชการอยู่ที่สถานีตำรวจขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นเหตุการณ์ที่มีลักษณะเหตุฉุกเฉินหรือเหตุที่ก่อขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชนหรือไม่ ? และเหตุที่ต้องรายงานด่วนต่อผู้บังคับบัญชาตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๘ บทที่ ๑ หรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนักเรียนหลักสูตร กอน. และ กอต. ที่ฝึกปฏิบัติราชการ สถานีตำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงพนักงานสอบสวนที่เข้าเวรได้ แต่ไม่สามารถรับผิดชอบคดีได้ด้วยตนเอง ประกอบกับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ กำหนดการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวน โดยห้ามมิให้จัดนักเรียนหลักสูตรดังกล่าวที่ฝึกปฏิบัติราชการตามสถานีตำรวจเข้าเวรรับคดีโดยเด็ดขาด และได้แจ้งสถานีตำรวจทุกแห่งให้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีออกไปตรวจสถานที่

เกิดเหตุ ทำแผนที่เกิดเหตุ นำผู้ขับขีรถจักรยานยนต์มาสถานีตำรวจ พร้อมทั้งรายงานให้พันตำรวจ ข. ทราบเหตุการณ์และได้บันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดีแล้ว ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติราชการเท่าที่ทำได้แล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ ไม่เอาใจใส่ หรือประมาทเลินเล่อ ตามมาตรา ๗๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

และการเลื่อนชนของรถยนต์ ร.ย.ล. กับรถจักรยานยนต์ ในขณะที่ฝนตก ถนนลื่น ในเวลากลางคืนนั้นเป็นเหตุการณ์ปกติธรรมดา ไม่ใช่ลักษณะเหตุอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ และไม่เป็นเหตุที่จะต้องรายงานด่วนต่อผู้บังคับบัญชา ตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๘ บทที่ ๑ เรื่อง รายงานเหตุอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญและเหตุที่ต้องรายงานด่วน นอกจากนั้น ตามข้อ ๒ ของประมวลระเบียบการตำรวจดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับหัวหน้าสถานีตำรวจหรือสารวัตร หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรายงานเหตุด่วนที่เกิดขึ้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับพนักงานสอบสวน หรือนักเรียนที่ฝึกปฏิบัติราชการ

ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ปฏิบัติตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี

ดังนั้น คำสั่งลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ
ดังกล่าว และลบประวัติการลงโทษในทะเบียนประวัติ และให้
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย
โดยให้ดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย
ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙๕/๒๕๕๔)





บทสรุป

“เหตุการณ์ยานยนต์เฉี่ยวชนรถยนต์ ร.ย.ล. ในขณะฝนตกหนัก ถนนลื่นในเวลากลางวัน ไม่ถือเป็นเหตุอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ หรือเป็นเหตุที่ต้องรายงานด่วนต่อผู้บังคับบัญชาไข่มัยครึบลุงเป็นธรรม”
จ๋อนสรุป

“ใช่แล้วครับ ... คดีนี้เป็นอุทาหรณ์กับผู้ที่มีอำนาจในการใช้อำนาจว่า มิใช่จะใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามอำเภอใจโดยไม่พิจารณา กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพราะการพิจารณาลงโทษทางวินัย ทั้งข้าราชการตำรวจและข้าราชการอื่นทั่วไป ย่อมส่งผลกระทบ ต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครอง หลายประการ ดังนั้น ก่อนที่ผู้ที่มีอำนาจจะใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัยจะต้องพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง อย่างรอบคอบและประการสำคัญต้องมิใช่อำนาจตามอำเภอใจ ครับ”
ลุงเป็นธรรมสรุป

เรื่องที่ ๒๑ มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ... ย้ายได้ ! ไม่ใช่กลั่นแกล้ง



“ข่าวการโยกย้ายข้าราชการมีให้เห็น
ทุกวันเลยครับลุงเป็นธรรมดา” พ่อของจ๋อนพูดกับ
ลุงเป็นธรรมดาขณะนั่งพักในสวนหลังบ้าน หลังจาก
ช่วยกันถางหญ้าและตัดแต่งต้นไม้ในสวนแล้วเสร็จ

“ช่วงนี้เป็นฤดูกาลโยกย้ายก็ถือเป็น
เรื่องปกติของราชการ” ลุงเป็นธรรมดาตอบ

“โดยเฉพาะการย้ายข้าราชการในระดับ
บริหาร เช่น อธิบดี รองอธิบดี เลขาธิการ รองเลขาธิการของหน่วยงาน
ราชการที่สำคัญ ๆ มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมและจำเป็น
มากมายและรับรู้กันทั่วไปในวงกว้าง ส่วนข้าราชการในระดับต่ำลงมา
แม้ไม่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง แต่ภายในหน่วยงานราชการนั้น ๆ
ก็วิพากษ์วิจารณ์กันแข็งแรงแม่แตกต่างกัน” พ่อของจ๋อนรับรู้ถึงเสียง
วิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวภายในหน่วยงานราชการที่สังกัดเป็นอย่างดี

“ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาด้วยความเป็นธรรม มีเหตุผลอธิบายได้ถึง
ความเหมาะสมความจำเป็น และเป็นประโยชน์ของทางราชการ
อย่างแท้จริงก็คงไม่มีปัญหาการฟ้องร้องตามมาภายหลัง” ลุงเป็นธรรมดา
แสดงความเห็น

“อะไรคือความเหมาะสม อะไรคือความจำเป็นในการส่งย้าย
ข้าราชการ ... นี่ล่ะครับปัญหา” พ่อของจ๋อนสรุปถึงปัญหาที่เกิด
ข้อวิพากษ์วิจารณ์

“พ่อจ๋อได้อ่านหนังสือพิมพ์ฉบับวันนี้หรือยัง คอล้มน์นายปกครอง เขามีตัวอย่างคติปกครองในเรื่องย้าย ซึ่งคดีนี้ข้าราชการผู้ถูกย้ายเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาลั่นแก้งโดยย้ายให้เขาไปทำงานที่ไม่ตรงกับความสามารถของเขา” ลุงเป็นธรรมเล่ารายละเอียดให้พ่อจ๋อฟัง



ข้อเท็จจริงก็คือ หัวหน้าฝ่ายซ่อมบำรุงสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนายช่างไฟฟ้า ๖ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานซ่อมบำรุง ๖ ฝ่ายซ่อมบำรุงและกำจัดของเสีย รายงานผลการตรวจสอบลิฟต์ซึ่งได้รับแจ้งว่าอุปกรณ์ชำรุดและให้รายงานผลการปฏิบัติงานย้อนหลัง ๓ เดือน ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงแต่ไม่ตรงตามประเด็นที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ชี้แจง และคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรายงานว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาการทำงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันลงชื่อไม่ขออยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และหัวหน้าฝ่ายซ่อมบำรุงเห็นว่าหากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยซ่อมบำรุงอาจเกิดความเสียหายต่อการทำงานส่วนรวม และอาจมีปัญห่อื่น ๆ ที่รุนแรงตามมา ส่วนผู้ฟ้องคดีให้การว่าไม่สามารถสั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานได้

ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล) จึงมีคำสั่งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการและลูกจ้างฝ่ายซ่อมบำรุงและกำจัดของเสียใหม่ โดยให้นาย อ. ไปปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานหัวหน้า และต่อมา

ให้ไปช่วยราชการที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไป แต่ผู้ฟ้องคดีขอไปช่วยราชการที่ฝ่ายพัสดุแทน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกลั่นแกล้งย้ายให้ไปทำงานที่ไม่ตรงกับความสามารถ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบ ทำให้เสียโอกาสเจริญก้าวหน้าในตำแหน่ง ถูกดูหมิ่นจากเพื่อนร่วมงาน ภายหลังจากการร้องทุกข์ต่อผู้อำนวยการแล้ว

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งดังเดิม



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๘

มาตรา ๙๐ ประกอบมาตรา ๙๙ กำหนดเป็นหลักการ

เอาไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ต้องไม่รายงานเท็จ การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จ และผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันไม่ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยการป้องกันมิให้กระทำผิดวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องกระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่รับผิดชอบ และต้องเอาใจใส่ขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิด

การกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยให้โอกาสผู้บังคับบัญชาผู้ร่วมงาน ผู้ฟ้องคดี และผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ให้ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยงานและช่วยราชการทั้งสามคำสั่งดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการซึ่งได้คำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผล ความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจไม่พอใจและต้องปรับตัวเข้ากับงานใหม่ แต่การให้ช่วยงานหรือช่วยราชการเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะออกคำสั่งได้ตามที่เห็นสมควร

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งย้ายเป็นการกลั่นแกล้งเนื่องจากได้โต้แย้งการกำหนดรายละเอียดครุภัณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะจัดซื้อ เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่มีพยานหลักฐาน เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการโดยมีอคติหรือมีเจตนากลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๒/๒๕๕๕)



บทสรุป

“คดีนี้เป็นเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐกรณีที่จะมีการโยกย้ายข้าราชการในหน่วยงาน และเป็นอุทาหรณ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการอย่างเคร่งครัดเพื่อให้งานในหน้าที่ความรับผิดชอบเกิดประโยชน์สูงสุดและหากเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจพิจารณาโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบให้เหมาะสมครับ” ลุงเป็นธรรมสรุป

“แต่อย่างไรก็ตาม ผมว่าแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการ แต่จะต้องคำนึงถึงความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ครับ มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” พ่อของจ๋อนให้ความเห็นเพิ่มเติม

เรื่องที่ ๒๒ ติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้า ...
ใครได้-ใครเสีย ... เคลียร์ด้วยครับ !!



“พ่อสมคิดไปไหนมาครับ” ลุงเป็นธรรมชาติามสมคิดขณะเดินสวนทางกันที่หน้าตลาดสด ภายหลังจากที่ลุงเป็นธรรมกลับจากเดินออก กำลังกายที่สวนสาธารณะด้านหลังตลาด

“สวัสดิ์ครับลุงเป็นธรรม ผมจะไปรับแม่หน่อย เพื่อไปทำธุระที่การไฟฟ้าครับ” สมคิดตอบ

“แม่หน่อยสบายดีนะครับ” ลุงเป็นธรรมชาติถามไถ่ถึงทุกข์สุขของแม่หน่อย แม่ของสมคิดซึ่งเป็นเจ้าของร้านขายอาหารที่ลุงเป็นธรรมชอบไปนั่งรับประทานอาหารกับหลาน ๆ เป็นประจำ

“แม่กลุ้มใจเรื่องการปักเสาไฟฟ้าและยึดโยงเสาไฟฟ้าหน้าร้าน ทำให้เข้าออกไม่สะดวกครับ แม่จะไปร้องขอความเป็นธรรมให้การไฟฟ้า เขาย้ายจุดปักเสาออกไปจากหน้าร้านครับ” สมคิดเล่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับครอบครัวให้ลุงเป็นธรรมฟัง “บางทีถ้าจำเป็นอาจต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้เยียวยาความเสียหายครับ”

“วันก่อนลุงคุยกับเพื่อนที่ทำงานในการไฟฟ้า เห็นว่าการไฟฟ้า ก็มีได้นิ่งเฉยกับปัญหา พยายามที่จะแก้ไขปัญหาย่อยเหมือนกันครับ” ลุงเป็นธรรมเล่าให้สมคิดฟังถึงการพิจารณาดำเนินการของการไฟฟ้าตามที่ได้ยิน

“แต่เขาก็แก้ไขอะไรไม่ได้ ใช่มั้ยครับ” สมคิดกล่าว

“การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับเอกชนด้วยเหมือนกัน แต่ประโยชน์สาธารณะก็สำคัญ พ่อสมคิดพาแม่ไปการไฟฟ้าก่อนครับ ตอนเย็นลุงจะไปถามข่าวความคืบหน้ากับแม่ที่ร้านอาหารก็แล้วกันครับ” ลุงเป็นธรรมให้สมคิดรีบไปรับแม่ไปทำธุระตามที่ตั้งใจไว้

ลุงเป็นธรรมจ๋าได้ว่าเคยมีข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นแล้ว และศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ไว้แล้ว ซึ่งเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดิน ได้รับความเดือดร้อนจากการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้า และติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดิน จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคชดเชยค่าเสียหาย



คดีปกครองเรื่องนี้ผู้ฟ้องคดี (เจ้าของที่ดิน) อ้างว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ ๑) ทำการปักเสาไฟฟ้า ๑ ต้น ระหว่างกึ่งกลางด้านหน้าที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีและ ติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าทั้งสองด้านของเสาไฟฟ้าเป็นการติดตั้ง ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำ รถยนต์เข้าออกที่ดินได้และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดังเดิม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะปลูกบ้านพักอาศัยและเปิดร้านอาหาร ซึ่งจะมีรายได้ขั้นต่ำเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการกระทำ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครื้อถอนสายยึดโยงเสาไฟฟ้า ให้ที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีกลับสู่สภาพเดิมและชดเชยค่าเสียหาย

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า การปักเสาไฟฟ้าและการติดตั้ง สายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีริมถนนบริเวณพิพาทเป็นจุดสำคัญ และได้รับอนุญาตจากกรมทางหลวงแล้ว แต่เนื่องจากการปักเสา ไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นจุดสิ้นสุด

ของสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ระหว่างสายหุ้มฉนวนเต็มพิกัดหรือสายเคเบิลอากาศกับสายหุ้มฉนวนไม่เต็มพิกัดและสายเปลือยทำให้สายส่งไฟฟ้าที่พาดผ่านบนเสาไฟฟ้ามีแรงดึงและน้ำหนักแต่ละด้านไม่เท่ากัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าทั้งสองด้านของเสาไฟฟ้าเพื่อให้มีความมั่นคงปลอดภัยสามารถรับแรงดึงและน้ำหนักของสายไฟฟ้าได้ และหลังการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดงามผู้ฟ้องคดีเหลือทางเข้าออกสู่ถนนอีก ๕.๕ เมตร

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงไฟฟ้าบนบาทวิถีหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันถือเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจแห่งวัตถุประสงค์ รวมทั้งมีอำนาจในการเดินสายส่งศักย์สูงหรือสายส่งศักย์ต่ำได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามกฎหมาย และได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และการติดตั้งดังกล่าวก็มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และหากไม่ติดตั้งอาจเกิดอันตรายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับปัญหาว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยการปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควรหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หากการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดงกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนจนเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้พื้นที่บริเวณดงกล่าวติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าโดยวัดความกว้างได้ ๔.๕ เมตร จึงเหลือทางเข้าออกอีก ๕.๕ เมตร ซึ่งสามารถเข้าออกได้จึงไม่เป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการร้านอาหารและปลูกบ้านพักอาศัย แต่ในทางกลับกัน การติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดงกล่าวก็เป็นการป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๓/๒๕๕๔)





บทสรุป

“ลุงเป็นธรรมครับ การกระทำละเมิดที่ผู้กระทำได้ขอชดเชยค่าเสียหายคืออย่างไรครับ” สมคิดถามลุงเป็นธรรมด้วยความสงสัยในตอนเย็นวันเดียวกัน ภายหลังจากที่สมคิดกับแม่นัยกลับจากทำธุระที่การไฟฟ้า และได้รับทราบว่าการไฟฟ้าจะรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเฉพาะการกระทำละเมิดเท่านั้น

“การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการละเมิดหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ (๑) ผู้ใดทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย (๒) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และ (๓) ทำให้เขาเสียหาย หากเข้าหลักเกณฑ์ทั้ง ๓ ประการแล้วก็จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ผลก็คือผู้ทำละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย และแม้ว่าปัจจุบันการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การพิจารณาว่า การกระทำใดจะเป็นการละเมิดหรือไม่ ก็ยังคงต้องพิจารณาให้ครบตามหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบทั้ง ๓ ประการดังกล่าว หากขาดข้อใดข้อหนึ่งก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“ลุงถ่ายเอกสารบทความคดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้มาให้แม่นัยอ่านด้วยครับ ถือเป็นคดีปกครองที่น่าสนใจมาก เพราะนอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งนอกจาก

บทสรุป

จะต้องดำเนินการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
 ที่ให้อำนาจแล้ว จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นอย่างยั้งที่
 ดำเนินการว่าสาธารณะได้รับประโยชน์เพียงใด ซึ่งหากแม้เอกชน
 จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง
 อยู่บ้าง แต่ประชาชนโดยรวมได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น
 ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว
 ก็ถือได้ว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการกระทำละเมิดครับ” ลุงเป็นธรรม
 สรุปความสำคัญของคดีให้สมคิดฟัง

“แล้ววันนี้ที่ไปกรไฟฟ้ามาผลเป็นอย่างไรบ้างล่ะ” ลุงเป็นธรรมถาม

“การไฟฟ้าเขาบอกว่าเขาทำตามหน้าที่และมีความจำเป็น
 ที่ต้องดำเนินการเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของ
 ประชาชนครับ” สมคิดเล่าให้ลุงเป็นธรรมถึงผลของการร้องเรียน

เรื่องที่ ๒๓ แม่ขายที่ดินผิด ... ทายาท ! มีสิทธิฟ้อง
ขอคืนหรือไม่ ?



“สวัสดี หนูนิดหน่อยมาหาแสงโสม
หรือครับ มาเข้ามาก่อนสิ” ลุงเป็นธรรม
ทักทายนิดหน่อยซึ่งเป็นเพื่อนของหลานสาว
ก่อนที่จะเปิดประตูหน้าบ้านและเชื้อเชิญ
ให้เข้ามาในบ้าน

“สวัสดีค่ะลุงเป็นธรรม หนูกับแสงโสม
มีนัดกันที่จะมาทำรายงานค่ะ” นิดหน่อย

บอกกับลุงเป็นธรรม

“ดีครับ ตั้งใจเรียนจะได้จบตามเวลา หนูนิดหน่อยนั่งรอแสงโสมก่อน
ประเดี๋ยวคงออกมาที่สนามหญ้านี้ล่ะครับ” ลุงเป็นธรรมชี้ชวนให้นิดหน่อยนั่ง
ที่ม้านั่งที่สนามหญ้าหน้าบ้าน

“ลุงเป็นธรรมคะ คนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองคือใครคะ”
นิดหน่อยถามลุงเป็นธรรมเพราะรู้ว่าลุงเป็นธรรมมีเรื่องราวเกี่ยวกับ
คดีปกครองสนุก ๆ มาเล่าให้แสงโสมและจ๋อนฟังเสมอ ๆ

“ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน
หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย
ที่จะฟ้องเพิกถอนการจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินมัยคะลุงเป็นธรรม”
นิดหน่อยถาม

“หนูนิดหน่อยทำรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้หรือครับ” ลุงเป็นธรรม
ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับคำถามของนิดหน่อยว่าจะเกี่ยวข้องกับการรายงาน
ที่กำลังจะทำ

“คะลึงเป็นธรรม แสงโสมบอกว่าเรื่องนี้มีข้อมูลมากพอที่จะเขียน
รายงานคะ” นิดหน้อยตอบ

“อิม ... ก็จริงครับ ห้องสมุดลึงมีเยอะเลย เอาลึงจะยกตัวอย่างคดี
เล่าให้ฟัง ถ้าสนใจค่อยไปค้นหาข้อมูลอ่านเพิ่มเติมครับ ...”



คดีปกครองนี้เป็นเรื่องของทนายผู้มีสิทธิรับมรดกและ
ผู้จัดการมรดก ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของทนายผู้มีสิทธิรับมรดก
ของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นำคดีมาฟ้อง
ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินระหว่างผู้ตาย (เจ้ามรดก)
กับบุคคลภายนอก โดยอ้างว่าการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
ในที่ดินที่เกิดขึ้นก่อนมีสิทธิรับมรดกหรือก่อนศาลมีคำสั่งแต่งตั้ง
เป็นผู้จัดการมรดกไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไข
สำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองประการหนึ่งว่า ผู้ที่จะมีสิทธิ
ฟ้องคดีได้จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ
อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการ
กระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ



ทั้งสองคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่าง จะเป็นคำตอบว่าทนายท
ผู้มีสิทธิรับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่

คดีแรก ผู้ฟ้องคดี บุตรของนาง อ. ฟ้องว่า ก่อนที่นาง อ.
จะถึงแก่ความตาย นาง อ. ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
(นาย ส.) จดทะเบียนโอนขายที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นาย บ.)
เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ต่อมา นาง อ. ถึงแก่ความตาย
เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขณะจดทะเบียน
โอนขายที่ดิน นาง อ. มีสติสัมปชัญญะไม่สมบูรณ์ ไม่มีเจตนา
ที่จะขายที่ดินที่พิพาท และไม่มีเจตนาทำหนังสือมอบอำนาจให้แก่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การจดทะเบียนโอนขายที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
ในที่ดิน



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่เจ้าพนักงาน
ที่ดินจดทะเบียนโอนขายที่ดิน วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙
ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีส่วน
ได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่พิพาทหรือการจดทะเบียนดังกล่าวแต่อย่างใด
ดังนั้น การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของ
เจ้าพนักงานที่ดิน จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีฐานะเป็นทนายผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาง อ.
หรือเป็นผู้จัดการมรดกของนาง อ. และไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือ
หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี
เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือ
เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการจดทะเบียนสิทธิ

และนิติกรรมดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๔)

คดีที่สอง นาย ส. จดทะเบียนโอนขายที่ดินให้แก่ นาย น. เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗ นาย ส. ถึงแก่ความตาย หลังจากนั้น นาย น. ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้นาง พ. ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลจังหวัดจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินดังกล่าวเนื่องจากการจดทะเบียนโอนขายที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีการปลอมลายมือชื่อ นาย ส.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดิน) ได้จดทะเบียนโอนขายที่ดินพิพาทระหว่างผู้ตาย กับนาย น. เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว อันเนื่องมาจากการรับจดทะเบียน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการมรดก วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ ดังนั้น **ในขณะที่มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินระหว่างนาย ส. กับนาย น. ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินพิพาทหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด** จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีฐานะเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย ส.

หรือเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ส. กรณีนี้อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๕)



บทสรุป

“คดีปกครองที่ลุงเป็นธรรมเล่า ตรงกับหัวข้อที่จะเขียน รายงานเป๊ะเลยล่ะ” นิดหน่อยบอกกับลุงเป็นธรรมด้วยความดีใจ เมื่อได้ฟังข้อพิพาทที่ลุงเป็นธรรมเล่าจบลง

“ทั้งสองคดีข้างต้น เป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับประชาชนทั่วไป ที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า จะต้องพิจารณาก่อนว่า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่เป็นเหตุแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก ดังเช่น คดีแรก ซึ่งในขณะที่เจ้าพนักงานที่ดินใช้อำนาจตามกฎหมายจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดียังมิได้อยู่ในฐานะทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกของเจ้าของที่ดิน จึงยังมิเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายที่ดิน หรือคดีที่สอง แม้ผู้จัดการมรดกจะมีหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะตัวแทนของทายาท แต่เมื่อการจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมเกิดขึ้นในขณะที่ศาลยังมิได้แต่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดก จึงยังมิเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายที่ดินที่เกิดขึ้นก่อนนั้นได้ครับ” ลุงเป็นธรรมสรุป

“สวัสดิ์จะนิดหน่อย ลุงเป็นธรรมเล่าคดีปกครองให้ฟัง ถูกใจใช้มั้ยล่ะ” แสงโสมเดินเข้ามาทักทายเพื่อนที่นั่งฟังลุงเป็นธรรมด้วยความตั้งใจ

เรื่องที่ ๒๔ ไม่คืนเงินประกันชีวิตหมูให้สมาชิก ...

ผิควินัยร้ายแรง !



“กำลังคิดอะไรอยู่ครับ” พ่อของจ๋อนถามภรรยาด้วยความสงสัยกับกิริยาอาการของภรรยาที่เหม่อลอยเหมือนกำลังกังวลใจเรื่องอะไร

“คุณกลับมาตั้งแต่เมื่อไหร่คะ ไม่ได้ยินเสียงรถเลย”

“กลับมาสักพักแล้วครับ ตกงคิดอะไรอยู่หรือเปล่า บอกได้มั้ย” พ่อของจ๋อนถามภรรยาอีกครั้ง

“การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้เจ้าหน้าที่การเงินดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บเงินสวัสดิการด้านต่าง ๆ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเปล่าคะ”

“น่าจะถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการนะครับ”

“ถ้าทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็เป็นความผิควินัยหรือคะ”

“เพื่อให้เข้าใจชัดเจน ถ้ามองเป็นธรรมดาที่ว่า มันเงินเดือนมาแล้วครับสงสัยพาหลานชายไปกินไอศกรีมมาแน่ ๆ” พ่อของจ๋อนมองไปเห็นลุงเป็นธรรมกับจ๋อนเดินเข้ามาในห้องอาหาร “เรากำลังมีปัญหากันครับลุงเป็นธรรมดาว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในงานสวัสดิการของสำนักงานถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและถ้าทุจริตถือเป็นการผิควินัยหรือเปล่าครับ” พ่อของจ๋อนถามปัญหาที่ตั้งข้อสงสัยกันเมื่อสักครู่กับภรรยา

“อิม ... เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและเป็นการกระทำผิดวินัยครับ” ลุงเป็นธรรมตอบ “จ๋อนไปหยิบหนังสือพิมพ์ฉบับที่วางบนโต๊ะลุงมาให้พ่ออ่านครับ” ลุงเป็นธรรมบอกให้จ๋อนไปหยิบหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีคดีปกครองตัวอย่างในคอลัมน์นายปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มาให้พ่ออ่าน



คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่การเงินของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขแห่งหนึ่งถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ เพราะไม่คืนค่าประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่ให้แก่สมาชิก จนกระทั่งถูกร้องเรียนจึงนำเงินดังกล่าวมาคืนให้แก่สมาชิก

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ ของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ถูกข้าราชการและลูกจ้างในโรงพยาบาลร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ว่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ส่งเงินเฉลี่ยคืนค่าประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อจ่ายคืนให้แก่สมาชิกในโรงพยาบาลตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้จ่ายเงินดังกล่าวคืนให้แก่สมาชิก ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามที่ถูกร้องเรียนจริง และคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีดังกล่าวเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเงินค่าประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่ของสมาชิกไปเก็บไว้เอง จนกระทั่งสมาชิกที่ทำประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่ได้ร้องเรียน



ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินดังกล่าวมาคืน และเมื่อรวมเวลาที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปเก็บไว้กับตนเอง ๘ เดือนเศษ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และต่อมา อ.ก.พ. จังหวัดได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการค้ำเงินเฉลี่ยค้ำประกันชีวิต อุบัติเหตุหมู่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะเงินดังกล่าวเป็นเงินของบริษัทประกันชีวิตซึ่งเป็นเอกชน ไม่ใช่เงินของทางราชการ

คดีนี้มีประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ

(๑) การไม่ค้ำเงินเฉลี่ยค้ำประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่ให้แก่สมาชิกถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ ? มีข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๘ กำหนดว่า “ให้ส่วนราชการจัดให้มีผู้รับผิดชอบงานด้านสวัสดิการของข้าราชการ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ โดยพยายามให้ใช้อัตรากำลังที่มีอยู่เดิม การขออัตรากำลังเพิ่มเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวให้ทำได้ตามความจำเป็นอย่างแท้จริงโดยคำนึงถึงความประหยัดเป็นประการสำคัญ” และ ข้อ ๑๓ กำหนดว่า “การปฏิบัติงานสวัสดิการภายในส่วนราชการตามระเบียบนี้ ให้ถือเป็นการปฏิบัติราชการ”



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ ที่โรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา (หัวหน้าฝ่ายการเงิน และพัสดุ) ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการค้ำเงินเฉลี่ยคืนค่าประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่แก่สมาชิก ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมาย ให้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านสวัสดิการในโครงการประกันชีวิต อุบัติเหตุหมู่ การปฏิบัติงานดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติราชการ

(๒) การที่ผู้ฟ้องคดีไม่จ่ายเงินเฉลี่ยคืนค่าประกันชีวิต อุบัติเหตุหมู่ให้แก่สมาชิกในโรงพยาบาลถือเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรงหรือไม่ ? มีข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรง”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเช็คเป็นเงิน เฉลี่ยคืนค่าประกันชีวิตอุบัติเหตุหมู่ของสมาชิก ต่อมา ได้นำไปแลก เงินสดจากหัวหน้างานจัดเก็บรายได้ ฝ่ายการเงินและพัสดุ ของโรงพยาบาล และนำไปเก็บไว้เองโดยไม่จ่ายคืนแก่สมาชิก เมื่อผู้บังคับบัญชาตรวจพบและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการค้ำเงิน ดังกล่าวให้แก่สมาชิกถึง ๒ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ดำเนินการ จ่ายเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิก และเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำเงินนั้นไปมอบให้กับเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ซึ่งรวมเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเก็บเงินไว้เองนานถึง ๘ เดือนเศษ

การที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และ อ.ก.พ. จังหวัดมิตติไลผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไลผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๓/๒๕๕๕)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใดและไม่ว่าจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินของส่วนราชการเอง ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ หรือการเงินในส่วนที่เป็นสวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดก็ตาม เมื่อมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด ล้วนถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งสิ้น การอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการกระทำผิดทางวินัยที่สำเร็จแล้ว ดังนั้น แม้จะได้ขดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ก็ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นได้



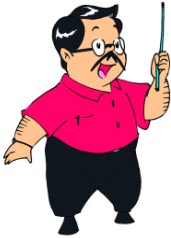
บทสรุป

“อุทาหรณ์คดีปกครอง เรื่อง “ไม่คืนเงินประกันชีวิตหมู่ให้สมาชิก ... ผิดวินัยร้ายแรง !” มีคำตอบสำหรับข้อสงสัยของคุณครับ โดยสรุปก็คือ ถือเป็นการปฏิบัติราชการและหากทุจริตก็ต้องถูกลงโทษทางวินัยตามระเบียบของราชการ” พ่อของจ๋อนบอกภรรยาหลังจากอ่านคดีดังกล่าวจบลง

“สงสัยคุณอ้อยจะถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยจริง ๆ” แม่ของจ๋อนรู้สึกเป็นห่วงอ้อยเพื่อนในสำนักงานที่ถูกกล่าวหาในเรื่องลักษณะเดียวกันนี้

“ข้าราชการได้รับมอบหมายให้ทำงานใด ก็ต้องมีความระมัดระวัง ซื่อสัตย์สุจริตเพราะงานราชการคืองานของแผ่นดินครับ” ลุงเป็นธรรมสรุป

เรื่องที่ ๒๕ ตะแบกกะทันหัน ... ยืนยัน ไม่ประมาท ? ... ครับ !



“ลุงเป็นธรรมชาติครับ พ่อของต้นต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับราชการด้วยครับ” จ้อนเล่าให้ทุกคนที่ร่วมโต๊ะอาหารฟังถึงเรื่องราวที่ได้ยินมาจากต้นว่า พ่อของต้นขับรถไปราชการ แต่เกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำทำให้ข้าราชการที่นั่งมาในรถตายและบาดเจ็บหลายคน

“อืม ถ้าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย”

ลุงเป็นธรรมชาติบอกจ้อน

“ฝนตก ถนนลื่น ทางโค้งครับและพ่อต้นเขาเหยียบเบรกแล้วครับ แต่เบรกไม่อยู่ครับ” จ้อนอธิบายข้อเท็จจริงจากที่ได้ฟังมา

“ทัศนวิสัยไม่ดี ... ควรจะลดความเร็วลงบ้างนะครับ” พ่อของจ้อนให้ความเห็น

“ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายครับ แต่ว่า ถ้ามีเหตุภายนอกที่ผู้ขับขี่หลีกเลี่ยงและควบคุมไม่ได้ ก็ต้องให้ความเป็นธรรมกับเขาด้วยครับ คืออาจลดส่วนจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบ” ลุงเป็นธรรมชาติอธิบายถึงหลักกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรม

“งั้นหรือครับลุงเป็นธรรม มีคดีตัวอย่างมั๊ยครับ เล่าให้ผมฟังบ้างผมจะได้เล่าให้ต้นฟังครับ” จ้อนอยากรู้

“มีสิครับ เป็นเรื่องความประมาทเลินเล่อในการขับขี่รถยนต์ของพนักงานขับรถของราชการในช่วงที่ฝนตกหนักทำให้เกิดความเสียหาย หน่วยงานจึงเรียกค่าเสียหาย เพราะเห็นว่าพนักงานคนนั้นขับรถโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ลุงจะเล่ารายละเอียดให้ฟังนะ ...”



คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อพนักงานขับรถ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ขับรถยนต์ของทางราชการพาข้าราชการของโรงพยาบาลไปเข้าร่วมสัมมนา แต่ได้เกิดอุบัติเหตุระหว่างเดินทางกลับ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและข้าราชการบาดเจ็บ ส่วนรถยนต์เสียหายอย่างรุนแรง

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่า เป็นเหตุสุดวิสัย ไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากสภาพถนนเป็นทางโค้งลาดชันเข้าหาคอสะพาน มีฝนตกถนนลื่นยากต่อการควบคุม และระบบป้องกันเบรกมือทำงานไม่สมบูรณ์ แต่กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เห็นว่า การขับรถในเส้นทางโค้งลงเขาขณะมีฝนตก ถนนลื่น การที่ผู้ฟ้องคดีชะลอความเร็วโดยเปลี่ยนเป็นเกียร์ ๔ พร้อมกับแตะเบรก แต่รถยังลื่นเสียหลักไม่สามารถควบคุมได้และพุ่งตรู่อระบายน้ำข้างทาง แสดงว่าเป็นการขับรถมาด้วยความเร็วสูงและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ระบบล้อล็อกบกพร่องเพราะก่อนถึงจุดเกิดเหตุประมาณ ๑ กิโลเมตร ได้ลดความเร็วลงพร้อมกับเปลี่ยนเกียร์มาเป็นเกียร์ ๔ ความเร็วประมาณ ๖๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่เมื่อแตะเบรกทำให้ล้อล็อกเพราะระบบเอบีเอสขัดข้อง ประกอบกับทัศนวิสัยไม่ดี มีฝนตก ถนนลื่น สภาพถนนเป็นทางโค้งลาดชันลงเขา และเป็นเวลาพลบค่ำ และความเสียหายของรถยนต์เกิดจากความลื่นของร่องระบายน้ำทำให้มีแรงอัดกระทก

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงิน

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ก็คือ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จะต้องเป็นการกระทำความผิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

คดีนี้จึงมีประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น คือ

(๑) อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จุดเกิดเหตุเป็นทางโค้งลงเขา มีฝนตก ถนนเปียกสลื่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานขับรถอยู่ภายในรถที่ทราบถึงวิธีการในการขับรถให้ปลอดภัยในสภาพถนนดังกล่าว และพึงต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษกว่าภาวะปกติ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตะเบรกรถกะทันหันเมื่อมาถึงจุดเกิดเหตุและทำให้ล้อล็อกไม่สามารถควบคุมรถได้จนเป็นเหตุให้รถเสียหลักพุ่งข้ามไปตกในร่องระบายน้ำอีกฟากถนน และไม่มีรถคันอื่นวิ่งสวนหรือวิ่งขวางมาจนจะต้องตะเบรกรถกะทันหันหรือหักพวงมาลัยหลบ พฤติการณ์แสดงให้เห็นว่ารถยนต์ได้วิ่งมาด้วยความเร็วสูงโดยความประมาท

ไม่ควบคุมความเร็วของรถให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และการแตะเบรกกะทันหันทำให้ล้อล็อกจนไม่สามารถควบคุมรถได้ แสดงว่า รถยนต์ต้องวิ่งมาด้วยความเร็วสูงในระดับหนึ่ง เมื่อแตะเบรกกะทันหันจึงเป็นไปได้สูงที่จะทำให้รถเสียหลักควบคุมทิศทางไม่ได้ ซึ่งหากได้ลดความเร็วลงมาพอสมควรกับสภาพถนน ตามอัตราความเร็วที่กล่าวอ้างจริง การแตะเบรกโดยกะทันหัน จะไม่ทำให้ล้อล็อกจนถึงขั้นควบคุมรถไม่ได้จนเกิดความเสียหายรุนแรงกับรถยนต์ ประกอบกับพยาบาลที่นั่งรถมาด้วยได้กระเด็นออกมาจากรถ

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลมาจากการที่รถยนต์วิ่งมาด้วยความเร็วสูง มิได้มีสาเหตุหลักมาจากระบบป้องกันล้อล็อกขัดข้อง และสภาพของร่องระบายน้ำที่มีความลึก ๔ เมตร หากรถยนต์ตกลงไปโดยมิได้มีแรงอัดกระแทกใด ๆ ความเสียหายจะเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ความเสียหายที่รุนแรงที่เกิดกับรถยนต์น่าจะเกิดจากแรงอัดกระแทกของรถอย่างรุนแรงอันเป็นผลมาจากการที่รถยนต์วิ่งมาด้วยความเร็วสูง อุบัติเหตุจึงเกิดจากการขับรถโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังที่เพียงพอ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

(๒) ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับหน่วยงานของรัฐเพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นอกจากอุบัติเหตุจะเกิดจากความประมาทของผู้ฟ้องคดีแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัจจัยภายนอกที่อาจจะมีต่อระดับการใช้ความระมัดระวังของแต่ละบุคคล

แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นสภาพถนนที่ลาดชันเป็นทางโค้งลงเขา เวลาพลบค่ำและมีฝนตก ถนนมีสภาพเปียกชื้นและทัศนวิสัยไม่ดี การควบคุมรถให้เหมือนเช่นภาวะปกติย่อมมีอาจรกระทำได้อีกเป็นเหตุภายนอกที่ผู้ฟ้องคดีมีอาจหลีกเลี่ยงและควบคุมได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ความเหมาะสมและความเป็นธรรมแล้ว เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในสัดส่วนความรับผิดชอบเพียงร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหาย ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะ ส่วนที่สั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเกินกว่า ๑๒๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๗/๒๕๕๕)



บทสรุป

“คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทธรณ์ให้กับประชาชนทั่วไปที่ใช้รถใช้ถนนให้ต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติในขณะที่มีฝนตกถนนเปียกลื่น หรือในสภาพถนนที่เป็นทางโค้งลาดชันแล้ว ยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ขับรถยนต์ของราชการว่า การขับรถยนต์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการใช้รถใช้ถนน จึงต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้นในสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัย เพราะหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ไม่พินิจที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ครับ” ลงเป็นธรรมสรุป

“ถ้าใช้ความระมัดระวังบ้าง ความเสียหายก็คงไม่เกิดขึ้นเศร้าใจจริง ๆ ค่ะ” แม่ของจ๋อนกล่าวด้วยความรู้สึกหดหู่

“ผมจะไปหาบทความที่ลงเป็นธรรมอ่านและขอถ่ายเอกสารเอาไปให้ต้นนะครับ เพื่อจะเป็นประโยชน์กับพ่อต้นบ้าง” จ๋อนบอกความประสงค์ด้วยความเห็นใจเพื่อน

เรื่องที่ ๒๖ อุทธรณ์ฟังขึ้น ... แต่ยัง “ผืน” ไม่อนุญาต !



“วันนี้ที่ประชุมมีปัญหาถกเถียงกันในเรื่อง
ที่นำร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา
มาบังคับใช้กับประชาชนครับ” พ่อของจ๋อน
เล่าให้ลุงเป็นธรรมเนียมในตอนเย็นหลังเลิกงาน
ในขณะที่ทั้งสองนั่งพักผ่อนในสวนหลังบ้าน

“นำมาใช้ได้ด้วยรีพ้อจ๋อน ระวังจะมีปัญหา
ตามมานะครับ” ลุงเป็นธรรมเนียมให้ความเห็น

“ผมโต้แย้งในที่ประชุมแล้วครับ แต่ท่าน
ประธานเห็นว่าร่างกฎหมายได้ผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอนแล้วยังเหลือแต่
การให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายจากผู้มีอำนาจและการประกาศใช้บังคับ
เท่านั้น แต่เมื่อมีความจำเป็นก็ต้องนำมาใช้เพื่อป้องกันความเสียหาย
ที่จะเกิดขึ้นครับ” พ่อของจ๋อนชี้แจง

“เรื่องแบบนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน
สำหรับหน่วยงานของรัฐใช้ในการปฏิบัติราชการแล้วนะพ่อจ๋อน
ลองไปศึกษาดูครับ” ลุงเป็นธรรมเนียมแนะนำ

“เล่าให้ผมฟังได้มั๊ยครับ น่าสนใจ” พ่อของจ๋อนขอให้ลุงเป็นธรรมเนียม
เล่าให้ฟัง

“คดีปกครองที่ว่านี้ มีประเด็นสำคัญ ๒ เรื่อง คือ ๑. เรื่องของ
เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินก่อสร้าง
ที่พักอาศัยบนที่ดินของตนเอง ทั้งที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความเห็นว่าการมีคำสั่ง
ไม่อนุญาตไม่เป็นไปตามกฎหมาย และ ๒. เรื่อง การนำร่างเทศบัญญัติ
ของเทศบาลที่ยังไม่มีผลใช้บังคับมาใช้ในการพิจารณา ...”



ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด ๕ ชั้น จำนวน ๑ หลัง บนที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งไม่อนุญาตโดยให้เหตุผลว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวมีการต่อต้านจากประชาชนไม่ให้ออกสร้างอาคาร เนื่องจากเป็นการบดบังทัศนียภาพ มีปัญหาสาธารณสุขโรคด้านกระแสไฟฟ้า ปริมาณและแรงดันน้ำประปาไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ และปัญหาน้ำเน่าเสีย

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยว่า เหตุผลในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมแนบเอกสารแบบแปลนชุดเดิมเพื่อขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ที่กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งพื้นที่เทศบาลเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม มีวัดและโบราณสถานที่สำคัญหลายแห่ง และอยู่ระหว่างการเสนอร่างเทศบัญญัติ เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภทในพื้นที่เทศบาล เพื่อกำหนดประเภทอาคารที่ก่อสร้างในพื้นที่เทศบาล

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นสำคัญในคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ ? และต้องออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? โดยมีข้อกฎหมายสำคัญ คือ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๔ ตรี” และมาตรา ๕๒ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาเป็นประการใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น”



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยว่า เหตุผลในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงถือว่า **คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารถูกเพิกถอน** โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว และเมื่อผู้ฟ้องคดีขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ ตามคำขอแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเสนอผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อพิจารณา ทั้งยังไม่ปรากฏว่าคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีต้องห้ามตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง **ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติ**

ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒
วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และแม้พื้นที่เทศบาลจะเป็น
แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและแหล่งเรียนรู้ทางจิตวิญญาณ และ
กรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานและโบราณวัตถุแล้ว
ซึ่งเป็นเหตุผลความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นที่จะออก
เทศบัญญัติกำหนดความสูงของอาคารแตกต่างกันที่กำหนดไว้
ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่การออกเทศบัญญัติจะมีผลใช้บังคับได้
เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับ
อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๐
วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น
เมื่อร่างเทศบัญญัติของเทศบาลยังไม่มีผลใช้บังคับ การอนุญาต
ให้ก่อสร้างอาคารในเขตพื้นที่เทศบาลจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์
และเงื่อนไขที่กฎหมายควบคุมอาคารในขณะนั้นกำหนด

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่
ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๖/๒๕๕๕)



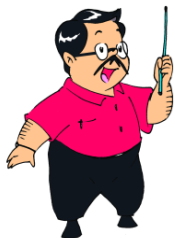
บทสรุป

“คดีนี้ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ปรากฏตามร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการดำเนินการมาใช้บังคับกับประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายมาใช้บังคับได้จนกว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ” ลุงเป็นธรรมสรุป

“และในกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด และหากไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือยังฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจเหนือชั้นขึ้นไป ย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ด้วยไหม้ยครับ” พ่อของจ๋อนกล่าวเสริม

“อิม ... ไซ พ่อจ๋อนลองไปค้นหาข้อมูลคดีนี้ในหนังสือพิมพ์ฉบับประมาณเดือนที่ผ่านมาละ อ่านรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งจะได้เข้าใจมากขึ้นและเผื่อจะเป็นประโยชน์กับที่ทำงาน” ลุงเป็นธรรมแนะนำ

เรื่องที่ ๒๗ ราษฎรชุมนุมขับไล่ ... ให้ “ลาพักผ่อน”
ผม “ขอยกเลิก” ... ครับ !



“ชาวการชุมนุมเรียกร้องมีป้อยจันนะคะ
ลุงเป็นธรรม” แสงโสมพูดกับลุงเป็นธรรม
ขณะเดินเข้ามาในห้องทำงานของลุงเป็นธรรม
และเห็นข่าวในโทรทัศน์เกี่ยวกับเกษตรกรชุมนุม
เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือปัญหาการขาดผลผลิต
ตกต่ำ

“การชุมนุม เป็นเสรีภาพของประชาชน
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ
ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข” แสงโสมตอบพร้อมกับ
หยุดการเขียนบันทึกและมองหน้าหลานสาวด้วยรอยยิ้มอบอุ่น

“เข้าใจคะลุงเป็นธรรม ... แต่การชุมนุมก็ต้องอยู่ในกรอบของ
รัฐธรรมนูญด้วยใช่ไหมคะ” แสงโสมเคยอ่านหนังสือเกี่ยวกับสิทธิของ
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญและเข้าใจในเรื่องนี้พอสมควร

“ถูกแล้ว หนูแสง” ลุงเป็นธรรมกล่าวกับหลานสาว

“ลุงเป็นธรรมคะ ถ้ามีการชุมนุมขับไล่ข้าราชการที่ทำงาน
ที่เทศบาลบางคนซึ่งมีความประพฤติไม่ถูกต้องและผู้บังคับบัญชา
แนะนำให้ลาพักผ่อนแก้ไข้ปัญหาให้การชุมนุมยุติ หลังจากการชุมนุม
ยุติลงข้าราชการผู้นั้นเขาก็มาทำงานตามปกติและขอยกเลิกการลา
แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลาพักผ่อน กรณีอย่างนี้ถือว่า
ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจไม่ถูกต้องใช่ไหมคะ แสงเข้าใจว่าการลาเป็นสิทธิ
ของข้าราชการ ถ้าจะยกเลิกไปลาไม่จะมีปัญหาอะไร” แสงโสมจำได้ว่า
เพื่อนในมหาวิทยาลัยบางคนทำงานเสนออาจารย์เรื่องนี้จึงได้เล่าข้อเท็จจริง
จากที่ได้รับฟังมาให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“แม้การลาจะเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะหยุดราชการได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ แต่มิใช่ว่าผู้บังคับบัญชาจะอนุญาตให้ลาได้ทุกกรณี และหากเสนอไปลาไปแล้ว กลับใจขอยกเลิกการลาทั้งที่ยังไม่ได้หยุดราชการ โดยปกติก็ไม่น่าจะไม่มีปัญหาเพราะถือว่าราชการได้รับประโยชน์จากการมาปฏิบัติราชการของข้าราชการผู้นั้น” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“ลุงจะเล่าคดีปกครองให้ฟัง หนูแสงจะได้เข้าใจยิ่งขึ้นครับ เป็นเรื่องของการลาที่ขอยกเลิกการลา แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาต จนกระทั่งเกิดเรื่องราวบานปลายกลายเป็นคดีพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง” ลุงเป็นธรรมบอกแก่หลานสาว



คดีนี้เริ่มต้นจากการที่มีประชาชนในพื้นที่กว่า ๒๐๐ คน รวมตัวกันชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ปลดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ย้ายออกจากพื้นที่ภายใน ๒๔ ชั่วโมง พร้อมทั้งมีหนังสือถึงนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ และเพื่อเป็นการลดความรุนแรงของปัญหา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานท้องถิ่นและนายอำเภอจึงได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดียื่นลาพักผ่อน ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีได้ทำตามข้อเสนอแนะโดยยื่นลาพักผ่อนตั้งแต่วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ลาพักผ่อนได้

เมื่อประชาชนที่มาร่วมชุมนุมทราบต่างก็พอใจ จึงได้สลายการชุมนุม ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอลอนวันลาพักผ่อนโดยการยื่นแบบขอยกเลิกวันลา และมาลงชื่อทำงานตามปกติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี

ไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลา และเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลก็มีมติยกคำร้องทุกข์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลาพักผ่อน โดยโต้แย้งว่า การขออนุญาตวันลาต่อผู้มีอำนาจอนุญาต ถือว่าการลาเป็นอันหมดเขตโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุญาต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลาพักผ่อนเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง

ดังนั้น คดีนี้จึงมีปัญหาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ยกเลิกการลา ถือเป็นการใช้อำนาจที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยที่การลาของพนักงานเทศบาลจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของเทศบาล คือ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ข้อ ๓๔๕ วรรคหก ซึ่งกำหนดให้พนักงานเทศบาลที่ได้รับอนุญาตให้ลาหากประสงค์จะยกเลิกวันลาที่ไม่ได้หยุดราชการ ให้เสนอขออนุญาตวันลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลา และให้ถือว่าการลาเป็นอันหมดเขตเพียงวันที่ขออนุญาตวันลา และข้อ ๓๖๐ ที่กำหนดให้พนักงานเทศบาลที่ประสงค์จะลาพักผ่อนให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต และมาตรา ๔๘ เตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย (๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ...



ประเด็นที่สำคัญ คือ การลาพักผ่อนของผู้ฟ้องคดี
ถือเป็นการลาตามข้อ ๓๖๐ ข้างต้นหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่กรณีการลาตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเพื่อหยุดราชการตามปกติตามข้อ ๓๖๐ แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ แต่เป็นการลาพักผ่อนเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การพิจารณายกเลิกวันลาพักผ่อนจึงไม่อาจพิจารณาตามข้อ ๓๔๕ วรรคหก แต่ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของสาเหตุในการลาพักผ่อนอันเกิดจากสภาพการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล

เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและมีหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันหรือกับประชาชน แต่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานซึ่งไม่เป็นผลดีแก่การปฏิบัติราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยรายงานต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับความประพฤติดังกล่าวและขอส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปประจำที่จังหวัด ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และท้ายที่สุด ก็ให้โอนย้ายผู้ฟ้องคดีออกนอกพื้นที่ โดยการส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่เทศบาลอื่นเป็นเวลา ๖ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่เทศบาลอื่นมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานาน ประกอบกับการลาพักผ่อนของผู้ฟ้องคดีเป็นการลาเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งเป็น

หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และรวมถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดเทศบาล
ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่เทศบาล

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียกเลิก
วันลาพักผ่อน โดยอาศัยอำนาจในการบริหารงานทั่วไปตาม
มาตรา ๔๘ เตรส (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๒๓๗/๒๕๕๕)





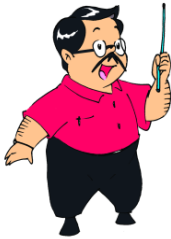
บทสรุป

“ในการปกครองแบบประชาธิปไตย เราอาจจะคุ้นชินกับภาพการชุมนุมเรียกร้องโน่นนี่นั่นหลายต่อหลายครั้ง แต่สำหรับการชุมนุมขับไล่ข้าราชการที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมดังเช่นคดีนี้ คงไม่มีใครในสังคมไทยจะคุ้นชินด้วย เพราะการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นโดยตรง ทั้งในแง่ของเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้เป็นสวัสดิการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและภาพลักษณ์ของการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบต่อความเชื่อถือไว้วางใจของราษฎรต่อระบบราชการทั้งระบบ” ลุงเป็นธรรมสรุปเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมให้แสงส่องฟัง

“ส่วนการลาพักผ่อนตามระเบียบของเทศบาล ถ้าไม่ได้เป็น การใช้สิทธิลาเพื่อหยุดราชการตามปกติ การพิจารณายกเลิกวันลาพักผ่อนต้องพิจารณาว่าตลุประสงค์ที่แท้จริงของสาเหตุในการลาพักผ่อน ไข่ม้อยะลุงเป็นธรรม” แสงส่องสรุปเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาพักผ่อนตามระเบียบของเทศบาล

“ใช่แล้วหนูแสง” ลุงเป็นธรรมยิ้มให้หลานสาว

เรื่องที่ ๒๘ วันลาไม่มี หน้าที่ก็โดดเด่น ... เหตุไฉน !
ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ



“วันนี้ทำงานเป็นยังงี้บ้างล่ะหนูแสง”

ลุงเป็นธรรมธามหลานสาวด้วยความเป็นห่วง

“สนุกดีค่ะ แต่เสียต๋ายใกล้จะเปิดเทอมแล้ว

ลุงเป็นธรรมคะ วันนี้แสงไต่ยืนพี ๆ เค้าคุย

เรื่องผลการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ผ่านมา พี่บางคน

เค้าไม่พอใจผลการพิจารณาคะ เค้าว่าไม่เคย

ลาหยุด ผลงานที่ทำไปก็สร้างชื่อเสียงให้กับ

หน่วยงาน ไม่เคยประพฤติเสื่อมเสีย น่าจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ

แต่กลับได้น้อยกว่าคนอื่น เค้าว่าถูกผู้บังคับบัญชาถ่วงถ่วงคะ” แสงโสม

เล่าเรื่องที่ไต่ยืนมาให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หากผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการไป

ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ

เหมาะสม ปราศจากอคติ คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นชอบด้วยกฎหมาย”

ลุงเป็นธรรมกล่าว

“แต่พี่เค้าว่าเค้าไม่เคยลาหยุดเลยนะคะ”

“อืม ... ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เรื่องสำคัญประการหนึ่งของข้าราชการ

มักจะหนีไม่พ้นการรอคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการแต่ละคน และ

ผลพวงของการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนก็หนีไม่พ้นเสียงวิพากษ์วิจารณ์

การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาว่าไม่เหมาะสมบ้าง เลือกปฏิบัติบ้าง

ไม่เป็นธรรมบ้าง ท้ายที่สุดหากไม่สามารถชี้แจงแสดงเหตุผลให้เป็นที

พอใจได้ก็คงกลายเป็นเรื่องเป็นราวถึงโรงถึงศาล” ลุงเป็นธรรมปรารภ

กับหลานสาวในทำนองว่า เป็นเหตุการณ์ปกติที่จะเกิดขึ้นในช่วงสิ้นปีงบประมาณ

ที่มีการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการ เพราะเมื่อสองสามวัน

ก่อนลุงเป็นธรรมก็ได้ยินชวนชมบ่นเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนเหมือนกัน

“มือทาสกรรมคดีปกครองลุงจะเล่าให้หนูแสงฟังจะได้เข้าใจและนำไปอธิบายให้พี่ ๆ เค่าฟังได้ครับ” ลุงเป็นธรรมเล่าเรื่องสั้นคดีปกครองในลักษณะเดียวกันนี้ให้หลานสาวฟัง



คดีปกครองนี้เป็นเรื่องของข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) ที่เห็นว่าผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยมือคต เนื่องจากตนได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความอุตสาหะ ไม่หยุดไม่ลา และมีผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ชัดได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นครูภูมิปัญญาไทย และเป็นผู้ประสานงานโครงการของโรงเรียน ซึ่งควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ แต่กลับได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น เท่ากับผู้ที่มีวันลา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โต้แย้งว่าได้ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๘๕ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๕ ซึ่งแม้คะแนนของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในเกณฑ์ดีแต่ แต่การพิจารณาในภาพรวมต้องอยู่ในวงเงินและโควตาร้อยละของจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่จริงตามเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดด้วย กรณีของผู้ฟ้องคดีและข้าราชการครูที่ได้คะแนนประเมิน ๑๘๕ คะแนน จึงพิจารณาให้เลื่อนขั้นคนละ ๐.๕ ขั้น จากนั้นได้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการกลั่นกรองระดับเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๒) ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน ได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบตามที่เสนอจึงมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ชั้น

คดีนี้มีหลักกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๙ กำหนดว่า ในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ ผู้ประเมินต้องนำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในรอบประเมินมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ส่วนข้อมูลการลาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่วมกับพฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของข้าราชการผู้นั้นประกอบด้วย

ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประเมินทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีวันลาและมีผลการปฏิบัติงานในรอบการประเมินที่โดดเด่น ควรจะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ เป็นข้ออ้างที่รับฟังได้หรือไม่ ? และการมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๐.๕ ชั้น เป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีวันลาก็ไม่ได้หมายความว่า ต้องได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ เนื่องจากข้อมูลการลา เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่ใช้พิจารณาร่วมกับข้อควรพิจารณาอื่น ๆ เท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากคะแนนในแต่ละหัวข้อแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอคติ เกณฑ์การให้คะแนนก็ไม่ได้



แตกต่างกันกับข้าราชการครูในสถานศึกษาเดียวกัน และแม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับวงเงินที่ใช้เลื่อน จึงเป็นการประเมินที่เหมาะสมและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็เพื่อประโยชน์ตอบแทนให้แก่ข้าราชการที่ได้ประพฤติดนและปฏิบัติงานให้เป็นທີ່ประจักษ์ตามเงื่อนไขและเวลาที่กำหนด

ดังนั้น การพิจารณาจึงต้องพิจารณาจากความประพฤติและผลการปฏิบัติงานในรอบการประเมินนั้น

นอกจากนี้ ผลงานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็เป็นผลงานที่ได้รับการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาไปแล้ว และแม้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความรู้ความสามารถในการประสานงานโครงการของโรงเรียน แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวนั้นย่อมต้องเกิดจากความร่วมแรงร่วมใจจากบุคลากรในสถานศึกษาทุกฝ่าย และไม่ปรากฏข้อมูลเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษอย่างไร และมีผลงานโดดเด่นเหนือกว่าข้าราชการคนอื่นอันสมควรจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษแต่อย่างใด

การมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๕)



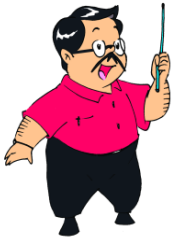
บทสรุป

“คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับข้าราชการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาว่า การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หากได้ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ เหมาะสม และปราศจากอคติ นอกจากจะเป็นธรรมกับข้าราชการด้วยกันแล้ว ยังทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนข้าราชการ ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินของผู้บังคับชำนอกจากจะต้องพิจารณาถึงผลงานที่เกิดขึ้นจริง ในรอบการประเมินผลงานนั้นแล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่าผลงาน มีความโดดเด่นเหนือกว่าข้าราชการคนอื่นหรือไม่ ไม่ใช่เพียงแค่ว่า ไม่เจ็บ ไม่ป่วย ไม่ลา เท่านั้นครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปให้หลานสาวฟัง

“ปัจจุบันหนูรู้ว่าหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เป็นแบบนี้แล้วค่ะลุงเป็นธรรม” แสงโสมจำได้ว่าพี่ ๆ แเค่คุยกันไม่ได้พูดถึง ๑ ชั้น หรือ ๐.๕ ชั้น

“หลักกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมก็สามารถนำไปใช้ได้ครับ” ลุงเป็นธรรมยืนยัน

เรื่องที่ ๒๙ สร้างบ้านล้าทางน้ำสาธารณะ ... ต้องรื้อถอนครับ !



ชัยกับยศกำลังนั่งคุยกันอยู่ในร้านกาแฟ
เรื่องที่ชัยได้รับคำสั่งจากเจ้าทำให้รื้อถอนบ้าน
สะพานทางเดินและชานไม้ นั่ง เพราะสร้าง
ล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต ชัยเห็นว่า
คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้ก่อสร้าง
มาก่อนที่จะมีกฎหมายบังคับว่าจะต้องขออนุญาต
ก่อนสร้าง

“ชัยปรึกษาลุงเป็นธรรมดูลุง เค้านั่งดื่มกาแฟที่นี่ทุกเช้าเลย
นั่นนี่ลุงเป็นธรรมมาพอดี” ยศชี้ให้ชัยมองไปที่หน้าร้านขณะที่ลุงเป็นธรรม
เดินเข้ามาในร้าน และลูกเดินไปชวนลุงเป็นธรรมมานั่งด้วยกัน

“ลุงเป็นธรรมครับขอเชิญมานั่งกับพวกเราสักครู่ครับ พวกเรา
อยากจะขอคำปรึกษาจากลุงครับ” หลังจากทีลุงเป็นธรรมนั่งร่วมโต๊ะ
กับหนุ่ม ๆ อย่างคุ้นเคยแล้ว ชัยก็เล่ารายละเอียดให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“บ้านเราคือ วิมาน กว่าจะได้เป็นเจ้าของบ้านสักหนึ่งหลังไม่ใช่เรื่อง
ง่าย ๆ บางคนเก็บเงินกันเป็นแรมปีเพื่อสร้างบ้าน บางคนเลือกผ่อนกับ
ธนาคารนานสิบปีเพื่อให้มีบ้านเป็นของตัวเอง และหวังว่าบ้านหลังนี้
จะเป็นที่พักพิงตราบนานเท่านาน” ลุงเป็นธรรมได้ยินปัญหาที่ชัยเล่า
รู้สึกเห็นใจชัยไม่น้อย

“มีบ้านหลายหลังที่สร้างในลักษณะเดียวกันครับ” ชัยบอกลุงเป็นธรรม

“แต่ทางการไม่ได้มีคำสั่งให้รื้อครับ” ยศกล่าวเสริมถึงข้อเท็จจริง
ที่เกิดขึ้น

“เรื่องที่พ่อชัยเล่ามาก็น่าสนใจนะ อยู่มาตั้งนาน ลุงเคยอ่าน
อุทธรณ์คดีปกครองซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนสร้างบ้านรูก้ำลำน้ำ
คล้ายกับกรณีของพ่อชัย ลุงจะเล่าให้ฟัง ...”



เป็นเรื่องของนายบังเอิญและครอบครัวที่อาศัยอยู่ในบ้าน
ที่ปลูกสร้างเป็นที่พักพิงมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๕๑
ในเช้าวันหนึ่งนายบังเอิญได้รับหนังสือจากสำนักงานขนส่งทางน้ำ
ให้รื้อถอนบ้าน สะพานทางเดินและCHANไม้ นั่งของบ้าน ภายใน
๕๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้เหตุผลว่า บ้าน สะพาน
ทางเดินและCHANไม้ นั่งล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต
อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย
พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

นายบังเอิญเจอปัญหาใหญ่แล้วครับ ถ้าบ้านถูกรื้อถอน
นายบังเอิญและครอบครัวจะไปอาศัยอยู่ที่ไหน

นายบังเอิญจึงไม่รื้อถอนตามคำสั่ง โดยอ้างว่า บ้านที่อาศัย
ปลูกสร้างมาก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)
ออกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช
๒๔๕๖ ใช้บังคับ ซึ่งสามารถยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร
บ้านพักอาศัยต่อเจ้าท่าได้ตามข้อ ๑๓ ของกฎกระทรวง
ฉบับดังกล่าว และยังได้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหา
เรื่องที่อยู่อาศัยแล้ว นอกจากนี้ ยังมีบ้านพักอาศัยปลูกสร้าง
ในลักษณะเดียวกันอีกจำนวนมาก

เมื่อนายบังเอิญไม่รื้อถอนบ้านตามคำสั่ง หัวหน้าสำนักงานขนส่งทางน้ำ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้นายบังเอิญดำเนินการรื้อถอนภายในกำหนด หรือถ้าไม่รื้อถอนภายในกำหนดก็ให้นายบังเอิญเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนทั้งหมด

ปัญหาของคดีนี้ก็คือ เมื่อบ้านของนายบังเอิญปลูกสร้างก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จะใช้บังคับ หัวหน้าสำนักงานขนส่งทางน้ำมีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนหรือไม่ ?

โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ กำหนดว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เจ้าทำนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอน

ข้อ ๔ ประกอบข้อ ๑๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดว่า อาคารหรือสิ่งอื่นใดปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยไม่ได้รับอนุญาตฯ ถ้าเสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมายและขออนุญาตภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ให้เจ้าท่าพิจารณาอนุญาตได้ ซึ่งสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าท่าจะอนุญาตได้มีดังนี้ (๑) ทำเทียบเรือ

- (๒) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ (๓) สะพานข้ามแม่น้ำ หรือสะพานข้ามคลอง (๔) ท่อหรือสายเคเบิล (๕) เขื่อนกั้นน้ำเซาะ (๖) คานเรือ และ (๗) โรงสูบน้ำ



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายบังเอิญ ปลุกสร้างบ้าน สะพานทางเดินและชานไม้นั่งล่องลำน้ำ ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ได้ขออนุญาตต่อหัวหน้าสำนักงานขนส่งทางน้ำให้ถูกต้อง จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะที่เจ้าท่าจะอนุญาตได้ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และถึงแม้นายบังเอิญอาจเสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมาย และยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างต่อเจ้าท่าเป็นการเฉพาะรายได้ ตามข้อ ๕ ประกอบข้อ ๑๓ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันได้ ก็จะต้องดำเนินการขออนุญาตภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๗) เมื่อนายบังเอิญไม่ได้เสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมายและไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิ่งปลูกสร้างของนายบังเอิญจึงไม่เข้าลักษณะที่จะอนุญาตให้มีการปลูกสร้างล่องลำน้ำได้

ดังนั้น การที่หัวหน้าสำนักงานขนส่งทางน้ำใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีคำสั่งให้นายบังเอิญรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้นายบังเอิญรื้อถอนบ้าน สะพานทางเดินไม้ และชานไม้ นั่งออกจากแม่น้ำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาล มีคำพิพากษา หากนายบังเอิญไม่รื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด นายบังเอิญก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนทั้งหมด (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๒/๒๕๕๕)



บทสรุป

“ในที่สุด “บ้าน” ที่นายบังเอิญอยู่อาศัยมานานนับ ๑๐ ปี ก็จำเป็นต้องรื้อถอนครับ เพราะ “ทางน้ำสาธารณะ” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ” ด้วยเหตุนี้เอกชนคนใดคนหนึ่ง จึงไม่สามารถครอบครองเป็นเจ้าของทางน้ำได้ ไม่ว่าจะครอบครองมานานเท่าใด และไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้ ดังนั้น แม้ว่าเอกชนคนใดคนหนึ่งจะสร้างบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างใดรุกล้ำลำน้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายมานานเพียงใด ก็ไม่อาจอ้างเหตุผลใด ๆ เพื่อสร้างความชอบธรรมหรือฝ่าฝืนกฎหมายได้ครับ”

“ลุงเป็นธรรมสรุป
“ถ้านั้นสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำลำน้ำก็ต้องรื้อทุกหลัง” ยศกล้า

เรื่องที่ ๓๐ “ต้องโทษจำคุก” ... ถูกจำคุกจริง
หรือเพียงแต่รอการลงโทษ ... !



“อรุณสวัสดิ์ค่ะ ลุงเป็นธรรม ข้าวต้มปลา
หอมน่าทานจัง ...” แสงโสมเดินเข้ามาที่โต๊ะ
อาหารพร้อมกับก้มมองข้าวต้มปลาส่งกลิ่นหอม
ชวนรับประทานที่ลุงเป็นธรรมจัดเตรียมไว้ให้
หลานทั้งสองก่อนไปโรงเรียน

“จ๊อนยังไม่ตื่นรี ... หนูแสง” ลุงเป็นธรรม
ถามถึงหลานชายคนเล็ก เมื่อเห็นแสงโสม

เดินเข้ามานั่งที่โต๊ะอาหารเพียงลำพัง

“ตื่นแล้วคะ กำลังอาบน้ำอยู่ ลุงเป็นธรรมอ่านข่าวอะไรหรือคะ”
แสงโสมถามขึ้นเมื่อเห็นลุงเป็นธรรมอ่านหนังสือพิมพ์ตรงหน้าด้วยความตั้งใจ

“ลุงอ่านข่าวการพระราชทานอภัยโทษ ... มีชื่อลุงยิ่งศักดิ์ได้รับ
อภัยโทษด้วยนะครับ” ลุงเป็นธรรมตอบและเอ่ยชื่อผู้ที่พูดถึงอย่างคุ้นเคย
เนื่องจากก่อนหน้านี้ลุงยิ่งศักดิ์ถือเป็นแขกประจำของบ้านและจะซื้อขนม ผลไม้
มาฝากแสงโสมและจ๊อนเป็นประจำ

“อ้อ ... น่าสงสารลุงยิ่งศักดิ์ที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก” แสงโสม
จำได้ แม้ลุงยิ่งศักดิ์จะถูกลงโทษจำคุก แต่สำหรับแสงโสมแล้ว ลุงยิ่งศักดิ์
เป็นข้าราชการที่ดีเสมอ

“ดีจังเลยคะ ป้าอ้อยใจจะได้พักบ้าง ไม่เหนื่อยกับการขายของ
ในตลาดจนหาเวลาพักผ่อนไม่ได้” แสงโสมเห็นป้าอ้อยใจบรรยายของ
ลุงยิ่งศักดิ์ทำงานไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย เพราะตั้งแต่ลุงยิ่งศักดิ์ถูกดริบบำนานู
ป้าอ้อยใจบอกว่าไม่มีรายได้อื่นมาใช้จ่ายในบ้าน “ถ้าฉัน ต่อไปครอบครัว
ป้าอ้อยใจก็มีเงินบำนาญที่ราชการเคยงดจ่ายให้ลุงยิ่งศักดิ์ล่ะคะ”
แสงโสมให้ความเห็นเกี่ยวกับฐานะทางการเงินในครอบครัวของลุงยิ่งศักดิ์

“การพระราชทานอภัยโทษ ไม่ได้มีผลให้ข้าราชการที่ศาลพิพากษา
ให้ได้รับโทษจำคุก มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติครับ” ลุงเป็นธรรมตอบ

พร้อมกับวางหนังสือพิมพ์ที่กำลังอ่านและมองหลานสาวด้วยความรู้สึก
สงสารที่หวังจะให้ป้าอ่อยใจสุขสบายขึ้นบ้าง

“อ้าว ... **จริงหรือคะลุงเป็นธรรม**” แสงโสมตกใจเมื่อได้ยินคำอธิบาย
จากลุงเป็นธรรม

“**จริงครับ เพราะเคยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัย
เรื่องทำนองนี้ไว้แล้ว ลุงจะเล่าให้ฟัง ...**”



คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแปลความ
ในภาษากฎหมาย คำว่า “**ต้องโทษจำคุก**” ตามพระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะมีความหมายอย่างไร ?
ระหว่าง **ต้องถูกลงโทษจริง** กับมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ให้
“**รอกาลลงโทษ**”

เพราะถ้าหากแปลความว่า **จะต้องเป็นการจำคุกจริง**
ข้าราชการผู้ถูกลงโทษก็จะหมดสิทธิในการ “**รับเงินบำนาญปกติ**”
ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และถ้าต่อมาได้รับ
พระราชทานอภัยโทษทั้งหมด จะยังคงถือว่า “**ต้องโทษจำคุก**”
หรือไม่ ?

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อข้าราชการ (ผู้ฟ้องคดี) ถูกสั่งให้ออกจาก
ราชการเนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานฉ้อโกง
และความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครอง
คนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยได้รับบำนาญปกติตั้งแต่เดือนที่ออกจาก
ราชการ ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก



ผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอการลงโทษ หน่วยงานต้นสังกัดจึงงดเบิกจ่ายเงิน บำนาญปกติ

ระหว่างรับโทษจำคุก ผู้ฟ้องคดีได้ขอพระราชทานอภัยโทษ และได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมดเป็นการเฉพาะราย และเมื่อได้รับการปล่อยตัวจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการ จังหวัด) จ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนที่งดจ่ายเงิน บำนาญปกติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ว่า ผู้ฟ้องคดีหมดสิทธิรับบำนาญตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะได้รับพระราชทานอภัยโทษก็ไม่อาจเรียกร้องสิทธิได้ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันตามความเห็นเดิม

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยมีผลบังคับย้อนหลังนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา ให้ลงโทษจำคุก ทำให้มีสิทธิรับบำนาญปกติ และผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมดตามระบบงานราชทัณฑ์จะถือว่าเป็นบุคคลที่ไม่มีวันต้องโทษจำคุกแม้แต่วันเดียว เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก่อน ยังเป็นบุคคลที่มีสิทธิรับบำนาญปกติ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้งดเบิกเงินบำนาญปกติและขอให้เป็นผู้มีสิทธิรับบำนาญปกติต่อเนื่องต่อไป

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ก็คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดอยู่ ถ้า (๑) กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

หรือ (๒) เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย
ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญปกติ หรือบำนาญตกทอดตั้งแต่วัน
มีคำพิพากษาถึงที่สุด”

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็น
คือ

(๑) คำว่า “ต้องโทษจำคุก” ตามมาตรา ๕๒ แห่ง
พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ผู้กระทำความ
ผิดจะต้องได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๒
ดังกล่าวได้บัญญัติถึงองค์ประกอบของการหมดสิทธิ
รับบำนาญปกติไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นกรณีที่ผู้ได้รับ
บำนาญปกติได้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา
ลงโทษจำคุก ซึ่งคำว่า “ต้องโทษจำคุก” หมายความว่า ผู้นั้น
ต้องคำพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกจริง ส่วนกรณีที่บุคคลผู้รับ
บำนาญปกติได้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุก แต่ได้รับการรอ
การลงโทษจำคุกไว้ตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา
ถือว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้ถูกจำคุกจริง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับ
โทษจำคุกจริง ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาในความผิดที่มีใช้
ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำ
โดยประมาท จึงหมดสิทธิรับบำนาญปกติตั้งแต่วันที่คำพิพากษา
ถึงที่สุดตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

(๒) การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษก่อให้เกิดสิทธิ
ในการได้รับเงินบำนาญปกติหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมดโดยมีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำนาญปกติ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกจริง การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษมิได้มีผลให้ลบล้างความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว หากมีผลเพียงมิให้มีการบังคับโทษจำคุกนั้นต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกและได้รับโทษจำคุกจริง แม้ต่อมาได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ปล่อยตัวออกจากเรือนจำ ก็เป็นกรณีที่แตกต่างกันกับกรณีต้องโทษจำคุก แต่ได้รับการรอลงโทษจึงไม่อาจเปรียบเทียบกันได้

ดังนั้น จึงยังคงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาซึ่งเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการรับบำนาญปกติตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

คำสั่งไม่จ่ายเงินบำนาญปกติแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๙/๒๕๕๕)



บทสรุป

“คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับข้าราชการทั่วไปที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบให้กับตนเองหรือผู้อื่นแล้ว ยังนับว่าเป็นตัวอย่างและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับนักวิชาการ นักกฎหมาย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแปลความถ้อยคำ ภาษาในบทบัญญัติของกฎหมาย คำว่า “ต้องโทษจำคุก” และการวินิจฉัยสถานะของผู้ต้องโทษจำคุกที่ “ได้รับพระราชทานอภัยโทษ” ... ครับ” ลงเป็นธรรมสรุป

“เข้าใจแล้วค่ะลงเป็นธรรม การได้รับพระราชทานอภัยโทษไม่ได้มีผลให้ลบล้างความผิดที่ทำไปแล้ว” แสงโสมสรุปตามที่เข้าใจ “ใช่ครับ”

ที่ปรึกษา

นายดิเรกฤทธิ์	เจนครองธรรม	เลขธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายสุรพันธ์	บุรานนท์	รองเลขธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางอัมพวัน	ยุวกาญจน์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายยังยุทธ	อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปราณี	สุขศรี	ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวฐิติพร	ปานไหม	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิริฐ	อินทร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวบุญญาภา	ไชยคำมี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกธนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางวชิราภรณ์	อนุกุล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญการผู้พิมพ์